PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

SKRIPSI



Oleh:

FANDI NUR ROHMAN

No. Mahasiswa: 15410012

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

SKRIPSI

Diajukan Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Oleh :

FANDI NUR ROHMAN

No Mahasiswa: 15410012

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بسم الله الرحمن الرحيم

PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
Pada Tanggal, 10 - 12 - 2018

Yogyakarta, 9 November 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

(Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.)
NIP. 134101102

iii

PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 11 Desember 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 19 - 12 - 2018

Tim Penguji		Tanda Tangan
1. Ketua	: JAMALUDIN GHAFUR, S.H., M.H.	.....
2. Anggota	: DIAN KUS PRATIWI, S.H., M.H.	.....
3. Anggota	: Drs. AGUS TRIYANTA, M.A., M.H., Ph.D.	.....

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum)

NIK. 904100102

iv

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

بسم الله الرحمن الرحيم

Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **FANDI NUR ROHMAN**
No. Mhs : **15410012**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESA**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

a. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunanya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
b. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (Plagiat)*";
c. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada pepustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

v

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 5 November 2018
Yang membuat pernyataan



(Fandi Nur Rohman)
NIM. 15410012

vi

CURRICULUM VITAE

HALAMAN MOTTO

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

"*Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan***"**
(QS Asy Syarh: 5-6)

"Berusaha maksimal lalu pasrahkan kepada ALLAH SWT"

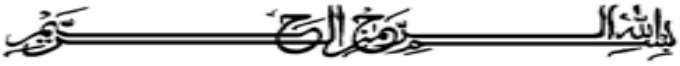
HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

Tugas Akhir ini ku persembahkan kepada:

Kedua orang tuaku Ayahanda Purwantoro, Ibundaku tersayang Sri Sundari, kakek dan nenekku, kepada Almamater Universitas Islam Indonesia yang saya banggakan, dan Masyarakat di Seluruh Indonesia, semoga dapat berkontribusi dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW melalui petunjuk dan bimbingannya yang membawa kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Skripsi ini penulis beri judul "**PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**" dalam rangka menyelesaikan program tugas akhir pada program Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, untuk meraih gelar sarjana hukum. Sebagai mana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah. dan pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Purwantoro dan Sri Sundari yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi.
3. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LLM., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
6. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya sehingga menjadi bekal penulis untuk berperan di masyarakat sebagai Sarjana Hukum yang berintegritas.
7. Tria Aprilia yang telah mendukung, menemani serta selalu memberikan semangat kepada penulis. Terimakasih karena selalu menjadi penyemangat dan memotivasi penulis.

8. Sahabat penulis yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada penulis, Muhammad Furqon Azima, Dwiki Wahyu Chandrakusuma, Yulia Rizky Rahmawati, teman-teman Forum Kajian dan Penulisan Hukum, dan teman-teman Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2017-2018. Terimakasih karena selalu menjadi salah satu orang yang membangun motivasi hidup dan penyemangat penulis selama ini.
9. Teman-teman kos bima Bang Aul, Bang Shadiq, Bang Yoga, Bang Dewa, Bang Chandra, Aldi, Azim. Trimakasih telah memberikan informasi, motivasi, dan tempat singgah untuk menunggu.
10. Seluruh sahabat di kampus dan yang berada di wilayah Yogyakarta yang telah menghiasi hari-hari penulis, selalu ada untuk penulis dan memberikan dukungan.
11. Kawan-kawan seperjuangan dari SMA N 1 Kalasan.
12. Dosen Pembimbing Lapangan 1 dan 2 serta Teman-teman KKN Desa Ngasinan yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.
13. Semua pihak yang telah memberikan semangat, motivasi, dan membantu penulis yang tidak bisa saya sebutkan satu-satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma'amin.*

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, November 2018

Penulis,

(Fandi Nur Rohman)

NIM. 15410012

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..……..……..……i

HALAMAN PENGAJUAN.. ……..……..……ii

HALAMAN PERSETUJUAN ……..…….....iii

HALAMAN PENGESAHAN…….. ..……...iv

HALAMAN PERNYATAAN……..……..v

CURRICULUM VITAE…….……vii

HALAMAN MOTTO…….. . …….viii

HALAMAN PERSEMBAHAN……..…….....ix

KATA PENGANTAR.....……x

DAFTAR ISI...…….xiv

ABSTRAK…… . …xvii

BAB I…….....……1

PENDAHULUAN……..……..…...1

A. Latar Belakang……...…1

B. Rumusan Masalah…….…..10

C. Tujuan Penelitian……10

D. Tinjauan Pustaka…… ...……...11

E. Orisinalitas Penelitian ...……...16

F. Metode Penelitian.....17

G. Sistematika Penulisan.....23

BAB II.....25

TINJAUAN TEORI.....25

TENTANG NEGARA HUKUM, LEMBAGA PERWAKILAN DAN TEORI KEDAULATAN RAKYAT.....25

A. NEGARA HUKUM.....25

B. LEMBAGA PERWAKILAN……..37

C. TEORI KEDAULATAN RAKYAT……47

BAB III……57

PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA……..……..57

A. Mekanisme Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....57

B. Urgensi Penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....69

C. Gagasan Penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....79

BAB IV…….……87

PENUTUP…….……...87

A. Kesimpulan…….……...87

B. Saran…….……89

DAFTAR PUSTAKA…….……91

ABSTRAK

Penelitan ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia; untuk mengetahui urgensi penguatan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sisitem ketatanegaraan Indonesia dan untuk mengetahui gagasan penguatan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia terus mengalami perubahan-perubahan, urgensi penguatan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah sebagai wujud pertanggungjawaban lembaga tinggi negara atas pelaksanaan kinerjanya; untuk mewujudkan keterbukaan informasi publik; mewujudkan transparansi dan akuntabilitas serta sebagai wujud check and balance antar lembaga tinggi negara, gagasan penguatan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dapat dilakukan dengan melakukan perubahan Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; melakukan perubahan pengaturan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; melakukan perubahan mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sendiri. Penelitian ini merekomendasikan perlunya pelaksanaan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia secara rutin dan tidak bergantung pada rezim yang berkuasa; Perlunya dilakukan penguatan-penguatan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Kata Kunci: Sidang Tahunan, Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum yang mana di dalamnya terdiri atas beberapa lembaga negara yang mempunyai tugas pokok, fungsi maupun wewenang tersendiri dan pengaturan masing-masing lembaga negara di Indonesia tentu berbeda antara satu dengan yang lainnya. Lembaga negara merupakan salah satu unsur yang menjadi kepanjangan tangan pemerintah supaya dapat menggerakkan negara Indonesia dan supaya dapat menampung berbagai usulan masyarakat atau menjalankan tugas-tugasnya dan membuat negara Indonesia maju. Pembentukan lembaga negara tentu dimaksudkan untuk mempermudah pemerintah dalam menjalankan tujuan-tujuan bangsa Indonesia yang akan dicapai dan sudah dituangkan ke dalam program-program kerja masing-masing lemnaga negara yang ada.

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia , kata "lembaga" diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan;(iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.[1] Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.[2]

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia,[3] kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ

[1]Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

[2]Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 27.

[3]Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, cetakan kedua, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 390.

juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya,[4] penyusunan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara.

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jimly Asshidiqie,[5] selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), ada pula lembaga-lembaga negara yang memliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang.

Baik yang diatur dalam konstitusi maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitusional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.[6] Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

[4]Jimly Asshidiqie, *Op. Cit.,* hlm. 28.
[5] *Ibid.,* hlm. 82.
[6] *Ibid.,* hlm. 55.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan, lembaga-lembaga tingkat kedua yaitu lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, misalnya adalah Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain-lain.

Berbicara mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Dalam UUD NRI 1945, lembaga-lembaga yang dimaksud, ada yang namanya disebut secara eksplisit dan ada pula hanya fungsinya yang disebutkan eksplisit. Menurut Jimly Asshiddiqie,[7] lembaga-lembaga tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsi dan segi

[7] Jimly Asshidiqie, O*p. Cit.*, hlm. 90.

hierarkinya. Untuk itu ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Berdasarkan hierarki kelembagaannya Jimly Asshiddiqie mengaitkannya dengan teorinya sendiri yaitu teori tentang norma sumber legitimasi.[8] Berdasarkan teori tersebut, lembaga-lembaga negara dapat dibedakan ke dalam 3 lapis lembaga negara, yaitu lembaga lapis pertama yang disebut dengan "lembaga tinggi negara" yaitu lembaga-lembaga negara yang bersifat utama (primer) yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar; lembaga lapis kedua yang disebut dengan "lembaga negara" ada yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari Undang-Undang Dasar namun ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang-Undang; dan lembaga lapis ketiga yang disebut "lembaga daerah".[9]

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa MPR merupakan lembaga negara lapis pertama yang disebut dengan "lembaga tinggi negara" yang bersifat utama (primer) karena pembentukannya mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar. Serta merupakan lembaga yang disebutkan secara eksplisit baik nama maupun kewenangannya di dalam UUD NRI Tahun 1945.

[8] *Ibid.*, hlm. 43.
[9] *Ibid*., hlm. 43-45.

Prinsip yang sangat esensial dalam suatu negara adalah kedaulatan dalam negara. *Core philosophy* kedaulatan negara dalam sila-sila Pancasila terumuskan dalam, '*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan',* diikuti serta '*mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia'.*[10] Kemudian menjadi satu pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945 ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan.[11] Hal tersebut yang kemudian melatarbelakangi lahirnya MPR untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk perwakilan.

Keberadaan MPR pasca amandemen UUD NRI 1945 yang ketiga mengubah kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara ditandai dengan adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.

Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekasaan kehakiman) adalah pelaksana

---

[10] Kaelan, M.S., *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis – Yuridis*), Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) Jakarta bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017, hlm. 107.

[11] Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 424.

kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.[12]Akan tetapi, meskipun MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, jika dilihat dari segi kewenangannya tidak dapat dipungkiri bahwa UUD NRI 1945 telah memberikan legitimasi kepada MPR sebagai satu-satunya lembaga yang dapat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945. Padahal, UUD NRI 1945 merupakan dokumen hukum tertinggi yang mengatur negara dan pelaksana kedaulatan rakyat, untuk menetapkan dan mengubahnya diserahkan kepada MPR.

MPR sebagai lembaga demokrasi yang mewakili kepentingan masyarakat (*political representation*) dan daerah (*regional repsentative*), terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR sesungguhnya merupakan "rumah" demokrasi khas Indonesia, sebagai tempat untuk musyawarah-mufakat yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Sehingga MPR berisikan juga lembaga tinggi negara yang lain yaitu adanya DPR dan DPD.

Masing-masing lembaga tinggi negara pasti mempunyai tugas pokok dan fungsi yang harus dilakukan secara rutin dan terus menerus, akan tetapi tidak ada pelaporan yang dilakukan oleh lembaga negara dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, hal ini tentu berdampak kepada masyarakat secara langsung, masyarakat menjadi tidak mengetahui bagaimana kinerja lembaga

[12] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

negara dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut. Masyarakat menjadi tidak bisa memberikan penilaian kepada lembaga negara apakah lembaga tersebut sudah menjalankan kinerjanya dengan baik atau tidak.

Wadah untuk melaporkan hasil kinerja lembaga tinggi negara salah satunya adalah sidang tahunan MPR RI. Sejak tidak adanya sidang tahunan MPR pada tahun 2004 sampai 2014, kinerja lembaga negara tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat, selain itu lembaga negara dalam melaksanakan kinerjanya berpotensi sewenang-wenang dan terkesan lambat. Banyak permasalahan yang muncul ketika dalam suatu waktu tidak ada sidang tahunan yang dilakukan.

Salah satu implikasi tidak adanya sidang tahunan adalah lembaga negara yang belum melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara maksimal tidak mendapat sorotan dari masyarakat. Sebagai contoh salah satunya adalah ketika terjadi penumpukkan perkara di MA,[13] dengan adanya hal tersebut maka ada yang bermasalah dalam kinerja MA, akan tetapi tidak ada suatu forum untuk melaporkan kinerja MA tersebut. Masyarakat tidak dapat memberikan aspirasi maupun saran sehingga permasalahan penumpukkan perkara di MA dapat diatasi.

Sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI yang menyatakan bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".[14] Implikasi adanya pasal tersebut adalah rakyat harus mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara yang ada dalam melaksanakan

[13]https://news.detik.com/berita/d-1478838/ma-akui-belum-maksimal-atasi-penumpukan-perkara- diakses pada tanggal 15 September 2018.

[14] Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

tugas pokok dan fungsinya. Kinerja lembaga negara harus mendapat pengawasan oleh masyarakat supaya lembaga negara tidak sewenang-wenang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Selama ini tidak ada pelaporan hasil kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara kepada masyarakat, membuat masyarakat menjadi buta mengenai hasil kinerja lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Masyarakat seharusnya diberikan informasi mengenai pelaksanaan hasil kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara sehingga masyarakat menjadi lebih memiliki rasa partisipasi yang tinggi dalam melakukan penyelenggaraan negara, selain itu masyarakat juga dapat mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara itu baik atau buruk, dan yang paling penting adalah masyarakat bisa melakukan pengawasan atau *controlling* terhadap kinerja lembaga-lembaga negara yang ada. Dari laporan kinerja lembaga negara ini, rakyat bisa mengomentari dan menilai kinerja lembaga negara.[15]

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

[15] https://www.antaranews.com/berita/510534/rakyat-nilai-kinerja-lembaga-negara-lewat-sidang-tahunan diakses pada tanggal 15 September 2018.

atau mengetahui laporan kinerja lembaga tinggi negara menjadi tidak mengetahui pelaksanaan kinerja lembaga tinggi negara karena tidak adanya sidang tahunan yang dilakukan.

Pengaturan sidang tahunan yang hanya terdapat dalam Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, tentu mempunyai implikasi bahwa tidak adanya suatu kewajiban untuk melakukan sidang tahunan secara terus menerus dan tidak hanya bergantung kepada rezim yang berkuasa.

Pengaturan sidang tahunan MPR yang hanya diatur di dalam Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI hanya mengikat seluruh anggota MPR dan tidak mengikat lembaga negara lain. Selain itu, tata tertib MPR hanya berlaku untuk MPR periode 2014-2019 karena dikeluarkan oleh MPR periode tersebut. Seharusnya pengaturan mengenai Sidang Tahunan MPR RI dilakukan penguatan sehingga sidang tahunan MPR dapat dilakukan secara terus menerus dan mempunyai payung hukum yang kuat tidak sekadar peraturan tata tertib MPR.

Mengingat begitu pentingnya sidang tahunan untuk melaporkan hasil kinerja lembaga tinggi negara, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut terkait dengan “Penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai Mekanisme Pertanggungjawaban Lembaga Tinggi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Apa urgensi penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
3. Bagaimana konsep penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui urgensi penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
3. Untuk mengetahui konsep penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

Konsep tentang negara hukum merupakan konsep yang usianya sudah teramat tua bagi sejarah gagasan pemikiran. Konsep negara hukum tidak bisa dilepaskan dari konteks sejarah dan politik, dalam konsep negara hukum banyak persoalan pertarungan ide dalam ranah teoritis.[16]

Latar belakang pemikiran negara hukum lahir dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah, karena setiap yang memerintah dari segi sosiologi kekuasaan potensial untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Menurut Lord Acton orang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang, hal itu terlihat dari ungkapannya yang sangat popular "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*". Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia mendapat jaminan maka kekuasaan dari Sang Penguasa perlu dibatasi oleh hukum.[17]

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*).

---

[16] Satjipto Rahardjo¸ *Ilmu Hukum*, cetakan ketujuh, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 165.

[17] Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 2.

Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, hukum harus ditempatkan sebagai suatu aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara tujuan hukum itu sendiri diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakat yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.[18]

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, yang mana hal tersebut dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negar hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum.[19]

2. Lembaga Perwakilan

Zaman modern seperti sekarang kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, akan tetapi disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan yang merupakan wujud realisasi dari sistem demokrasi tidak langsung. Oleh karena itu, teori lembaga perwakilan sangat erat

[18] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 19-20.

[19] Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 1-2.

hubungannya dengan kedaulatan rakyat dan Demokrasi. Demokrasi perwakilan merupakan upaya pelembagaan hubungan antar manusia sebagai wujud implementasi prinsip kedaulatan rakyat yang berlandaskan pada pengejawantahan nilai-nilai dan budaya suatu bangsa.[20] Secara historis, munculnya perwakilan merupakan suatu dampak dari pelaksanaan sistem feodal, khususnya yang berlaku di Inggris dan Prancis.[21]

Lembaga perwakilan adalah suatu cara yang sangat praktis yang memungkinkan anggota masyarakat mempunyai peran untuk dapat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraannya. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung, yang mana menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara, dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.[22]

Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada Caesar yang secara mutlak diletakkan pada *Lex Regia* menurut orang Romawi dapat dianggap Caesar itu sebagai suatu perwakilan. Pada abad menengah mulai nyata timbul lembaga perwakilan yaitu pada saat sistem monarki feodal yang memungkinkan para feodal menguasai tanah dan orang di atas tanah tersebut. Dalam teorinya ada beberapa macam dari lembaga perwakilan:[23]

---

[20] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, cetakan kesatu, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 73.

[21] *Ibid.*, hlm. 66.

[22] Roma Rizky ElHadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarief Hidayatullah, Jakarta, 2014, hlm. 32.

[23] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cetakan ketujuh, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 143.

a. Teori Mandat

Orang yang berkedudukan sebagai wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun terus menyesuaikan diri sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zamannya.

b. Teori Organ

Teori organ muncul melalui pemikiran Von Gierke, menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti Eksekutif, Parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling ketergantungan satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

c. Sifat Perwakilan

Umumnya perwakilan mempunyai kelemahan jika dipilih lewat pemilihan umum, karena yang terpilih biasanya adalah orang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang teknik pemerintahan dan perekonomian. Sedang para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan sistem pemilihan distrik.

3. Kedaulatan Rakyat

Rousseau mengemukakan bahwa pada prinsipnya kedaulatan rakyat adalah cara atau sistem yang bagaimanakah pemecahan sesuatu soal itu menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi kehendak umum itu hanya sebuah khayalan yang bersifat abstrak, dan kedaulatan itu adalah kehendak umum. Selain itu, Immanuel Kant menyatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, sedangkan perundang-undangan tersebut dibuat oleh rakyat. Oleh karena itu, perundang-undangan yang dibuat oleh rakyat merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Sehingga rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.[24]

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbangan terhadap kekuasaan penguasa tunggal yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.[25]

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih

---

[24] Soehino, *Ilmu Negara*, cetakan ketujuh, edisi ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 161.

[25] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan kesembilan, BinaCipta, Jakarta, 1992, hlm. 116.

langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Pahak kedaulatan rakyat itu sudah dikemukakan oleh kaum Monarchomachen seperti Marsilio, Wiliam Ockham, Buchanan, Hotman, Bellarmin, dan lain-lain. Mereka inilah yang paling awal mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat.[26]

Kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung 2 (dua) arti: *Pertama,* demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, dan demokrasi Pancasila. Yang jelas bahwa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat disuatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.[27]

E. Orisinalitas Penelitian

1. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Mujib Rohmat, memfokuskan pembahasannya terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

[26] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*¸ cetakan keenam, edisi pertama, PT Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm. 188.

[27] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 7.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih memfokuskan tentang sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

2. Dalam penelitian yang dilakukan oleh R. Nazriyah, memfokuskan pembahasannya terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih memfokuskan tentang sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan mekanisme sidang tahunan dari tahun ke tahun, urgensi penguatan sidang tahunan MPR RI dan juga mencetuskan konsep penguatan sidang tahunan MPR RI.
3. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Galang Asmara, memfokuskan pembahasannya terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih memfokuskan tentang sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan mekanisme sidang tahunan dari tahun ke tahun, urgensi penguatan sidang tahunan MPR RI dan juga mencetuskan konsep penguatan sidang tahunan MPR RI.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.[28]

[28] I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, cetakan kedua, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 12.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah dengan pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.[29]

3. Objek Penelitian

Fokus dalam penelitian ini adalah penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam mekanisme pertanggungjawaban lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

4. Sumber Data Penelitian

Jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer: Peraturan Perundang-Undangan, terdiri dari:

1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

[29] M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 60.

Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
6) Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002
7) Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, Dewan

Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002

8) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempat atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
9) Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003
10) Ketetapan MPR RI No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001

11) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
12) Ketetapan MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesa Tahun 2000
13) Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
14) Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor

II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

15) Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004

16) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

b. Bahan Hukum Sekunder: Berupa literatur-literatur dari buku-buku para ahli hukum dan jurnal yang bersangkutan dengan penelitian.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah dengan melalui studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan. Yang mana hal ini dimaksudkan untuk mempertajam analisis.[30]

6. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah analisis kualitatif yaitu upaya yang dilakukan dengan mengolah data,

[30] *Ibid.,* hlm. 101.

mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, metode kualitatif merupakan metode yang menghasilkan data berupa narasi tertulis, lisan orang-orang atau perilaku yang diamati.[31]

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam empat bab, yang terdiri dari beberapa sub bab:

1. Bab Bab I (Pendahuluan) merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori-teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, orisinalitas penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab II (Tinjauan Tentang Negara Hukum, Lembaga Perwakilan, Teori Kedaulatan Rakyat) merupakan penjelasan secara mendalam mengenai teori-teori yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini. Dari paparan ini diharapkan dapat mengantarkan peneliti pada penyelesaian terhadap pokok persoalan yang menjadi fokus penelitian.
3. Bab III (Hasil Penelitian dan Pembahasan) Membahas dan menguraikan mengenai bagaimana penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai mekanisme pertanggungjawaban lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

[31] *Ibid.,* hlm. 133.

4. Bab IV (Penutup) berisi kesimpulan jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian setelah dilakukanya pembahasan oleh peneliti dan saran berupa rekomendasi terhadap hasil kesimpulan dalam skripsi dari peneliti atas penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN TEORI

TENTANG NEGARA HUKUM, LEMBAGA PERWAKILAN DAN TEORI KEDAULATAN RAKYAT

A. NEGARA HUKUM

1. Definisi Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul dan jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai popular pada abad XIX. Latar belakang munculnya konsep negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Sejarah timbulnya cita negara hukum sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara. Cita negara hukum pertama kalinya dikemukakan oleh Plato lalu pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.[32]

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan pandangan bahwa menurutnya penyelenggaraan negara yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.[33]

Selain itu, negara hukum dapat juga dibedakan menjadi negara hukum dalam arti sempit dan negara hukum dalam arti luas. Negara hukum dalam arti sempit

[32] Ni'matul huda, *Negara hukum, demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

[33] Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

(*rule of law in the narrow sense*) adalah negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahannya dibatasi oleh hukum tertulis atau undang-undang. Sedangkan, negara hukum dalam arti luas (*rule of law in broad sense*) adalah suatu negara yang idealnya dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam dimensi hukum yang adil (*good law on right*). Dengan demikian, pada negara hukum dalam arti luas ditekankan pula pada elemen konstitusi dan *judicial review* (pengujian undang-undang).[34]

Wirjono Projodikoro menyatakan bahwa dalam istilah negara hukum berarti bahwa suatu negara yang ada di dalam wilayahnya semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya, baik terhadap para warga negara maupun dalam menjalankan fungsi dan tugasnya masing-masing saling berhubungan dan tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang, tetapi harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.[35]

Arti Negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan Negara apapun namanya termasuk warga Negara harus tunduk dan patuh serta menjungjung tinggi hukum tanpa terkecuali.[36]

---

[34] I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, edisi revisi, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 20-21, dan hlm. 160.

[35] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dam Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 9.

[36] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*", Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm. 17.

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum *(everything must be done according to law)*. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, hukum harus ditempatkan sebagai aturanmain dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara tujuan hukum itu sendiri diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakat yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.[37]

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, istilah negara hukum diartikan sebagai negara yang menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi.[38] Lebih lanjut dijelaskan bahwa negara hukum terdiri dari negara hukum formal dan negara hukum material.

Negara hukum formal adalah negara yang segala tindakannya didasarkan hanya atas hukum tertulis, yang secara formal tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan negara hukum meterial adalah negara yang

[37] Ridwan HR, *Loc. Cit.*

[38] Kamus Besar Bahasa Indonesia , https://kbbi.web.id/ , diakses tanggal 30 September 2018.

tidak hanya mendasarkan segala tindakannya pada peraturan perundangundangan, tetapi juga menyelenggarakan kesejahteraan umum.[39]

Realitas munculnya ide negara hukum mempunyai korelasi yang erat dengan upaya menghapuskan sistem pemerintahan absolut. Suatu bentuk perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari pemerintahan, secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu dengan sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi. Terjadinya dinamika perubahan konsep negara hukum berhubungan erat dengan adanya kecaman-kecaman terhadap ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, serta tersebarnya paham sosialis.

Ide Negara hukum, selain terkait dengan konsep *"rule of law"* dan *"the rule of law"*, juga berkaitan dengan konsep *"nomocracy"* yang berasal dari perkataan *"nomos"* dan *"cratos"*. *"nomos"* berarti norma sedangkan *"cratos"* adalah kekuasaan. Hal yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum sebagai kedaulatan tertinggi.

Padanan "istilah" Negara hukum dapat dibagi dalam beberapa kategori: Pertama, Belanda dan Jerman lazim menggunakan istilah *"rechtsstaat"*, Inggris memakai *"the rule of law"*, Perancis menggunakan istilah *"etat de droit"*, dan di Amerika Serikat *"government of law, but not man"*; Kedua, istilah

[39] Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 22.

"*rechtsstaat*" dan istilah *"etat de droit"* dikenal di Negara Eropa Kontinental, sementara istilah *"the rule of law"* dikenal di Negara Anglo Saxon; Ketiga, istilah *"sosialist legality"* dikenal di Negara yang berpaham komunis; dan Keempat, dalam kepustakaan Indonesia selain dikenal istilah *"rechtsstaat"* juga ada *"the rule of law"*.[40]

Tipe-tipe negara hukum tersebut tentu memiliki ciri dan karakter hukum tersendiri dalam merefleksikan nilai-nilai konstitusi yang akan dianutnya. Meskipun terdapat banyak tipe negara hukum, namun substansi dalam menjalankan sistem pemerintahan tentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada.

2. Konsep Negara Hukum

Latar belakang pemikiran negara hukum lahir dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah, karena setiap yang memerintah dari segi sosiologi kekuasaan potensial untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Menurut Lord Acton orang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang, hal itu terlihat dari ungkapannya yang sangat popular "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*". Bahwa kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk menyimpang (korupsi) dan kekuasaan yang absolut (tanpa batas) pasti melakukan penyimpangan (korupsi). Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia

[40] Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 18.

mendapat jaminan maka kekuasaan dari Sang Penguasa perlu dibatasi oleh hukum.[41]

Kekuasaan yang terlalu besar membuka peluang bagi penyalahgunaan secara lebih besar lagi. Oleh karena itu, adanya kontrol yang kuat dari rakyat untuk memaksa penyelenggara negara agar tetap berada pada jalur hukum merupakan salah satu cara untuk menegakkan negara hukum.[42]

Negara hukum memiliki arti bahwa hukum di suatu negara merupakan penjelmaan daripada kemauan negara dan dalam keanggotannya, negara sendiri tunduk kepada hukum yang dibuatnya.[43] Konsep ini adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi ada pada hukum dan tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi lagi selain hukum.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip '*the rule of law, and not of man*', yang sejalan dengan pengertian '*nomocratie*', yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.

Dalam paham negara hukum, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari

[41] Yuslim, *Loc. Cit*.
[42] Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.,* hlm. 26.
[43] Abu Daud Busroh, *Op.Cit.,* hlm. 72.

kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat.[44]

Konsep dari negara hukum pada dasarnya berpangkal pada sebuah ide di mana sistem hukum yang dilaksanakan seyogianya membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan tetap memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konsep dasar atau intisari dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan manusia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang, selain itu setiap warga negara dalam negara hukum memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum, adanya perlindungan hak asasi manusia dan adanya peradilan yang bebas.[45]

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental yang dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan yang lainnya dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechstaat*". Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan "*rechstaat*" itu mencakup empat unsur pokok:[46]

a. Pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (*grondrechten*);
b. Pembagian kekuasaan;

[44] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 62.
[45] Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, cetakan kesatu, PT Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 21.
[46] Zairin Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 7.

c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang atau peraturan (*wetmatigheid van het bestuur*);

d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheidsdaad*).

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.[47] Dengan demikian, dalam negara hukum *rechstaat* muncul peranan yang sangat besar dari hukum yang dibuat oleh manusia yang melahirkan setumpuk peraturan perundang-undangan yang disebut dengan hukum tertulis.[48]

Agama Islam juga mengatur mengenai perlindungan Hak Asasi Manusia sebagaimana telah disebutkan di dalam Al Qur'an antara lain dalam surah Al-Isra' ayat 70,[49] dan surah Al-Hujurat ayat 13.[50]

---

[47] Ni'matul Huda, *Op. Cit.,* hlm. 94.

[48] *Ibid.,* hlm. 9.

[49] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* cetakan pertama, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 95.

[50] Yahya Ahmad Zein, *Konsep Hak Asasi Manusia dalam Islam (Mengungkap Korelasi antara Islam dengan HAM*), diakses dalam https://www.academia.edu/33469908/KONSEP_HAK_ASASI_MANUSIA_DALAM_ISLAM_Mengungkap_Korelasi_Antara_Islam_Dengan_HAM, pada tanggal 25 Oktober 2018.

۞ وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِيٓ ءَادَمَ وَحَمَلْنَٰهُمْ فِي ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ وَرَزَقْنَٰهُم مِّنَ
ٱلطَّيِّبَٰتِ وَفَضَّلْنَٰهُمْ عَلَىٰ كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا ﴿٧٠﴾

Artinya:

"Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak-anak Adam, Kami angkut mereka di daratan dan di lautan, Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna atas kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan" (QS. Al-Isra' ayat 70).

يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَٰكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَىٰ وَجَعَلْنَٰكُمْ شُعُوبًا وَقَبَآئِلَ
لِتَعَارَفُوٓا۟ ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ ٱللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya:

"Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal" (QS. Al-Hujurat ayat 13).

Terdapat 12 prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai

negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*). 12 prinsip pokok tersebut antara lain:[51]

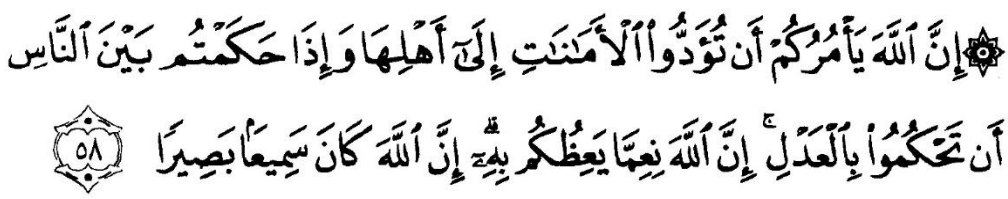
a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
d. Pembatasan Kekuasaan
e. Organ-organ Eksekutif Independen
f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
g. Peradilan Tata Usaha Negara
h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
i. Perlindungan Hak Asasi Manusia
j. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)
k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtstaat*)
l. Transparansi dan Kontrol Sosial

Masing-masing prinsip pokok yang menjadi pilar-pilar utama negara hukum tersebut tentu harus diterapkan dalam suatu negara secara maksimal dan tidak ada suatu pengurangan yang dilakukan. Dengan melakukan hal yang demikian negara tersebut dapat disebut sebagai negara hukum.

Adanya transparansi dalam negara hukum, maka akan membuat pemimpin-pemimpin atau wakil rakyat menjadi amanah dan bertanggungjawab dalam

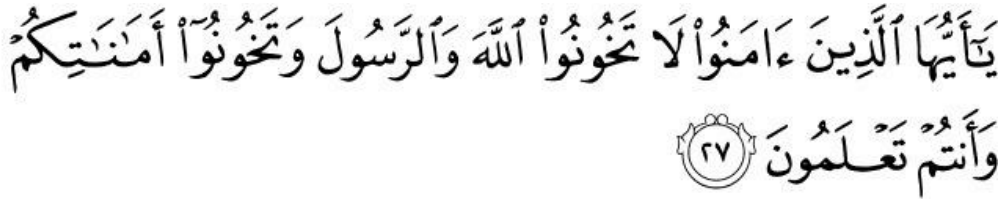
[51] M. Thalhah dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia*, cetakan pertama, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 13.

melakukan tugas pokok dan fungsinya. Dalam agama Islam sifat amanah di jelaskan dalam beberapa ayat Al-Qur'an:[52]



Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat" (QS. An Nisa' ayat 58).



Artinya:

"Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui" (QS. Al Anfal ayat 27).

[52] https://adinawas.com/ayat-tentang-amanah-dalam-al-quran.html, diakses pada tanggal 25 Oktober 2018.

Sebagai umat Islam kita juga diharuskan bertanggungjawab di dalam melakukan sesuatu hal, sebagaimana disebutkan di dalam beberapa ayat di Al-Qur'an antara lain:[53]

حَتَّىٰٓ إِذَآ أَتَوۡاْ عَلَىٰ وَادِ ٱلنَّمۡلِ قَالَتۡ نَمۡلَةٞ يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّمۡلُ ٱدۡخُلُواْ
مَسَٰكِنَكُمۡ لَا يَحۡطِمَنَّكُمۡ سُلَيۡمَٰنُ وَجُنُودُهُۥ وَهُمۡ لَا يَشۡعُرُونَ ١٨

Artinya:

"*Hingga apabila mereka (rombongan Nabi Sulaiman) sampai di lembah semut berkatalah seekor semut: Hai semut-semut, masuklah ke dalam sarang-sarangmu, agar kamu tidak diinjak oleh Sulaiman dan tentaranya, sedangkan mereka tidak menyadari"* (QS.an-Naml:18).

"*Kepada para malaikat diperintahkan, kumpulkanlah orang-orang yang dzalim beserta teman sejawat merekadan sembah-sembahan yangselalu mereka sembah selain Allah. Maka tunjukkanlah kepada mereka jalan ke neraka. Dan tahanlah mereka di tempat perhentian karena mereka sesungguhnya mereka akan ditanya dimintai pertanggungjawaban"* (QS. AS-Shaffat: 22-24).

كُلُّ نَفۡسِۭ بِمَا كَسَبَتۡ رَهِينَةٌ ٣٨

Artinya:

"*Tiap-tiap diri bertanggungjawab atas apa yang telah diperbuatnya*" (QS. Al-Mudatstsir: 38).

[53] https://dalamislam.com/landasan-agama/al-quran/ayat-al-quran-tentang-tanggung-jawab, diakses pada tanggal 25 Oktober 2018.

إِنَّا نَحْنُ نُحْيِ ٱلْمَوْتَىٰ وَنَكْتُبُ مَا قَدَّمُوا۟ وَءَاثَٰرَهُمْ ۚ وَكُلَّ شَىْءٍ
أَحْصَيْنَٰهُ فِىٓ إِمَامٍ مُّبِينٍ ﴿١٢﴾

Artinya:

"Sesungguhnya Kami menghidupkan orang-orang mati dan Kami menuliskan apa yang telah mereka kerjakan dan bekas-bekas yang mereka tinggalkan. Dan segala sesuatu Kami kumpulkan dalam Kitab Induk yang nyata (Lauh Mahfuzh)" (QS. Yaasiin ayat 12).

B. LEMBAGA PERWAKILAN

1. Definisi Lembaga Perwakilan

Latar belakang munculnya lembaga perwakilan dikarenakan luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan. Karena latar belakang tersebut muncul suatu gagasan demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan, yang sebutannya dan juga jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering disebut parlemen atau kadang-kadang disebut Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi parlemen ini lahir karena suatu kelicikan dari sistem feodal bukan karena ide demokrasi itu sendiri.[54]

Secara terminologi banyak peristilahan yang digunakan oleh berbagai negara untuk menamakan lembaga perwakilannya. Lembaga perwakilan dapat disebut

[54] Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, cetakan pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 79.

sebagai parlemen yang berasal dari bahasa Prancis yakni *parler* (berbicara). Lembaga perwakilan secara fungsional juga diistilahkan sebagai legislatif yang berasal dari kata *legislate* dengan fokus pada fungsinya dalam membuat undang-undang, dan ada pula yang menggunakan istilah *assembly* yang berarti berkumpul (untuk membicarakan masalah publik).[55]

2. Konsep Lembaga Perwakilan

Pada dasarnya teori lembaga perwakilan sangat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan yang merupakan wujud realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga karakter atau sifat khas dari lembaga perwakilan, yang terdiri atas:[56]

a. Perwakilan Politik

   Dalam perwakilan politik, para anggota badan perwakilan rakyat direkrut atau dicalonkan oleh partai politik melalui pemilihan umum. Kelemahan dari perwakilan politik ini adalah biasanya anggota-anggota yang terpilih hanya mereka yang memiliki popularitas dalam bidang politik dan tidak memiliki keahlian dalam bidang pemerintahan.

b. Perwakilan Fungsional

   Dalam perwakilan fungsional, para anggotanya direkrut berdasarkan kepangkatan menurut fungsi, pekerjaan, jabatan atau keahlian.

---

[55] Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, edisi revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 315.

[56] I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 101.

c. Perwakilan Daerah

Perwakilan ini biasa berlaku dalam sebuah negara berbentuk negara federal atau negara kesatuan yang wilayahnya luas, dimana para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan adanya tiga karakter tersebut, tentu akan membawa konsekuensi terhadap arti dan kedudukan yang berbeda terhadap orang yang mewakili dengan yang diwakilinya. Apabila si wakil mewakili kelompok kepentingan dan daerah, maka jelas bahwa si wakil keberadaannya adalah sebagai "utusan". Apabila si wakil merupakan perwakilan politik maka ia harus tunduk pada keinginan partai politik yang mengutusnya. Sebaliknya, jika posisi si wakil sebagai orang yang mewakil rakyat atas dasar pemilihan umum, jelas keberadaannya adalah sebagai "wakil", dengan konsekuensi si wakil harus bertanggung jawab kepada para pemilihnya.

Tanggung jawab tersebut dilakukan dengan jalan mengambil sendiri kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dapat membawa manfaat bagi rakyat yang diwakili. Dengan demikian, para wakil mempunyai kewajiban kepada rakyat. Pertama, senantiasa berpartisipasi dalam setiap pembahasan dan kontrol politik terhadap kebijaksanaan nasional. Kedua, memberikan informasi kepada rakyat tentang segala aktifitasnya. Ketiga, memberi bantuan dan nasihat yang dibutuhkan rakyat.[57]

[57] I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Unpad, Bandung, 2000, hlm. 22., dalam Edy Purnama, *Op. Cit.*, hlm. 68-69.

Menyangkut hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili, ada beberapa teori, yaitu:[58]

a. Teori Mandat

Orang yang berkedudukan sebagai wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun terus menyesuaikan diri sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zamannya. Teori mandat ini dalam perjalanan terpecah menjadi 3 macam:[59]

1) Mandat Imperatif

   Memandang bahwa lembaga perwakilan adalah representasi dari para pemilih. Oleh karena itu, setiap wakil yang merupakan hasil pemilihan oleh rakyat harus bertindak sesuai dengan keinginan rakyat para pemilih yang diwakilinya.

2) Mandat Bebas

   Memandang bahwa para wakil yang duduk di dalam lembaga perwakilan tidak terikat dengan para pemilih.

3) Mandat Representatif

   Memandang bahwa si wakil dianggap bergabung dengan lembaga perwakilan yang telah mendapat mandat dari rakyat,

[58] Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 82-86.
[59] Eddy Purnama, *Op. Cit.*, hlm. 69-70.

dalam konsepsi ini rakyat hanya berfungsi sebatas untuk membentuk lembaga perwakilan, sehingga lembaga perwakilan dianggap representasi seluruh rakyat.

b. Teori Organ

Teori organ muncul melalui pemikiran Von Gierke, menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti Eksekutif, Parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling ketergantungan satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

c. Teori Sosiologi dari Rieker

Rieker menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

d. Teori Hukum Obyektif dari Leon Duguit

Menurut teori ini dasar dari pada hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tak akan dapat melaksanakan tugas-

tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.

e. Teori Gilbert Abcarian

Menurut Gilbert Abcarian ada empat tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, yaitu:

1) Si wakil bertindak sebagai "wali" (*trustee*)

   Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

2) Si wakil bertindak sebagai "utusan" (*delegate*)

   Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

3) Si wakil bertindak sebagai "*politico*"

   Di sini si wakil kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakannya tergantung dari materi yang dibahas.

4) Si wakil bertindak sebagai "*partisan*"

   Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai si wakil.

f. Teori Prof. Dr. A. Hoogerwer

Menurut sarjana ini hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 model yaitu:

1) Model *delegate* (utusan)

   Di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.

2) Model *trustee* (wali)

   Di sini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.

3) Model *Politicas*

   Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.

4) Model Kesatuan

   Di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

5) Model Diversifikasi (penggolongan)

   Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

3. Lembaga Perwakilan di Indonesia

Setelah adanya amandemen UUD 1945, teori perwakilan melembaga dalam tiga badan perwakilan di Indonesia yaitu:[60]

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

   Sejak diproklamirkan kemerdekaan Republik Indonesia 17-Agustus-1945 dan ditetapkan berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18-Agustsus-1945, Panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menyadari sepenuhnya

[60] I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 102-105.

bahwa lembaga-lembaga perwakilan seperti MPR harus segera dibentuk, akan tetapi pada masa itu belum memungkinkan untuk membentuk lembaga perwakilan MPR. Melalui pemilihan umum tahun 1971, 1977, 1982 dan 1987 baru secara rutin dibentuk MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[61]

Setelah adanya amandemen UUD 1945, MPR merupakan gabungan perwakilan politik dan perwakilan daerah, karena keanggotaannya terdiri atas "seluruh anggota DPR" dan "seluruh anggota DPD". Dilihat dari konstruksi keanggotaannya yang terdiri dari "seluruh anggota DPR" dan "seluruh anggota DPD", maka MPR merupakan badan perwakilan yang berdiri sendiri. Bandingkan dengan *Congress* di Amerika yang bukan badan perwakilan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan "sidang gabungan" (*joint session*), karena keanggotaannya terdiri atas "*Senat*" (wakil negara bagian, yakni 2 orang senator masing-masing negara bagian) dan *House of Representatif* (DPR hasil pemilihan umum federal). Kewenangan MPR sebagaimana tercantum di dalam konstitusi adalah menetapkan dan mengubah UUD; melantik Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2)]; memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD [Pasal 3 ayat (3) jo. Pasal 7A dan Pasal 7B]; memilih Wakil Presiden dari calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden [Pasal 8 ayat (2)],

[61] Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 91.

memilih Presiden dan Wakil Presiden, apabila keduanya berhalangan tetap [Pasal 8 ayat (3)].

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Keanggotaan DPR dicalonkan oleh partai politik yang terverifikasi dengan keputusan KPU, dan dipilih dalam pemilihan umum legislatif, DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

DPR berwenang mengajukan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK dengan alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga 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, selain itu DPR berwenang mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah ada putusan MK yang menerima permohonan *impeachment* dari DPR.

Wewenang lain yang dimiliki oleh DPR antara lain (i) memberikan persetujuan bersama dengan Presiden atas Undang-Undang (UU); (ii) memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang diajukan oleh Presiden; (iii) persetujuan calon hakim agung atas usulan Komisi Yudisial (KY); (iv) persetujuan pengangkatan calon anggota KY; (v) memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain; pemberian amnesti, abolisi, (vi) memilih calon anggota

BPK; dan (vii) mengusulkan 3 (tiga) orang calon hakim MK kepada Presiden setelah menguji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*).

c. Dewan Perwakilan Daerah

Keanggotaan DPD dipilih melalui pemilihan umum legislatif yang merupakan calon perseorangan mewakili setiap provinsi dan diwakili 4 orang anggota, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

DPD mempunyai kewenangan (i) dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) 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; (ii) ikut membahas RUU yang diusulkannya sesuai dengan kewenangannya; dan (iii) melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang menjadi kewenangan DPD untuk mengusulkannya, dan hasil pengawasannya itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Mengingat jumlah lembaga perwakilan pasca amandemen UUD 1945 terdiri atas tiga badan yakni MPR, DPR, dan DPD. Dengan demikian, sistem perwakilan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem bikameralisme a simetris atau bikameralisme lunak (*soft bicameralism*).[62]

[62] I Dewa Gede Atmadja, *Loc. Cit.*

C. Teori Kedaulatan Rakyat

1. Definisi Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata yaitu kata "kedaulatan" dan kata "rakyat", di mana masing-masing kata tersebut memiliki arti yang berbeda. Dari segi kaidah Bahasa Indonesia kata kedaulatan berasal dari suku kata "daulat" yang bermakna kekuasaan: pemerintahan. Kemudian kata tersebut mendapat imbuhan awalan "ke" dan akhiran "an" (ke-daulat-an) sehingga mempunyai suatu pengertian kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara.[63] Selanjutnya, kata "rakyat" bebrarti segenap penduduk suatu negara (sebagai imbangan pemerintahan).[64]

Di dalam Bahasa Arab juga dijumpai istilah "*daulah*" dan "*ra'iyah*". Kata "*daulah*" memiliki dua bentuk kata, yaitu: pertama, "*dulatan*" yang berarti beredar. Istilah ini dihubungkan dengan adanya larangan peredaran kekayaan hanya di antara orang kaya. Yang kedua, "*nudawiluha*" yang berarti mempergantikan. Istilah ini berkaitan dengan adanya penegasan bahwa kekuasaan merupakan sesuatu yang harus digilirkan umat. Kemudian kata "*ra'iyah*" mengacu kepada pengertian masyarakat (rakyat).[65]

Kedaulatan atau *souvereniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata "daulat" dan "kedaulatan" berasal dari kata Arab "*daulah*" yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang dipakai dalam Alquran adalah peredaran

---

[63] Depdikbud RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1988, hlm. 188., dalam Eddy Purnama, *Op. Cit.,* hlm. 27.

[64] *Ibid.,* hlm. 722., dalam *Ibid.*

[65] Eddy Purnama, *Ibid.,* hlm. 28.

dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiluba baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*duulatan baina alaghniya*). Artinya, akar kata daulat dalam Alquran terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik, dikenal adanya istilah-istilah teknis kekuasaan seperti Daulat Bani Abbasiyah, Daulat Bani Umayyah, dan sebagainya di mana kata daulat dikaitkan dengan rezim politik.[66] Pada dasarnya kedaulatan memiliki empat sifat-sifat dasar, yaitu:[67]

a. Permanen (yang berarti kedaulatan tetap selama negara berdiri);
b. Asli (yang berarti kedaulatan tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi);
c. Bulat (tidak dapat dibagi-bagi, yang berarti kedaulatan merupakan satu-satunya kekuasaan yang tertinggi dalam negara); dan
d. Tak terbatas (yang berarti kekuasaan itu tidak dibatasi oleh siapapun, sebab apabila kekuasaan itu terbatas, tentu ciri bahwa kedaulatan itu merupakan kekuasaan tertinggi akan lenyap).

Menurut kacamata Islam, sebutan atau istilah yang secara langsung mengacu persis sama dengan istilah kedaulatan memang tidak ada. Tetapi sebutan-sebutan lain yang dimaksudkan sebagai pengertian dari kedaulatan dapat ditemukan,

[66] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, 2008, hlm. 143.
[67] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 98.

misalnya sebutan Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah Yang Maha Pengasih Maha Penyayang, Tuhan Semesta Alam. Makna yang mengacu kepada kedaulatan juga dapat ditemukan dalam Al-Quran antara lain pada Surat Ali Imran Ayat 26 yang antara lain berbunyi: "*Qulillaahumma maalikaalmulki…*" (Katakanlah" Wahai Tuhan Yang Mempunyai Kerajaan, ...).[68] Dalam tafsir dan kajian yang lain terhadap ayat tersebut ada pula yang diterjemahkan sebagai berikut: "Katakanlah Hai Tuhan Yang memiliki (Sekalian) Kekuasaan, …".[69] Ada juga yang mengartikan "Ia Allah Tuhan yang berdaulat, …".[70]

2. Konsep Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja dan teroi kedaulatan tuhan dan kemudian menjelma dalam revolusi Prancis sehingga kemudian dapat menguasai seluruh dunia hingga sekarang dalam bentuk "mythos abad ke XIX" yang memuat paham kedaulatan rakyat dan perwakilan (demokrasi).[71]

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Pahak kedaulatan rakyat itu sudah dikemukakan oleh kaum Monarchomachen seperti Marsilio, Wiliam Ockham,

---

[68] Kementerian Urusan Agama Islam, Wakaf, Da'wah dan Irsyad Kerajaan Saudi Arabia, *Al Quran dan Terjemahan*, Percetakan Raja Fahd, Medina Al-Munawwarah, 1418, hlm. 79., dalam Eddy Purnama, *Loc. Cit.*

[69] A. Hasan, *Al Furqan (Tafsir Al Quran*), Tinta Mas, Jakarta, 1962, hlm. 103., dalam *Ibid*.

[70] Salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam*, Yayasan Mizan, Bandung, 1983, hlm. 80., dalam *Ibid.*

[71] C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hlm. 8.

Buchanan, Hotman, Bellarmin, dan lain-lain. Mereka inilah yang paling awal mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat. Dalam tangan Rousseau kedaulatan rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak. Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.[72]

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbangan terhadap kekuasaan penguasa tunggal yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.[73]

Ajaran kedaulatan rakyat meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat bukan penguasa. Oleh karena itu, dalam paham kedaulatan rakyat muncul suatu slogan yang sangat terkenal yaitu "*vox populi suprema lex*" yang berarti bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi. Rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara.[74] Sehingga kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.[75]

---

[72] Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 188-189.

[73] F. Isjwara, *Loc. Cit.*

[74] M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 59.

[75] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

Kedaualatan rakyat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang memberikan legitimasi terhadap negara dalam menerapkan dan menjalankan kebijakan (*policy*). Sebagaimana dikemukakan oleh Mac Iver bahwa "*the sovereignity, so we shall name the power which ultimately determaines he policy of the state*". Maksudnya, apabila kedaulatan berada di tangan rakyat (kedaulatan rakyat), maka rakyatlah yang menentukan kebijakan negara melalui badan penjelmaan seluruh rakyat.[76]

Dalam teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang merupakan sumber (pahala) segala kekuasaan tertinggi dari suatu negara. Karena manusia itu pada dasarnya semua merdeka dan sama, maka sangatlah tidak masuk akal bila ada suatu kekuasaan yang berdiri di atas manusia-manusia, dengan tiada kemauan, atau atas izin manusia-manusia itu semuanya. Oleh karena itu, kekuasaan negara adalah pelaksanaan rakyatnya yang tidak dapat ditiadakan, dan kekuasaan rakyat berwujud pada peraturan perundang-undangan.

Suatu kekuasaan negara harus bersandarkan pada kehendak rakyat terbanyak, sebab rakyatnya yang menetapkan anggota-anggota pemerintahan dan kepada mereka ini dipercayakan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan rakyat. Pemerintah yang dijalankan di luar kemauan rakyat, atau yang bertentangan dengan undang-undang, berarti merupakan dosa kepada rakyat.

Pemerintah adalah hamba rakyat belaka. Pemerintah menjalankan kekuasaan atas nama rakyat. Rakyat inilah yang berhak membatasi kekuasaan pemerintah atau mengubahnya, atau bahkan mencabut sama sekali menurut kehendaknya.

[76] I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 90.

Jadi paham kedaulatan rakyat mengatakan bahwa kedaulatan negara itu berasal dari rakyat atau berasal dari kedaulatan rakyat, dari persekutuan rakyat antara satu dengan yang lainnya. Hal ini adalah buah pemikiran dari J.J. Rousseau, yang berkeyakinan bahwa manusia itu sejak lahirnya adalah merdeka dan berdaulat sebagaimana Tuhan menciptakannya.[77]

Negara diciptakan manusia sebagai hasil persetujuan belaka untuk dijadikan alat untuk melindungi manusia-manusia yang jadi warga negaranya. Oleh karena itu, negara sendiri tidaklah berdaulat, hanya rakyatnyalah yang berdaulat dan di tangan mereka itulah terpegang kedaulatan negara.

Maka kedaualatan rakyat inilah yang menjadi sumber dari segala sumber hukum dan sumber kekuasaan dalam negara. Oleh karena itu, segala aturan dan kekuasaan-kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidaklah boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Karena kedaulatan yang berada di tangan rakyat berasal dari pemberian Tuhan, maka kedaulatan rakyat itu pun harus dijalankan selaras dengan kehendak Tuhan. Undang-undang sebenarnya adalah penjelmaan dari kehendak bersama, maka dari itu kekuasaan perundang-undangan dilakukan rakyat dan undang-undang yang tidak disahkan oleh rakyat sendiri adalah tidak sah. Kedaulatan rakyat dapat diartikan dua macam yaitu:[78]

a. Kedaulatan rakyat dalam arti rakyatlah yang dianggap menjadi sumber atas segala kekuasaan negara. Segala hukum dan peraturan yang diciptakan oleh rakyat harus ditaati lebih dari hukum atau peraturan mana

[77] Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*, cetakan pertama, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 80.

[78] *Ibid.*, hlm. 81.

pun juga, lebih dari hukum yang diperintahkan oleh Tuhan sekali pun. Dalam hal ini terdapat suatu semboyan bahwa "suara rakyat ialah suara Tuhan.

b. Kedaulatan rakyat dalam arti rakyat merupakan tempat kekuasaan yang tertinggi, kekuasaan mana sebenarnya karunia Tuhan. Karena *souvereiniteit* menurut paham ini karunia Tuhan, maka kebenaran hukum rakyat wajib diukur atau diselaraskan dengan kehendak Tuhan.

Pada intinya bahwa di setiap negara dan setiap pemerintaha modern akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap sebagai hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, hal ini dapat diartikan bahwa rakyat menjadi sumber kekuasaan.[79]

3. Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Indonesia sebagai salah satu negara yang berdaulat, pahak kedaulatan rakyat merupakan pilihan yang telah dipikirkan jauh-jauh hari oleh *the founding fathers* negara. Bung Karno dan Bung Hatta adalah di antara mereka yang telah mengemukakan gagasan tersebut jauh sebelum kemerdekaan Indonesia diperoleh. Pemikiran beliau pada dasarnya merupakan kristalisasi dai nilai-nilai yang telah lama tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat yang paling bawah.[80]

[79] Dahlan Thaib, *Loc. Cit.*
[80] Eddy Purnama, *Op.Cit.*, hlm. 39.

Paham kedaulatan rakyat telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di pedesaan. Paham dimaksud terbatas pada hak tertinggi rakyat pedesaan untuk menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa, kepala kampung atau kepala persekutuan hukum lainnya seperti kepala marga, *keuchik*, dan lainnya. Dengan kata lain kedaulatan rakyat yang dilaksanakan terbatas dalam ruang lingkup territorial pedesaan. Di samping itu, prinsip tersebut juga dapat dijumpai dalam sistem pengambilan keputusan yang senantiasa mengikutsertakan rakyat di desa. Pengambilan keputusan ada pada tangan rakyat, seperti dalam setiap kegiatan rembug desa. Selain itu, dalam pandangan Jawa setiap orang dibenarkan untuk memiliki kebebasan bertindak dan berpikir berbeda dengan semua orang, asal masih dalam batas-batas tertentu sehingga tidak mengakibatkan terganggunya hubungan yang bersifat menyeluruh di dalam suatu kesatuan hidup.[81]

Nilai-nilai tersebut kemudian oleh Hatta diangkat untuk dijadikan sandaran bagi bangsanya dalam kehidupan bernegara setelah merdeka. Bung Hatta dan teman-teman sangat mengimpikan agar Indonesia mendasarkan diri atas paham kedaulatan rakyat. Prinsip lembaga permusyawaratan di desa-desa itulah yang kemudian dijadikan acuan untuk merumuskan gagasan kedaulatan rakyat ke dalam UUD 1945.[82]

Kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 dimuat baik dalam Pembukaan (alinea keempat) dan juga di dalam Batang Tubuh, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

---

[81] Parsudi Suparlan, *Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Pedesaan Jawa*, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 20., dalam *Ibid.*, hlm. 40.

[82] Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat*, dalam *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 87., dalam *Ibid.*

menetapkan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut maka kedaulatan rakyat itu telah diwakilkan kepada MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, sehingga kekuasaan negara yang tertinggi berada ditangan MPR.[83] Adanya Pasal tersebut memunculkan suatu tafsir bahwa MPR yang memegang kedaulatan rakyat. Rakyat seolah-olah mengalihkan kedaulatan rakyat kepada MPR, sehingga rakyat pun tergantung pada kemauan MPR.[84]

Akan tetapi, kemudian ketentuan tersebut dalam amandemen ketiga pada tahun 2001 mengalami perubahan sehingga ketentuan dimaksud berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Dengan adanya perubahan tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sangat sentral. Dengan demikian, kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) selalu berada di tangan rakyat.[85]

Kedaulatan rakyat yang tumbuh dan dipertahankan dalam kehidupan rakyat pedesaan tetap dianut diserasikan dengan situasi dan kemajuan zaman. Kedaulatan rakyat tradisional Indonesia yang bersifat sektoral ditingkatkan dan diperluas menjadi sendi kehidupan negara sesuai dengan kebutuhan zaman modern. Namun, demikian pengaruh paham kedaulatan rakyat yang berkembang di negara-negara lain tidak menutup kemungkinan untuk diterapkan atau pun

[83] Dahlan Taib, *Op.Cit.*, hlm. 10.
[84] I Dewa Gde Atmadja, *Op. Cit.*, hlm, 92.
[85] *Ibid.*

diadopsi, asalkan hal tersebut tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan bersandar pada pengalaman-pengalaman dalam penyelenggaraan negara, maka penyesuaian terhadap organ-organ negara merupakan hal yang biasa dalam praktik penyelenggaraan negara apabila hal tersebut dipandang sebagai suatu kebutuhan.[86]

[86] Eddy Purnama, *Op.Cit.,* hlm. 41.

BAB III

PENGUATAN SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBAGAI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN LEMBAGA TINGGI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Mekanisme Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia diselenggarakan pada tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000, yang salah satu agendanya adalah melakukan perubahan kedua UUD 1945. Sidang tahunan MPR RI tersebut merupakan pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI (TAP MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Tata Tertib MPR RI) dan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Halauan Negara tahun 1999-2004 (TAP MPR RI NO. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004). Kedua ketetapan tersebut dihasilkan oleh MPR RI di era reformasi, sehingga dapat dikatakan agenda kenegaraan yang berupa sidang tahunan merupakan salah satu perwujudan amanat reformasi.

Pelaksanaan sidang tahunan MPR RI yang pertama kali, sebagaimana telah dinyatakan di dalam Pasal 49 ayat (2) TAP MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Tata Tertib MPR RI bertujuan untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis dan/atau membuat keputusan Majelis.[87] Selain itu

[87] Pasal 49 ayat (2) TAP MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Tata Tertib MPR RI.

setelah keluarnya TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004, yang mana di dalam Pasal 4 ketetapan tersebut menyatakan bahwa "menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia selaku kepala pemerintahan negara serta menugaskan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya untuk melaksanakan ketetapan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ketetapan ini sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya masing-masing, dan menyampaikan laporan pelaksanaannya setiap tahun dalam sidang tahunan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia".[88]

Pelaksanaan sidang tahunan MPR RI pada tahun 2000 juga merupakan suatu kewajiban ketatanegaraan yang setiap tahun harus dilakukan. Hal ini didasarkan pada ketentuan dalam GBHN Bab V mengenai kaidah pelaksanaan pada nomor tiga yang menyatakan bahwa semua lembaga tinggi negara berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-undang Dasar 1945.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pelaksanaan sidang tahunan MPR RI merupakan suatu kewajiban ketatanegaraan dan sidang tahunan tersebut merupakan tempat pelaporan pelaksanaan GBHN dan ketetapan MPR sesuai dengan fungsi, tugas, dan kewenangan masing-masing lembaga tinggi negara.

[88] Pasal 4 TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Pada saat pelaksanaan sidang tahunan pertama kali MPR RI masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara karena pada saat itu belum ada amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD tahun 1945 sehingga masih berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".[89] Dengan belum adanya amandemen pasal tersebut maka MPR merupakan lembaga tertinggi negara, sehingga dalam pelaksanaan sidang tahunan tahun 2000, MPR RI dapat memberikan penugasan kepada Presiden ataupun rekomendasi kepada lembaga tinggi negara lainnya, serta MPR RI tidak perlu memberikan laporan atas pelaksanaan GBHN maupun pelaksanaan TAP MPR RI.

Hal tersebut juga dinyatakan di dalam ketentuan Pasal 2 TAP MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 yang menyatakan bahwa "Menugaskan kepada Presiden dan merekomendasikan kepada Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung untuk melaksanakan Ketetapan ini sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, serta melaporkannya dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat berikutnya".[90]

---

[89] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, cetakan kesembilan, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 44.

[90] Pasal 2 TAP MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000.

Mekanisme sidang tahunan pertama pada tahun 2000 yang dilaksanakan pada tanggal 7 sampai dengan tanggal 18 Agustus 2000 diawali dengan pidato laporan tahunan Presiden Republik Indonesia atas pelaksanaan TAP MPR RI, lalu dilanjutkan dengan pidato laporan lembaga tinggi negara lainnya atas pelaksanaan GBHN, lalu setelah itu agenda pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap laporan Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara, lalu dilanjutkan dengan jawaban Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 TAP MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 dan didasarkan pada ketentuan dalam GBHN Bab V mengenai kaidah pelaksanaan pada nomor tiga, maka pelaksanaan sidang tahunan MPR dilanjutkan pada tahun 2001.

Sidang tahunan kedua pada tahun 2001 dilaksanakan pada tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001. Dan di dalam sidang tahunan tersebut terdapat suatu agenda besar ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang ketiga. Di dalam sidang tahunan MPR RI tahun 2001 terdapat perubahan mengenai pengaturan sidang tahunan MPR yang mana di dalam Pasal 50 ayat (2) huruf b TAP MPR RI No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang menyatakan bahwa sidang tahunan merupakan sidang yang diselenggarakan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara

lainnya atas pelaksanaan putusan Majelis.[91] Oleh karena itu, sidang tahunan MPR RI yang kedua memiliki payung hukum yang lebih jelas mengenai proses sidang tahunan yang akan dilakukan.

Sidang tahunan MPR tahun 2001 MPR bisa memberikan ketetapan MPR berupa putusan majelis yang mana salah satunya berisi berisi rekomendasi Majelis kepada Presiden dan lembaga tinggi negara tertentu lainnya mengenai pelaksanaan putusan Majelis yang harus dilaporkan pelaksanaannya dalam Sidang Tahunan berikutnya. Hal tersebut tentu membuat sidang tahunan memiliki payung hukum yang lebih kuat dibandingkan dengan sidang tahunan sebelumnya.

Mekanisme sidang tahunan kedua pada tahun 2001 yang dilaksanakan pada tanggal 1 sampai dengan tanggal 9 November 2001 diawali dengan laporan pelaksanaan putusan MPR RI oleh Presiden, dilanjutkan dengan laporan lembaga tinggi negara atas pelaksanaan putusan MPR RI, lalu setelah itu agenda pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap laporan Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara, lalu dilanjutkan dengan jawaban Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara.

MPR RI pada saat sidang tahunan kedua tahun 2001 masih merupakan pemegang kedaulatan rakyat dan merupakan lembaga tertinggi negara, hal ini dikarenakan amandemen yang dilakukan pada konstitusi tepatnya pada Pasal 1 ayat (2) belum berlaku. Pasal tersebut tentu akan berlaku setelah sidang tahunan

[91] TAP MPR RI No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

selesai, dan perubahan pada pasal tersebut membawa implikasi bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dan bukan pemegang kedaulatan rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 TAP MPR RI No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001, dinyatakan bahwa "Menugaskan kepada Presiden dan merekomendasikan kepada Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung untuk melaksanakan ketetapan ini sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, serta melaporkannya dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat berikutnya".[92] Dan berdasarkan pada Bab V GBHN, maka sidang tahunan MPR tetap diadakan pada tahun berikutnya.

Sidang Tahunan MPR ketiga dilaksanakan pada tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002, yang mana di dalam sidang tahunan MPR RI ketiga terdapat agenda perubahan keempat UUD NRI tahun 1945. Mekanisme sidang tahunan ketiga pada intinya sama dengan mekanisme sidang tahunan sebelumnya, berdasarkan pada ketentuan menimbang huruf a dinyatakan bahwasannya MPR RI mengadakan sidang setiap tahunnya untuk mendengar dan membahas laporan lembaga tinggi negara atas pelaksanaan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.[93]

Mekanisme sidang tahunan kedua pada tahun 2002 yang dilaksanakan pada tanggal 1 sampai dengan tanggal 11 Agustus 2002 diawali dengan laporan

[92] Pasal 2 TAP MPR RI No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001.

[93] TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002.

pelaksanaan putusan MPR RI oleh Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung, lalu setelah itu agenda pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap laporan Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara, lalu dilanjutkan dengan jawaban Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara.

Pelaksanaan sidang tahunan yang merupakan suatu kewajiban berdasarkan ketentuan TAP MPR RI No. II/MPR/1999, TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 dan TAP MPR RI No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003, maka pelaksanaan sidang tahunan dilanjutkan pada tahun 2003, yang mana sidang tahunan MPR RI pada tahun 2003 dilaksanakan pada tanggal 1 sampai dengan 7 Agustus 2003. Yang salah satu agendanya adalah melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mengambil putusan atas peninjauan yang dilakukan.[94]

Sidang tahunan MPR RI tahun 2003 pimpinan MPR RI ditugaskan untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPR, BPK, MA.[95] Dengan adanya pengaturan tersebut tentu masih membuat seolah MPR RI merupakan suatu lembaga negara tertinggi.

[94] Pasal 2 TAP MPR RI No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

[95] Pasal 1 Keputusan MPR RI No. 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada Pimpinan MPR RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

Mekanisme sidang tahunan MPR RI pada tahun 2003 masih sama dengan sidang tahunan pada tahun sebelumnya, yang diawali dengan laporan pelaksanaan putusan MPR RI oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung, lalu setelah itu agenda pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap laporan Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara, lalu dilanjutkan dengan jawaban Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara. Dengan mekanisme persidangan yang masih sama maka amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi tidak mempunyai implikasi secara langsung terhadap kedudukan MPR RI.

Langkah MPR RI untuk mengadakan sidang tahunan merupakan awal pembentukan tradisi dan budaya baru dalam membangun kehidupan konstitusional yang lebih demokratis serta peningkatan kualitas demokrasi yang seharusnya diadakan secara berlanjut.[96] Akan tetapi, setelah sidang tahunan MPR RI tahun 2003 berakhir, praktik sidang tahunan MPR RI pada tahun 2004 sampai dengan 2014 mengalami kevakuman.

Pelaksanaan sidang tahunan setelah diadakan secara rutin mulai dari tahun 2000-2003 mengalami pasang surut, pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sidang tahunan tidak diadakan, dengan ditiadakannya sidang tahunan sejak 2004-2014 maka masyarakat menjadi buta mengenai laporan kinerja yang sudah dilakukan oleh lembaga-lembaga tinggi negara.

[96] Janedjri M Ghaffar, *Sidang Tahunan MPR 2015*, diakses dalam https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322/13 pada tanggal 9 Oktober 2018.

Masa kepemimpinan Joko Widodo sidang tahunan kembali diadakan secara rutin setiap tahunnya mulai dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2018. Yang mana dasar hukum pelaksanaan sidang tahunan pada masa Joko Widodo adalah Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI. Oleh karena itu, mekanisme sidang tahunan yang dilaksanakan sejak tahun 2015 sampai dengan 2018 tidak berubah-ubah dan sama dari tahun ke tahunnya.[97]

Meskipun sidang tahunan sudah terselenggara di beberapa rezim. Akan tetapi, dalam penyelenggarannya masih banyak terdapat ketidaksesuaian dengan yang diharapkan oleh masyarakat ataupun peraturan yang berlaku. Mekanisme pelaksanaan sidang tahunan MPR 2015-2018 dibagi menjadi beberapa agenda yang dilakukan, agenda yang *pertama*, adalah sidang tahunan MPR RI dengan agenda penyampaian laporan kinerja lembaga negara yang dibacakan oleh Presiden, *kedua*, pelaksanaan sidang bersama DPR dan DPD untuk mendengarkan pidato kenegaraan Presiden, *ketiga*, sidang paripurna DPR RI dengan agenda pembacaan nota keuangan pemerintah dan APBN. Acara di dalam sidang tahunan MPR RI dengan agenda penyampaian laporan kinerja lembaga negara terdiri dari:[98]

1. Menyanyikan lagu Indonesia Raya
2. Mengheningkan cipta
3. Pembukaan sidang tahunan MPR RI
4. Pidato Presiden Republik Indonesia

[97] https://www.youtube.com/results?search_query=sidang+tahunan, diakses pada tanggal 10 Oktober 2018.

[98] https://www.youtube.com/results?search_query=sidang+tahunan, diakses pada tanggal 11 Oktober 2018.

5. Pembacaan Doa
6. Penutup
7. Menyanyikan lagu Indonesia Raya

Sidang tahunan MPR tersebut diawali dengan menyanyikan lagu Indonesia Raya yang diikuti oleh seluruh peserta sidang, lalu dilanjutkan dengan mengheningkan cipta, kemudian memasuki acara pembukaan sidang tahunan MPR yang mana akan dibuka oleh ketua MPR sekaligus melaporkan kinerja MPR, yang kemudian dilanjutkan dengan acara pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia yang mana di dalam pidato tersebut juga berisikan laporan-laporan kinerja lembaga tinggi negara yang sebelumnya sudah dilaporkan kepada Presiden. Setelah selesai dilanjutkan dengan pembacaan doa, penutup oleh Ketua MPR, dan menyanyikan lagu Indonesia Raya. Acara di dalam sidang tahunan dari tahun ke tahun jarang mengalami perubahan dan tidak ada suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai acara di dalam sidang tahunan.

Akan tetapi, praktik pelaksanaan sidang tahunan saat ini hanya dilakukan pada tanggal 16 Agustus, hal ini tentu tidak sesuai dengan Pasal 155 ayat (3) Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI yang mana pasal tersebut menyatakan bahwa “Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal

16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden".[99]

Berdasarkan Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI menyatakan bahwa "Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".[100] Dalam pasal tersebut telah dijelaskan bahwa maksud dari sidang tahunan adalah untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara, sehingga seharusnya masing-masing dari lembaga tinggi negara memberikan pelaporan mengenai hasil kinerjanyanya, akan tetapi dalam praktik saat ini, MPR melaporkan hasil kinerjanya sendiri, lalu lembaga tinggi negara yang lainnya hanya melaporkan hasil kinerja masing-masing kepada Presiden, dan nanti Presiden yang melaporkan hasil kinerja lembaga-lembaga tinggi negara kepada rakyat. Dengan mekanisme tersebut maka seolah membuat kedudukan Presiden menjadi lembaga tertinggi negara karena lembaga tinggi negara lainnya kecuali MPR melaporkan hasil kinerjanya kepada Presiden.

Mekanisme sidang tahunan pada masa kepemimpinan Joko Widodo tentu berbeda dengan sidang tahunan yang dilaksanakan pada tahun 2000-2003, sidang tahunan yang dilaksanakan sejak tahun 2015-2018 diawali dengan laporan kinerja oleh MPR, lalu lembaga tinggi negara lainnya hanya menyampaikan laporannya

[99] Pasal 155 ayat (3) Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI.

[100] Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI.

kepada Presiden, kemudian Presiden yang akan membacakan laporan kinerja dari masing-masing lembaga tinggi negara tersebut. Dengan mekanisme seperti ini maka esensi dari kedaulatan rakyat yang mana rakyat merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi menjadi tereduksi.

Indonesia yang sudah tidak mengenal lembaga tertinggi negara setelah adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 sekarang justru dalam pelaksanaan sidang tahunan MPR RI terdapat lembaga tertinggi negara yaitu Presiden. Sidang tahunan sebagai wadah pertanggungjawaban lembaga tinggi negara harus dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh masing-masing lembaga tinggi negara sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat.

Sidang tahunan MPR RI merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan *check and balances* antara lembaga tinggi negara serta dapat mencegah kesewenang-wenangan lembaga tinggi negara karena "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*". Bahwa kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk menyimpang (korupsi) dan kekuasaan yang absolut (tanpa batas) pasti melakukan penyimpangan (korupsi). Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia mendapat jaminan maka kekuasaan dari Sang Penguasa perlu dibatasi oleh hukum.[101] Oleh karena itu, sidang tahunan MPR RI harus diadakan dan juga mengalami penguatan-penguatan sehingga pelaksanaannya tidak hanya bergantung kepada rezim yang sedang berkuasa dan akan lebih mencerminkan kedaulatan rakyat serta negara hukum.

[101] Yuslim, *Loc. Cit.*

B. Urgensi Penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sejak tidak adanya sidang tahunan MPR pada tahun 2004 sampai 2014, kinerja lembaga negara tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat, selain itu lembaga negara dalam melaksanakan kinerjanya berpotensi sewenang-wenang dan terkesan lambat. Banyak permasalahan yang muncul ketika dalam suatu waktu tidak ada sidang tahunan yang dilakukan.

Mengingat hal tersebut maka perlu adanya tugas MPR untuk melaksanakan sidang tahunan dalam rangka memberikan kesempatan kepada pimpinan lembaga tinggi negara untuk menyampaikan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Harus diakui dewasa ini berkembang kecenderungan untuk memperkuat kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, bukan hanya dengan menambahkan tugas-tugas dan kewenangan baru, tetapi juga timbul kecenderungan untuk merutinkan tugas-tugas MPR melalui penguatan kedudukan Badan Pekerja MPR, dan dengan menetapkan adanya Sidang Tahunan MPR.[102] Praktik ketatanegaraan yang dijalankan oleh lembaga negara menimbulkan semacam hubungan tanggungjawab semua lembaga-lembaga negara dengan MPR.[103]

Sejak tidak adanya sidang tahunan MPR pada tahun 2004 sampai 2014, kinerja lembaga negara tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat, selain itu lembaga negara dalam melaksanakan kinerjanya berpotensi sewenang-wenang dan

[102] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cetakan kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 128.

[103] Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, cetakan pertama, UB Press, Malang, 2012, hlm. 76.

terkesan lambat. Banyak permasalahan yang muncul ketika dalam suatu waktu tidak ada sidang tahunan yang dilakukan.

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang berimplikasi pada kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat serta tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, seolah tidak berguna karena berdasarkan ketentuan Pasal 2 TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002 menyatakan bahwa "Merekomendasikan kepada Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung untuk melaksanakan Ketetapan ini sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945".[104] Dengan adanya ketentuan tersebut maka MPR RI tetap dapat memberikan rekomendasi kepada lembaga tinggi negara lain, padahal setelah amandemen susunan kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sama sehingga tidak ada lembaga tertinggi negara lagi.

Selama tidak ada pelaporan hasil kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara kepada masyarakat, membuat masyarakat menjadi buta mengenai hasil kinerja lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Masyarakat seharusnya diberikan informasi mengenai pelaksanaan hasil kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara sehingga masyarakat menjadi lebih memiliki rasa partisipasi yang tinggi dalam melakukan penyelenggaraan negara, selain itu masyarakat juga dapat

[104] Pasal 2 TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002.

mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara itu baik atau buruk, dan yang paling penting adalah masyarakat bisa melakukan pengawasan atau *controlling* terhadap kinerja lembaga-lembaga negara yang ada.

Sidang tahunan MPR RI merupakan bentuk pertanggungjawaban kinerja lembaga tinggi negara. Dengan adanya sidang tahunan MPR RI maka lembaga tinggi negara akan melaporkan pelaksanaan tugas pokok, fungsi dan wewenangnya sebagai wujud pelaksanaan hasil kinerjanya kepada rakyat. Dengan adanya pelaporan hasil kinerja lembaga tinggi negara maka akan membuat lembaga tinggi negara tidak sewenang-wenang dalam melakukan atau melaksanakan program-program yang telah direncanakan.

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

Lembaga tinggi negara tentu akan lebih termotivasi untuk dapat melaksanakan program-program yang telah direncanakan dengan baik, hal ini sebagai akibat adanya sidang tahunan MPR RI yang mana sebagai wadah pertanggungjawaban lembaga tinggi negara atas pelaksanaan kinerjanya, pelaksanaan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara tentu akan didengarkan oleh lembaga tinggi negara lain sehingga hal ini akan berdampak pada marwah masing-masing lembaga tinggi negara. Tentu lembaga tinggi negara yang bermasalah atau tidak selesai dalam

melaksanakan program-program akan malu, dan lembaga tinggi negara yang selesai atau bahkan melampaui target dalam pelaksanaan program-program yang telah direncanakan tentu akan lebih jumawa dan lebih berwibawa. Sebagai umat Islam kita juga diharuskan bertanggungjawab di dalam melakukan sesuatu hal, sebagaimana disebutkan di dalam beberapa ayat di Al-Qur'an antara lain QS.an-Naml:18, QS. AS-Shaffat: 22-24, QS. Al-Mudatstsir: 38 dan QS. Yaasiin ayat 12.[105]

Sidang tahunan MPR RI sebagai wadah pertanggungjawaban lembaga tinggi negara tentu telah sejalan dengan agama Islam yang mengharuskan bertanggungjawab atas segala sesuatu yang dikerjakan, yang mana kelak akan dimintai pertanggungjawaban di akhirat atas segala yang dilakukan di dunia.

Sidang tahunan MPR RI sebagai wujud keterbukaan informasi publik kepada masyarakat. Keterbukaan informasi publik sebagaimana sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik tentu terciderai dengan tidak adanya sidang tahunan yang dilakukan. Dalam pasal 1 angka 2 maka yang dimaksud dengan informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.[106] Oleh karena itu, pelaksanaan kinerja lembaga tinggi negara yang

[105] https://dalamislam.com/landasan-agama/al-quran/ayat-al-quran-tentang-tanggung-jawab, diakses pada tanggal 25 Oktober 2018.

[106] Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

seharusnya disampaikan kepada masyarakat merupakan salah satu contoh dari informasi publik.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dinyatakan bahwa "Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik".[107] Berdasarkan pasal tersebut maka semua informasi publik kecuali yang dikecualikan dapat diakses oleh masyarakat. Sidang tahunan MPR RI dimaksudkan untuk memberikan wadah bagi lembaga tinggi negara untuk melaporkan hasil kinerja yang telah dilakukan selama setahun. Dengan adanya sidang tahunan sebagai pelaporan hasil kinerja lembaga tinggi negara tentu hal ini juga telah mewujudkan keterbukaan informasi publik yang dilakukan oleh lembaga tinggi negara. Sehingga masyarakat menjadi mengetahui laporan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara.

Informasi publik dalam bentuk laporan kinerja lembaga tinggi negara yang dilaporkan dalam sidang tahunan MPR RI juga telah menegakkan hak asasi manusia. Salah satu bentuk hak sipil dan politik adalah hak atas kebebasan memperoleh informasi publik. Eksistensi hak atas kebebasan memperoleh informasi publik tidak pernah terlepas dari perspektif hak asasi manusia, sebab hak dimaksud merupakan bagian dari hak asasi manusia. Dari segi kategori, hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan bagian dari kategori hak sipil dan politik yang dijamin dalam berbagai dokumen hak asasi manusia

[107] Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

internasional, seperti Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Pasal 19 ayat (2) Kovenan Internasional Mengenai Hak Sipil dan Politik.[108]

Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa menyatakan bahwa setiap orang berhak atas mempunyai dan mengeluarkan pendapat dalam hak ini, termasuk meliputi kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apa pun juga dan dengan tidak memandang batas-batas.[109] Sedangkan Pasal 19 ayat (2) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik merumuskan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apa pun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau alam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya.[110]

Sidang tahunan MPR RI sebagai wadah pelaporan informasi publik yang berupa laporan pelaksanaan kinerja lembaga tinggi negara sebagai wujud implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia dari masyarakat. Jaminan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan bagian hak asasi manusia yang wajib dijamin oleh negara.[111]

---

[108] R. Muhammad Mihradi, *Kebebasan Informasi Publik Versus Rahasia Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011, hlm. 24.

[109] Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

[110] Pasal 19 ayat (2) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

[111] R. Muhammad, *Op.Cit.*, hlm. 25.

Hak asasi manusia dalam agama Islam tidak hanya diakui akan tetapi juga dilindungi sepenuhnya. Dalam hal ini ada dua prinsip yang sangat penting yaitu prinsip pengakuan hak-hak asasi manusia dan prinsip perlindungan terhadap hak-hak tersebut. Prinsip-prinsip itu secara tegas digariskan dalam Al-Qur'an antara lain dalam surah Al-Isra' ayat 70,[112] dan surah Al-Hujurat ayat 13.[113]

Sidang tahunan MPR RI sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas. Transparansi merupakan manifestasi asas *openbaarheid* dalam konsepsi hukum administrasi di Belanda. Transparansi menghendaki bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan pelayanan publik harus dilakukan secara dan bersifat terbuka bagi masyarakat yang dimulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan, sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, dan tentunya tidak ditinggalkan adanya keharusan bahwa pelayanan publik harus dapat dengan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.[114]

Adanya transparansi diharapkan pemerintah lebih membuka peluang kepada masyarakat untuk dapat mengetahui hal-hal yang sudah dilakukan di dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan tentu masyarakat akan memiliki andil dan partisipasi yang sangat luas dan besar di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

---

[112] Muhammad Tahir Azhary, *Loc.Cit.*

[113] Yahya Ahmad Zein, *Konsep Hak Asasi Manusia dalam Islam (Mengungkap Korelasi antara Islam dengan HAM)*, diakses dalam https://www.academia.edu/33469908/KONSEP_HAK_ASASI_MANUSIA_DALAM_ISLAM_Mengungkap_Korelasi_Antara_Islam_Dengan_HAM, pada tanggal 25 Oktober 2018.

[114] Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, cetakan kedua, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 38.

Dengan adanya peran serta masyarakat maka kinerja yang dilakukan pemerintah akan lebih tepat dan demokratis.

Sidang tahunan MPR RI sebagai wujud transparansi lembaga tinggi negara atas pelaksanaan kinerjanya kepada masyarakat, sehingga rakyat menjadi mengetahui secara jelas dan tidak ada yang ditutup-tutupi mengenai pelaksanaan kinerja lembaga tinggi negara, semua program-program yang telah direncanakan lembaga tinggi negara harus dilaporkan kepada masyarakat meskipun itu berhasil atau tidak.

Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan dalam berperilaku harus sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu, perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.[115]

Sidang tahunan MPR RI merupakan wadah bagi lembaga tinggi negara untuk memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat atas pelaksanaan kinerja yang telah dilakukan oleh masing-masing lembaga tinggi negara, dengan adanya asas akuntabilitas maka timbul suatu kewajiban bagi aparatur pemerintahan

[115] Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2004, hlm. 29.

kepada masyarakat untuk bertindak selaku penanggungjawab atas segala kinerja yang telah dilakukan.

Pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan berbagai pelayanan publik dan menjalankan fungsi yang diwajibkan berdasarkan regulasi yang ada. Oleh karena itu, seluruh organisasi ataupun lembaga dijenjang manapun diharapkan mampu dengan tepat mengenali masalah, menetapkan agenda, arah, dan strategi yang tepat. Pemerintah harus dapat mempertanggung jawabkan kinerja yang dilakukannya kepada masyarakat, dan mengukur segala langkah atau tindakan yang dilakukan melalui pemantauan dan evaluasi yang dilakukan secara berkala, sehingga dapat meminimalisir kesalahan-kesalahan yang mungkin akan terjadi.

Transparansi dan akuntabilitas adalah alat ampuh untuk pencegahan berbagai bentuk penyimpangan dan penggunaan anggaran publik dan pemborosan sumber daya yang semakin terbatas.[116] Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas yang dapat dilakukan dengan baik oleh pemerintah, diharapkan mampu untuk mewujudkan tujuan penting kepemerintahan dan pembangunan yaitu mewujudkan kemakmuran bagi seluruh masyarakat di Indonesia.

Transparansi dan akuntabilitas juga merupakan salah satu wujud dari sikap utama nabi dan rasul yaitu amanah. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas maka sudah menjaga kepercayaan yang diberikan oleh Allah SWT dan manusia

[116] Penny Kusumawati Lukito, *Membumikan Transparansi dan Akuntabilitas Kinerja Sektor Publik: Tantangan Berdemokrasi Ke Depan*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta 2014, hlm. Xii.

kepada lembaga tinggi negara. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas maka sudah mengamalkan QS. An Nisa' ayat 58 dan QS. Al Anfal ayat 27. [117]

Sidang tahunan MPR RI sebagai wujud *check and balances* antar lembaga tinggi negara. Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga, penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.[118]

Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang atau pun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.[119]

Dengan adanya sidang tahunan MPR RI maka masing-masing lembaga tinggi negara akan mengetahui kinerja yang telah dilakukan oleh masing-masing lembaga tinggi negara. Akan tetapi, lembaga tinggi negara tidak boleh mengawasi atau pun memberikan sanksi kepada lembaga tinggi negara yang lain apabila ada

---

[117] https://adinawas.com/ayat-tentang-amanah-dalam-al-quran.html, diakses pada tanggal 25 Oktober 2018.

[118] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 61.

[119] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 89.

pelaksanaan kinerja yang belum tuntas. Dengan adanya informasi yang diketahui atas pelaksanaan kinerja yang telah dilakukan oleh lembaga tinggi negara lainnya sudah merupakan perwujudan dari *check and balances* antar lembaga tinggi negara.

C. Konsep Penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2004-2014 tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR. Berdasarkan hal tersebut maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa sidang tahunan hanya tergantung pada rezim kekuasaan pada saat itu. Sidang tahunan seharusnya diadakan secara rutin setahun sekali karena sidang tahunan merupakan sarana bagi rakyat untuk mengetahui kinerja yang telah dilakukan oleh lembaga tinggi negara.

Sidang tahunan MPR RI yang merupakan wadah untuk melaporkan pertanggungjawaban lembaga tinggi negara atas pelaksanaan kinerjanya kepada masyarakat harus mengalami penguatan-penguatan mengingat begitu pentingnya sidang tahunan MPR RI untuk diadakan. Banyaknya mekanisme sidang tahunan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan juga tidak mencerminkan kedaulatan rakyat serta praktik negara hukum, membuat praktik sidang tahunan justru akan menciderai nilai-nilai negara hukum dan kedaulatan

rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, penulis memiliki beberapa konsep penguatan sidang tahunan MPR RI:

Pertama, dasar hukum dari Sidang Tahunan MPR adalah Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI, Bab VIII Persidangan dan Rapat Pasal 66 ayat (4) yang berbunyi "MPR dapat menyelenggarakan Sidang Tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja".[120] Kata 'dapat' dalam tata tertib tersebut tentu akan menimbulkan suatu makna bahwa MPR tidak dibebani suatu kewajiban dalam melakukan sidang tahunan MPR, oleh karena itu perlu adanya keharusan bagi MPR untuk melakukan suatu sidang tahunan MPR karena sidang tahunan MPR adalah bentuk pelaporan hasil kinerja yang telah dilakukan oleh lembaga-lembaga tinggi negara, dan sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi lembaga negara kepada rakyat mengenai kinerja yang telah dilakukan. Oleh karena itu, kata 'dapat' dalam Pasal 66 ayat (4) seharusnya dirubah menjadi 'harus', sehingga ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 menjadi berbunyi "MPR harus menyelenggarakan Sidang Tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja". Dengan adanya perubahan Pasal tersebut maka pelaksanaan sidang tahunan tidak hanya sekadar tergantung pada rezim yang sedang berkuasa.

Kedua, pengaturan sidang tahunan MPR yang hanya diatur di dalam Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI hanya mengikat seluruh

[120] Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

anggota MPR dan tidak mengikat lembaga negara lain. Selain itu, tata tertib MPR hanya berlaku untuk MPR periode 2014-2019 karena dikeluarkan oleh MPR periode tersebut. Oleh karena itu, seharusnya pengaturan mengenai Sidang Tahunan MPR RI diatur ke dalam peraturan perundang-undangan yang termasuk ke dalam hierarki perautan perundang-undangan yang akan mengatur tentang MPR atau khusus mengatur mengenai sidang tahunan sehingga sidang tahunan MPR dapat dilakukan secara terus menerus dan mempunyai payung hukum yang kuat tidak sekadar peraturan tata tertib MPR.

Ketiga, dengan melakukan perubahan mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada saat ini diawali dengan laporan kinerja oleh MPR, lalu lembaga tinggi negara lainnya hanya menyampaikan laporannya kepada Presiden, kemudian Presiden yang akan membacakan laporan kinerja dari masing-masing lembaga tinggi negara tersebut. Dengan mekanisme seperti ini maka esensi dari kedaulatan rakyat yang mana rakyat merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi menjadi tereduksi. Indonesia yang sudah tidak mengenal lembaga tertinggi negara setelah adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 sekarang justru dalam pelaksanaan sidang tahunan MPR RI terdapat lembaga tertinggi negara yaitu Presiden. Dengan mekanisme tersebut maka seolah membuat kedudukan Presiden menjadi lembaga tertinggi negara karena lembaga tinggi negara lainnya kecuali MPR melaporkan hasil kinerjanya kepada Presiden. Masing-masing lembaga tinggi negara harusnya

melaporkan pelaksanaan kinerjanya sebaga wujud pertanggungjawaban lembaga tinggi negara kepada rakyat.

Keempat, dengan melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang kelima. Amandemen kelima yang dilakukan tentu akan merubah ketentuan BAB II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang awalnya terdiri dari 3 ayat diubah menjadi 4 ayat. Ayat (3) dirubah menjadi ayat (4), lalu kemudian ayat (3) menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mengadakan sidang tahunan setiap tahun untuk melaporkan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara. Sehingga rumusan BAB II tentang Majelis Permusyawaratn Rakyat Pasal 2 menjadi sebagai berikut:

(1) 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. ****)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mengadakan sidang tahunan setiap tahun untuk melaporkan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara. *****)

(4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Dengan adanya amandemen tersebut tentu menjadi salah satu cara penguatan sidang tahunan, selain itu sidang tahunan akan menjadi agenda rutin ketatanegaraan Indonesia karena sudah mempunyai payung hukum yang sangat kuat yaitu UUD NRI Tahun 1945.

Kelima, melakukan perubahan ketiga atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan ketiga terhadap UU No. 17 Tahun 2014 tentu akan merubah bagian kesembilan mengenai persidangan dan pengambilan keputusan yaitu Pasal 61 yang awalnya terdiri dari 2 ayat ditambah menjadi 3 ayat. Ayat (2) dirubah menjadi ayat (3), lalu kemudian ayat (2) menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mengadakan sidang tahunan setiap tahun untuk melaporkan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara. Sehingga rumusan bagian kesembilan mengenai persidangan dan pengambilan keputusan yaitu Pasal 61 menjadi sebagai berikut:

(1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
(2) MPR harus mengadakan sidang tahunan setiap tahun untuk melaporkan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara.
(3) Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5.

Keenam, dengan membentuk Undang-Undang MPR tersendiri. Dengan pembentukan UU MPR tersendiri bertujuan untuk mewujudkan rumah demokrasi khas Indonesia karena MPR merupakan lembaga khas yang dimiliki oleh Indonesia. Selain itu, Untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.[121] Upaya percepatan perwujudan tujuan tersebut, membutuhkan peran pemerintah dalam menjamin demokrasi Pancasila melalui tegaknya kedaulatan

[121] Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan. Tindakan pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut bisa diupayakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Indonesia sebagai negara yang menganut paham negara hukum, maka peraturan perundang-undangan menjadi hal yang fundamental dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara, penetapan kebijakan, dan pelaksanaan kebijakan.

Penetapan kebijakan oleh pemerintah harus sejalan dengan pelaksanaannya. Kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagai pemegang kekuasaan lembaga legislatif memiliki kewenangan yang seharusnya diperjelas dan terperinci dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini bermaksud bahwa MPR dengan segala kewenangan yang telah termaktub dalam UUD NRI 1945 mengetahui langkah, arah, dan sasaran dalam menjalankan fungsi hak dan kewajibannya sesuai dengan kewenangan yang sebenarnya. Dibutuhkan peran pemerintah dan DPR dalam hal ini untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baru sebagai pembaharu dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sebelumnya.

Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai arah pengaturan yang akan memperkuat kelembagaan arah dan jangkauan pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu terbentuknya peraturan

perundang-undangan setingkat undang-undang yang menjadi dasar hukum tersendiri dan bersifat nasional, lengkap, komprehensif, dan harmonis untuk menguatkan kewenangan MPR dalam membentuk rumah demokrasi bagi masyarakat Indonesia.

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa pengaturan mengenai MPR di Indonesia masih menjadi satu kesatuan dengan peraturan atas kewenangan DPR dan DPD. Oleh karena hal tersebut, diperlukan pembaharuan hukum untuk mengetahui, mempertegas dan menguatkan kewenangan MPR dengan menambah kewenangannya melakukan Sidang Tahunan.

Dengan adanya UU MPR tersendiri yang mana substansi di dalamnya ditambahkan pengaturan mengenai sidang tahunan MPR. Dengan demikian, sidang tahunan menjadi dapat dilaksanakan setiap tahun dan tidak mengalami pasang surut karena bergantung pada rezim yang sedang berkuasa.

Selain konsep-konsep penguatan sidang tahunan tersebut, penulis mencoba merumuskan sidang tahunan yang dapat mencerminkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum serta mencerminkan konsep kedaulatan rakyat yang di anut di Indonesia.

Mekanisme sidang tahunan yang dirumuskan oleh penulis adalah dengan melakukan sidang tahunan pada tanggal 14 sampai 16 Agustus di setiap tahunnya supaya pelaksanaan sidang tahunan MPR akan lebih efektif, yang mana dalam sidang tahunan tersebut nanti akan dibuka oleh ketua MPR RI lalu kemudian dilanjutkan dengan laporan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara yang diwakili oleh pimpinannya. Lembaga-lembaga tinggi negara yang akan

menyampaikan laporan kinerjanya adalah lembaga-lembaga yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Laporan kinerja yang disampaikan oleh masing-masing pimpinan lembaga tinggi negara kepada rakyat tentu akan membuat rakyat mengetahui pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing lembaga tinggi negara setiap tahunnya, sehingga rakyat dapat memberikan penilaian tersendiri kepada lembaga-lembaga tinggi negara atas pelaksanaan kinerjanya masing-masing. Lalu kemudian ditutup oleh ketua MPR RI.

Mekanisme yang dirumuskan oleh penulis memiliki perbedaan dengan sidang tahunan yang dilakukan pada saat ini, yang mana sidang tahunan yang dilakukan pada saat ini mekanismenya adalah MPR menyampaikan laporan kinerjanya, lalu kemudian dilanjutkan oleh Presiden yang membacakan laporan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara yang sudah disampaikan kepada Presiden. Oleh karena itu, laporan kinerja pada sidang tahunan yang dilaksanakan saat ini terlihat hanya dua lembaga tinggi negara saja yang melaporkan yaitu MPR dan Presiden. Sedangkan mekanisme sidang tahunan yang dirumuskan oleh penulis adalah masing-masing pimpinan lembaga tinggi negara menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat.

Pelaksanaan sidang tahunan MPR RI yang mencerminkan nilai-nilai kedaulatan rakyat serta konsep negara hukum akan lebih bermanfaat dan membuat lembaga-lembaga tinggi negara lebih transparan serta lebih membuat mekanisme *check and balances* antar lembaga tinggi negara terjalin dengan baik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa yang telah dilakukan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebelum adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 MPR RI merupakan lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat, akan tetapi setelah adanya amandemen MPR RI berkedudukan sama dengan lembaga tinggi negara lain. Salah satu agenda yang sangat penting adalah melakukan sidang tahunan MPR RI, yang mana sidang tahunan merupakan wadah pertanggungjawaban lembaga tinggi negara terhadap masyarakat. Sidang tahunan MPR RI dilaksanakan pada tahun 2000-2003, lalu kemudian berhenti sejak tahun 2004-2014, dan dilanjutkan pada tahun 2015-2018. Mekanisme sidang tahunan dari rezim satu ke rezim lainnya tentu berbeda. Mekanisme sidang tahunan tidak mengalami perubahan signifikan ketika masa sidang tahunan pada tahun 2015-2018, yang mana MPR melaporkan hasil kinerjanya lalu setelah itu Presiden melaporkan hasil kinerjanya sendiri dan kinerja lembaga tinggi negara yang lainnya.
2. Penguatan sidang tahunan perlu dilakukan karena, *pertama*, sidang tahunan merupakan wadah pertanggungjawaban lembaga tinggi negara atas pelaksanaan kinerjanya. *Kedua,* sidang tahunan sebagai wujud keterbukaan informasi publik kepada masyarakat. *Ketiga,* sidang tahunan sebagai wujud

transparansi dan akuntabilitas lembaga tinggi negara. *Keempat*¸ sidang tahunan sebagai wujud *check and balances* antar lembaga tinggi negara.

3. Perlu adanya penguatan terhadap sidang tahunan sehingga tidak mengalami pasang surut dalam pelaksanaannya. Penguatan tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara yakni: *pertama,* perubahan frasa 'dapat' dalam Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR RI No. 1 tahun 2014 tentang tata tertib MPR RI. *Kedua,* melakukan perubahan pengaturan sidang tahunan yang awalnya diatur dalam peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan dirubah diatur di dalam peraturan yang terdapat di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Ketiga,* melakukan perubahan mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Keempat,* melakukan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945. *Kelima,* melakukan perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Keenam,* pembentukan UU MPR tersendiri. Mekanisme sidang tahunan yang dilakukan pada saat ini seharusnya masing-masing pimpinan lembaga tinggi negara menyampaikan laporan kinerjanya terhadap rakyat atas pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan wewenangnya sebagai wujud pertanggungjawaban terhadap rakyat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukaka di atas, maka dapat diberikan saran-saran yang nantinya diharapkan dapat memperbaiki ataupun menyempurnakan pelaksanaan sidang tahunan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa yang akan dating.

Saran-saran yang dimaksud adalah:

1. Penulis berharap pelaksanaan sidang tahunan dapat diadakan secara rutin setiap tahunnya sehingga masyarakat bisa mengetahui laporan pelaksanaan kinerja dari masing-masing lembaga tinggi negara, selain alasan tersebut pelaksanaan sidang tahunan secara rutin merupakan perwujudan dari konsep negara hukun dan konsep kedaulatan rakyat. Kekuasaan harus dapat diketahui oleh masyarakat sehingga dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan, karena pada dasarnya rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi.
2. Perlu diadakannya perubahan perubahan frasa ‘dapat’ dalam Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR RI No. 1 tahun 2014 tentang tata tertib MPR RI atau melakukan perubahan pengaturan sidang tahunan yang awalnya diatur dalam peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan dirubah diatur di dalam peraturan yang terdapat di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, atau melakukan perubahan mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia atau melakukan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, atau perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, atau pembentukan UU

MPR tersendiri. Selain itu penulis berharap adanya perubahan mekanisme sidang tahunan yang dilakukan pada saat ini yaitu dengan mekanisme masing-masing pimpinan lembaga tinggi negara menyampaikan laporan kinerjanya terhadap rakyat atas pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan wewenangnya sebagai wujud pertanggungjawaban terhadap rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dam Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cetakan ketujuh, Bumi Aksara, Jakarta, 2010.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

_____, *Membedah UUD 1945*, cetakan pertama, UB Press, Malang, 2012.

Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, cetakan pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*", Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009.

C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1981.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 1999.

Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, cetakan kesatu, Nusamedia, Bandung, 2007.

Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara hukum*, Setara Press, Malang, 2016.

F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan kesembilan, BinaCipta, Jakarta, 1992.

Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, cetakan kedua, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.

I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, edisi revisi, Setara Press, Malang, 2010.

_____, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015.

I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, cetakan kedua, Prenada Media Group, Jakarta, 2017.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cetakan II, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

_____, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

_____, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.

_____ , *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

_____ , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, 2008.

Kaelan, M.S., *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis –*

Yuridis), Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) Jakarta bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2004.

Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, cetakan kedua, Djambatan, Jakarta, 2002.

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, edisi revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* cetakan pertama, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.

M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

M. Thalhah dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia*, cetakan pertama, Total Media, Yogyakarta, 2011.

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*¸ cetakan keenam, edisi pertama, PT Rajawali Press, Jakarta, 2014.

_____ , *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007.

_____ , *Negara hukum, demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Penny Kusumawati Lukito, *Membumikan Transparansi dan Akuntabilitas Kinerja Sektor Publik: Tantangan Berdemokrasi Ke Depan*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta 2014.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

R. Muhammad Mihradi, *Kebebasan Informasi Publik Versus Rahasia Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan ketujuh, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, cetakan kesembilan, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010.

Soehino, *Ilmu Negara*, cetakan ketujuh, edisi ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak, Yogyakarta, 2013.

Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*, cetakan pertama, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, cetakan kesatu, PT Refika Aditama, Bandung, 2015.

Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, edisi revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

TAP MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Tata Tertib MPR RI.

TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

TAP MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000.

TAP MPR RI No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

TAP MPR RI No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001.

TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002.

TAP MPR RI No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI.

Keputusan:

Keputusan MPR RI No. 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada Pimpinan MPR RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

Data Elektronik:

https://adinawas.com/ayat-tentang-amanah-dalam-al-quran.html, 25 Oktober 2018, 08.00.

https://dalamislam.com/landasan-agama/al-quran/ayat-al-quran-tentang-tanggung-jawab, 25 Oktober 2018, 07.00.

https://kbbi.web.id/ , 30 September 2018, 14:00.

https://news.detik.com/berita/d-1478838/ma-akui-belum-maksimal-atasi-penumpukan-perkara- , 15 September 2018, 10.00.

https://www.antaranews.com/berita/510534/rakyat-nilai-kinerja-lembaga-negara-lewat-sidang-tahunan, 15 September 2018, 10.15.

https://www.youtube.com/results?search_query=sidang+tahunan, 11 Oktober 2018, 14.00.

Janedjri M Ghaffar, *Sidang Tahunan MPR 2015*, dalam https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322/13, 9 Oktober 2018, 20.15.

Yahya Ahmad Zein, *Konsep Hak Asasi Manusia dalam Islam (Mengungkap Korelasi antara Islam dengan HAM*), diakses dalam https://www.academia.edu/33469908/KONSEP_HAK_ASASI_MANUSIA_DALAM_ISLAM_Mengungkap_Korelasi_Antara_Islam_Dengan_HAM, pada tanggal 25 Oktober 2018, 09.00.