



Kedudukan Ketua MPR sebagai Utusan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Muhammad Zasmin

Universitas Sumatera Utara, Indonesia

Correspondence Email: muhammadzasminsyahfutra@gmail.com.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum penugasan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai utusan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca-perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permasalahan penelitian berfokus pada dasar kewenangan Presiden untuk menunjuk Ketua MPR dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri, kapasitas hukum Ketua MPR dalam menerima penugasan tersebut, serta implikasinya terhadap prinsip *checks and balances* dan hubungan antarlembaga negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 beserta perubahannya, Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025, serta peraturan terkait lainnya; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan doktrin hukum tata negara serta hukum administrasi negara; dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, serta sumber referensi pendukung lainnya. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis melalui penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Presiden memiliki dasar hukum untuk menunjuk pejabat selain Menteri Luar Negeri dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999. Namun, penunjukan tersebut tidak mengubah kedudukan konstitusional Ketua MPR maupun menempatkan MPR dalam hubungan subordinatif dengan Presiden. Penugasan harus dipahami sebagai penugasan individual dengan kapasitas yang berbeda dari fungsi kelembagaan MPR serta dibatasi oleh prinsip *checks and balances*. Penggunaan nomenklatur "Utusan Khusus Presiden" juga harus didasarkan pada mekanisme pengangkatan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan tidak cukup hanya berdasarkan pernyataan atau praktik politik.

Kata Kunci: *Ketua MPR, Presiden, Utusan Presiden.*

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal status of the assignment of the Chairperson of the People's Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR) as the President's envoy within Indonesia's constitutional system following the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The study focuses on the President's legal authority to appoint the Chairperson of the MPR in the conduct of foreign relations, the legal capacity of the Chairperson in carrying out such an assignment, and its implications for the principle of checks and balances and inter-institutional relations. This research employs normative legal research using statutory, conceptual, and case approaches. The legal materials consist of primary legal materials, including the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 37 of 1999 on Foreign Relations, Law Number 17 of 2014 as amended, Presidential Regulation Number 106 of 2025, and other

relevant legislation; secondary legal materials comprising books, scholarly journals, and legal doctrines in constitutional and administrative law; and tertiary legal materials, including legal dictionaries, language dictionaries, encyclopedias, and other supporting reference materials. All legal materials were analyzed qualitatively using a descriptive-analytical method through deductive reasoning. The findings indicate that the President possesses a legal basis to appoint officials other than the Minister of Foreign Affairs to participate in the conduct of foreign relations pursuant to Article 7 of Law Number 37 of 1999. However, such an appointment neither alters the constitutional position of the Chairperson of the MPR nor places the MPR in a subordinate relationship to the President. The assignment should therefore be understood as an individual appointment, distinct from the institutional functions of the MPR, and subject to the principle of checks and balances. Furthermore, the designation "Special Presidential Envoy" must be based on the appointment mechanism prescribed by legislation and cannot rest solely upon political statements or practice.

Keywords: Speaker of the People's Consultative Assembly, President, Presidential Envoy.

PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) pada periode 1999–2002 membawa perubahan fundamental terhadap desain ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut tidak hanya menyentuh aspek kelembagaan, tetapi juga mengubah paradigma mengenai sumber, pembatasan, dan hubungan antarkekuasaan negara. Salah satu perubahan paling mendasar terjadi pada kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebelum perubahan UUD 1945, MPR ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang dianggap sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan tersebut menempatkan lembaga-lembaga negara lainnya, termasuk Presiden, dalam hubungan yang bersifat hierarkis terhadap MPR. Presiden pada masa tersebut memperoleh kedudukan sebagai mandataris MPR sehingga terdapat hubungan pertanggungjawaban politik dan konstitusional antara Presiden dengan MPR (Warsito dkk., 2022). Setelah perubahan UUD 1945, konstruksi tersebut mengalami pergeseran karena kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, melainkan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945. MPR kemudian ditempatkan sebagai salah satu lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan yang tidak lagi memiliki kedudukan superior terhadap lembaga negara lainnya.

Perubahan tersebut mencerminkan pergeseran dari konstruksi *supremacy of assembly* menuju *supremacy of constitution*. Dalam konstruksi baru tersebut, tidak terdapat lagi satu lembaga negara yang secara konstitusional ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas lembaga negara lainnya. Setiap lembaga negara memperoleh kewenangan berdasarkan konstitusi dan harus menjalankan kewenangannya dalam batas yang telah ditentukan oleh hukum dasar. Perubahan kedudukan MPR juga diikuti dengan perubahan relasinya dengan Presiden. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan normal, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, legitimasi Presiden tidak lagi berasal dari mandat MPR sebagaimana konstruksi ketatanegaraan sebelumnya, melainkan dari rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Pergeseran tersebut menjadi salah satu dasar penting bagi terbentuknya pola hubungan antarlembaga negara yang lebih horizontal dan berorientasi pada prinsip *checks and balances* (Asmara, 2015).

Secara teoritis, perubahan tersebut dapat dipahami melalui prinsip *separation of powers* dan *checks and balances*. Dalam sistem ketatanegaraan modern, pembagian kekuasaan tidak semata-mata dimaksudkan untuk memisahkan fungsi lembaga negara, tetapi juga untuk menciptakan mekanisme pengawasan dan keseimbangan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu cabang kekuasaan. Prinsip *checks and balances* menghendaki agar setiap lembaga negara menjalankan kewenangannya secara mandiri sesuai fungsi konstitusionalnya, sekaligus memungkinkan adanya mekanisme pengawasan dan pengimbangan antarlembaga. Dalam konteks Indonesia pasca-perubahan UUD 1945, prinsip tersebut menjadi bagian penting dalam memahami hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial. Hubungan antarlembaga negara tidak lagi dibangun berdasarkan hubungan atasan dan bawahan, melainkan berdasarkan pembagian kewenangan yang ditentukan oleh konstitusi (Pamungkas dan Suputra, 2023).

Konstruksi tersebut menjadi relevan ketika dikaitkan dengan kedudukan pimpinan MPR dalam praktik ketatanegaraan kontemporer. Persoalan aktual muncul ketika Ketua MPR Ahmad Muzani menyatakan bahwa dirinya bersama Menteri Luar Negeri Sugiono diutus oleh Presiden Prabowo Subianto untuk menghadiri prosesi pemakaman Pemimpin Tertinggi Iran Ayatollah Ali Khamenei di Masyhad pada 9 Juli 2026. Muzani menyatakan bahwa kehadiran mereka merupakan representasi resmi pemerintah dan rakyat Indonesia. Dalam perkembangan berikutnya, Muzani memberikan penjelasan bahwa kapasitasnya dalam kunjungan tersebut bukan sebagai Ketua MPR, melainkan sebagai utusan khusus Presiden (Hutabarat, 2026). Peristiwa tersebut menarik perhatian dari perspektif hukum tata negara karena mempertemukan dua kedudukan yang secara kelembagaan berbeda, yakni Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945 dan Ketua MPR sebagai pimpinan salah satu lembaga negara yang kedudukannya tidak berada di bawah Presiden.

Persoalan tersebut menjadi semakin menarik karena muncul pandangan yang mempertanyakan penggunaan konstruksi “Presiden mengutus Ketua MPR”. Wakil Ketua MPR Bambang Wuryanto, misalnya, menyatakan bahwa hubungan antara Presiden dan MPR merupakan hubungan antarlembaga negara yang kedudukannya setara sehingga mekanisme Presiden mengutus Ketua MPR perlu dilihat secara lebih hati-hati dari perspektif tata negara. Pada saat yang sama, Muzani menjelaskan bahwa penugasan tersebut dilakukan dalam kapasitasnya sebagai utusan khusus Presiden dan bukan sebagai pelaksanaan fungsi kelembagaan MPR (Hutabarat, 2026). Perbedaan perspektif tersebut menunjukkan adanya persoalan konseptual yang belum sederhana untuk dijawab: apakah seorang pimpinan lembaga negara dapat menerima penugasan dari Presiden tanpa menyebabkan perubahan atau pengaburan terhadap kedudukan kelembagaannya?

Pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab hanya dengan melihat ada atau tidaknya hubungan politik antara Presiden dan Ketua MPR. Persoalan utamanya adalah dalam kapasitas hukum apa Ketua MPR menjalankan penugasan tersebut. Apabila Ketua MPR bertindak sebagai pimpinan MPR, maka perlu dipertanyakan dasar kewenangan Presiden untuk memberikan penugasan kepada pimpinan lembaga negara yang secara konstitusional tidak berkedudukan sebagai bawahan Presiden. Sebaliknya, apabila Ketua MPR bertindak sebagai individu atau pejabat negara yang memperoleh penugasan khusus dari Presiden, maka perlu dianalisis apakah kapasitas

tersebut memiliki dasar hukum yang memadai, bagaimana batas kewenangannya, dan apakah penugasan tersebut dapat dipisahkan secara tegas dari kedudukannya sebagai Ketua MPR.

Permasalahan tersebut sekaligus menunjukkan pentingnya membedakan antara kedudukan kelembagaan dan kapasitas individual seorang pejabat negara. Kedudukan MPR sebagai lembaga negara tidak serta-merta identik dengan seluruh tindakan yang dilakukan oleh Ketua MPR dalam kapasitas personal atau berdasarkan penugasan tertentu. Namun demikian, status seorang pejabat sebagai pimpinan lembaga negara juga tidak dapat diabaikan ketika pejabat tersebut menjalankan tugas yang diberikan oleh lembaga negara lain. Oleh sebab itu, diperlukan pengujian terhadap batas antara kapasitas sebagai Ketua MPR dan kapasitas sebagai utusan Presiden. Batas tersebut penting untuk memastikan bahwa praktik penugasan tidak secara tidak langsung membentuk kembali pola hubungan hierarkis antara Presiden dan MPR yang telah ditinggalkan melalui perubahan UUD 1945.

Kajian mengenai kedudukan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 sebenarnya telah banyak dilakukan. Penelitian Warsito dkk., (2022), misalnya, membahas perubahan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sederajat serta kaitannya dengan mekanisme *checks and balances*. Kajian lainnya juga telah membahas perubahan fungsi dan kewenangan MPR sebagai konsekuensi perubahan konstitusi (Asmara, 2015). Dengan demikian, penelitian yang hanya membandingkan kedudukan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 tidak lagi memberikan ruang kebaruan yang kuat. Kebaruan penelitian ini justru diarahkan pada persoalan yang muncul dari praktik ketatanegaraan kontemporer, yaitu bagaimana kedudukan Ketua MPR ketika menjalankan penugasan Presiden dan apakah kapasitas sebagai “utusan Presiden” dapat ditempatkan secara konsisten dalam konstruksi hubungan antarlembaga negara setelah perubahan UUD 1945.

Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara kajian normatif mengenai reposisi MPR setelah perubahan UUD 1945 dengan perkembangan praktik ketatanegaraan yang memperlihatkan adanya penugasan lintas kelembagaan. Kajian terdahulu telah menjelaskan bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dan bahwa hubungan antarlembaga negara dibangun melalui prinsip *checks and balances*, tetapi persoalan mengenai kedudukan pimpinan MPR ketika menjalankan penugasan Presiden belum menjadi fokus utama kajian tersebut. Padahal, persoalan ini penting karena menyangkut batas kewenangan Presiden, kedudukan MPR, kapasitas Ketua MPR, serta prinsip kesetaraan antarlembaga negara.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis kedudukan Ketua MPR sebagai utusan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Analisis tidak dimaksudkan sejak awal untuk menyatakan bahwa penugasan tersebut konstitusional ataupun inkonstitusional, melainkan untuk menguji dasar, kapasitas, dan konsekuensi ketatanegaraannya berdasarkan konstruksi UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini juga akan menempatkan perubahan kedudukan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 sebagai landasan historis-konstitusional untuk memahami hubungan MPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Dengan pendekatan tersebut, penelitian diharapkan dapat memberikan parameter yang lebih objektif mengenai batas penugasan Presiden

kepada pimpinan lembaga negara sekaligus memperjelas bagaimana prinsip *checks and balances* seharusnya bekerja dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menempatkan norma hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum sebagai objek utama kajian. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan MPR, Presiden, dan pimpinan MPR. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep kedudukan lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, *checks and balances*, serta konsep penugasan atau utusan Presiden. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis praktik penugasan Ketua MPR sebagai utusan Presiden dalam konteks ketatanegaraan Indonesia. Penelitian hukum normatif pada dasarnya menempatkan hukum sebagai norma yang dikaji melalui bahan hukum yang relevan untuk menemukan argumentasi hukum terhadap persoalan yang diteliti (Soekanto dan Mamudji, 2015).

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri dan menginventarisasi bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Sumber data penelitian terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang relevan, serta dokumen resmi lembaga negara yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan MPR maupun Presiden. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum tata negara, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat para ahli yang relevan dengan permasalahan penelitian. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan pendukung, seperti kamus hukum dan sumber referensi yang membantu menjelaskan istilah atau konsep tertentu. Pengumpulan bahan hukum dilakukan secara sistematis berdasarkan relevansi dan keterkaitannya dengan permasalahan mengenai kedudukan Ketua MPR sebagai utusan Presiden.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan hukum dan literatur yang relevan. Data tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara mengidentifikasi, mengklasifikasikan, menafsirkan, dan menghubungkan norma hukum dengan konsep serta fakta ketatanegaraan yang menjadi objek penelitian. Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis untuk menggambarkan perkembangan kedudukan MPR sebelum dan setelah perubahan UUD 1945, kemudian dilanjutkan dengan analisis preskriptif untuk menentukan konstruksi dan batas kedudukan Ketua MPR ketika menjalankan penugasan sebagai utusan Presiden. Dengan metode tersebut, penelitian diarahkan untuk menghasilkan argumentasi hukum yang objektif mengenai kesesuaian praktik penugasan Ketua MPR dengan prinsip hubungan antarlembaga negara dan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Transformasi Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Hasil penelusuran terhadap ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebelum dan setelah perubahan menunjukkan adanya transformasi fundamental dalam kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan pengurangan kewenangan MPR, tetapi menyentuh dasar konseptual mengenai bagaimana kedaulatan rakyat dilaksanakan dan bagaimana hubungan antarlembaga negara dibentuk. Sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Rumusan tersebut menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dan menjadi dasar bagi konstruksi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam konstruksi tersebut, MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan lembaga-lembaga negara lainnya, termasuk Presiden (Warsito dkk., 2022).

Kedudukan tersebut berimplikasi langsung terhadap hubungan MPR dan Presiden. Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR. Konsekuensinya, Presiden memperoleh legitimasi politik melalui MPR dan berkedudukan sebagai mandataris MPR. Selain itu, MPR memiliki kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, hubungan antara kedua lembaga tersebut tidak dapat dipahami sebagai hubungan antarlembaga negara yang sepenuhnya sederajat. Presiden berada dalam posisi yang secara konstitusional berkaitan erat dengan mandat MPR karena pemilihan dan pertanggungjawaban Presiden pada masa tersebut terhubung dengan kedudukan MPR sebagai pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat (Warsito dkk., 2022).

Perubahan UUD 1945 pada 1999–2002 kemudian mengubah konstruksi tersebut. Pasal 1 ayat (2) setelah perubahan menentukan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan rumusan tersebut memiliki konsekuensi ketatanegaraan yang mendasar karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dipusatkan pada satu lembaga negara. Kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui berbagai organ negara berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Dalam konteks MPR, perubahan tersebut menghilangkan dasar konstitusional bagi penempatan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan menggesernya menjadi salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan yang dibatasi oleh konstitusi (Sujana dkk., 2025).

Perubahan kedudukan tersebut dapat dilihat melalui beberapa aspek utama sebagaimana dirangkum dalam tabel berikut.

Tabel 1. Perbandingan Kedudukan MPR Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945

No.	Aspek	Sebelum Perubahan UUD 1945	Setelah Perubahan UUD 1945
1	Kedudukan	Lembaga tertinggi negara	Lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan
2	Pelaksanaan kedaulatan	MPR melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat	Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD

3	Hubungan dengan Presiden	Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR serta berkedudukan sebagai mandataris MPR	Presiden dipilih langsung oleh rakyat
4	Pemilihan Presiden	Dilakukan oleh MPR	Dilakukan secara langsung oleh rakyat
5	GBHN	MPR menetapkan GBHN sebagai haluan negara	MPR tidak lagi menetapkan GBHN
6	Pemberhentian Presiden	Lebih dominan berada dalam mekanisme politik MPR	Melalui mekanisme konstitusional yang melibatkan DPR, MK, dan MPR
7	Pola hubungan antarlembaga	Cenderung hierarkis dengan MPR sebagai lembaga tertinggi	Berdasarkan pembagian kewenangan dan mekanisme <i>checks and balances</i>

Sumber: Diolah dari UUD 1945 sebelum perubahan, UUD NRI Tahun 1945, dan Warsito dkk., (2022).

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa perubahan UUD 1945 tidak sekadar mengurangi kewenangan MPR, tetapi mengubah posisi MPR dalam arsitektur kekuasaan negara. Sebelum perubahan, kewenangan MPR yang sangat luas termasuk memilih Presiden dan menetapkan GBHN menempatkan MPR sebagai pusat utama penyelenggaraan kedaulatan rakyat. Setelah perubahan, kewenangan tersebut direstrukturisasi. MPR tetap memiliki kewenangan konstitusional penting, seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kondisi yang ditentukan UUD, tetapi kewenangan tersebut tidak lagi menempatkan MPR sebagai atasan konstitusional Presiden.

Perubahan mekanisme pemilihan Presiden menjadi salah satu indikator paling penting dari transformasi tersebut. Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dengan mekanisme ini, hubungan legitimasi antara Presiden dan MPR berubah secara fundamental. Presiden tidak lagi memperoleh mandat politik dari MPR melalui mekanisme pemilihan oleh lembaga tersebut, melainkan memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. MPR tetap memiliki fungsi konstitusional untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, tetapi fungsi tersebut berbeda secara mendasar dari kewenangan memilih Presiden sebagaimana berlaku sebelum perubahan UUD 1945.

Perubahan tersebut juga terlihat dalam mekanisme pemberhentian Presiden. Setelah perubahan UUD 1945, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan konstitusi. Proses tersebut tidak lagi semata-mata merupakan keputusan politik MPR sebagaimana konstruksi sebelumnya, melainkan didahului oleh proses konstitusional yang melibatkan DPR dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Perubahan ini memperlihatkan bahwa kewenangan MPR terhadap Presiden ditempatkan dalam mekanisme pembatasan kekuasaan yang lebih kompleks dan tidak lagi menunjukkan pola pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga yang lebih tinggi.

Dari perspektif teori *checks and balances*, perubahan tersebut dapat dipahami sebagai upaya mendistribusikan kekuasaan negara agar tidak terkonsentrasi pada satu lembaga. MPR tidak lagi menjadi pusat tertinggi kekuasaan negara, sedangkan Presiden tidak lagi ditempatkan sebagai mandataris MPR. Setiap lembaga memperoleh kewenangan berdasarkan konstitusi dan menjalankan fungsi masing-masing dengan mekanisme pengawasan dan pengimbangan. Karena itu, kesetaraan kedudukan antarlembaga negara setelah perubahan UUD 1945 tidak berarti bahwa tidak terdapat hubungan atau interaksi di antara lembaga-lembaga tersebut. Sebaliknya, interaksi tetap dimungkinkan sepanjang didasarkan pada kewenangan konstitusional dan tidak mengubah batas kedudukan masing-masing lembaga.

Temuan tersebut menjadi penting bagi penelitian ini karena persoalan mengenai penugasan Ketua MPR oleh Presiden tidak dapat dianalisis dengan menggunakan konstruksi hubungan MPR–Presiden sebelum perubahan UUD 1945. Jika pada masa sebelumnya Presiden berada dalam posisi sebagai mandataris MPR, maka konstruksi tersebut sudah tidak berlaku setelah perubahan UUD 1945. MPR dan Presiden berada dalam struktur ketatanegaraan yang kewenangannya masing-masing bersumber dari konstitusi. Oleh karena itu, setiap hubungan atau penugasan yang terjadi di antara keduanya perlu terlebih dahulu dilihat berdasarkan kapasitas hukum pejabat yang bersangkutan, dasar kewenangan yang digunakan, dan konsekuensi kelembagaan dari tindakan tersebut.

Dengan demikian, transformasi kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara merupakan titik awal penting untuk memahami persoalan penelitian ini. Perubahan tersebut menghasilkan suatu prinsip dasar bahwa kedudukan MPR tidak dapat lagi dipahami sebagai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas Presiden, tetapi pada saat yang sama Presiden juga tidak dapat dipahami memiliki kewenangan umum untuk memberikan instruksi kepada MPR sebagai lembaga. Persoalan berikutnya adalah apakah prinsip kesetaraan tersebut juga berlaku ketika yang menerima penugasan bukan MPR sebagai lembaga, melainkan Ketua MPR sebagai pejabat yang memimpin lembaga tersebut. Pertanyaan inilah yang kemudian mengantarkan analisis pada kedudukan konstitusional MPR dan Presiden setelah perubahan UUD 1945.

Kedudukan Konstitusional MPR dan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945

Perubahan kedudukan MPR sebagaimana telah diuraikan sebelumnya harus ditempatkan dalam konstruksi sistem ketatanegaraan yang berlaku setelah perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut menghasilkan pola hubungan antarlembaga negara yang tidak lagi didasarkan pada supremasi salah satu lembaga, melainkan pada supremasi konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Rumusan tersebut mempunyai konsekuensi bahwa kewenangan setiap lembaga negara harus memperoleh legitimasi konstitusional dan tidak dapat didasarkan semata-mata pada kedudukan politik atau praktik ketatanegaraan. Dengan demikian, MPR dan Presiden harus ditempatkan sebagai lembaga negara yang menjalankan kewenangan masing-masing berdasarkan konstitusi (Hapsoro dkk., 2024).

Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 terutama ditentukan dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Pasal 2 ayat (1) menentukan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Sementara itu, Pasal 3

memberikan kewenangan kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan UUD. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa MPR tetap memiliki kewenangan konstitusional yang penting, tetapi kewenangan tersebut bersifat enumeratif dan konstitusional, bukan kewenangan umum untuk mengendalikan seluruh cabang kekuasaan negara. Kajian mengenai kedudukan MPR pasca-perubahan UUD 1945 juga menunjukkan bahwa perubahan konstitusi telah menempatkan MPR dalam kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya dalam kerangka *checks and balances* (Hapsoro dkk., 2024).

Dengan demikian, kesetaraan kedudukan MPR dengan lembaga negara lain tidak dapat dimaknai bahwa MPR kehilangan seluruh hubungan fungsional dengan Presiden. Konstitusi justru masih mempertemukan kedua lembaga tersebut dalam sejumlah keadaan. MPR, misalnya, memiliki kewenangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden serta terlibat dalam mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD. Namun, hubungan tersebut merupakan hubungan yang dibentuk oleh konstitusi dan tidak menunjukkan adanya hubungan hierarkis. MPR menjalankan kewenangan tertentu terhadap Presiden karena UUD memberikan kewenangan tersebut, bukan karena MPR secara umum berkedudukan sebagai atasan Presiden.

Sebaliknya, kedudukan Presiden ditentukan terutama dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dalam sistem presidensial Indonesia. Namun, penggunaan kekuasaan pemerintahan tersebut tetap dibatasi oleh UUD. Presiden tidak memiliki kewenangan yang tidak terbatas hanya karena memegang kekuasaan pemerintahan. Setiap tindakan pemerintahan harus ditempatkan dalam ruang kewenangan yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi tersebut semakin jelas apabila dikaitkan dengan mekanisme pemilihan Presiden. Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Perubahan ini menghilangkan konstruksi Presiden sebagai mandataris MPR sebagaimana dikenal dalam sistem sebelum perubahan UUD 1945. Presiden memperoleh legitimasi langsung dari rakyat, sedangkan MPR memperoleh legitimasi melalui anggota DPR dan DPD yang juga dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian, terdapat sumber legitimasi demokratis yang berbeda bagi kedua lembaga tersebut. Perbedaan sumber legitimasi tersebut semakin memperkuat karakter hubungan MPR dan Presiden sebagai hubungan antarlembaga negara yang tidak bersifat subordinatif.

Perubahan tersebut merupakan bagian dari desain *checks and balances*. Dalam sistem tersebut, hubungan antarlembaga negara tidak berarti bahwa setiap lembaga harus berjalan secara terpisah tanpa interaksi. Sebaliknya, interaksi antarlembaga tetap diperlukan untuk menjalankan fungsi konstitusional masing-masing. Persoalannya adalah bahwa setiap bentuk interaksi harus dapat dibedakan antara hubungan fungsional yang diberikan oleh konstitusi dan hubungan subordinatif yang menempatkan suatu lembaga sebagai bawahan lembaga lainnya. Pembedaan ini

menjadi penting dalam menilai praktik penugasan Presiden kepada pimpinan lembaga negara.

Tabel 2. Kedudukan Konstitusional MPR dan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945

No.	Aspek	Majelis Permusyawaratan Rakyat	Presiden
1	Dasar konstitusional utama	Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945	Pasal 4 dan ketentuan mengenai Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945
2	Kedudukan	Lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan	Pemegang kekuasaan pemerintahan
3	Sumber legitimasi	Anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilu	Dipilih langsung oleh rakyat bersama Wakil Presiden
4	Hubungan dengan lembaga lain	Menjalankan kewenangan konstitusional tertentu	Menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut UUD
5	Hubungan MPR-Presiden	Tidak bersifat hierarkis	Tidak berkedudukan sebagai atasan MPR
6	Mekanisme konstitusional khusus	Mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden/ Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden/ Wakil Presiden menurut UUD	Menjalankan pemerintahan dan kewenangan lain yang diberikan UUD
7	Prinsip hubungan kelembagaan	Supremasi konstitusi dan <i>checks and balances</i>	Supremasi konstitusi dan <i>checks and balances</i>

Sumber: Diolah berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan literatur hukum tata negara yang relevan.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa hubungan MPR dan Presiden setelah perubahan UUD 1945 tidak dapat dijelaskan menggunakan pola hubungan atasan dan bawahan. Masing-masing memiliki wilayah kewenangan konstitusional. Bahkan ketika MPR mempunyai kewenangan tertentu terhadap Presiden, seperti dalam proses pemberhentian, kewenangan tersebut tidak berarti bahwa MPR dapat memberikan perintah kepada Presiden di luar kewenangan yang ditentukan UUD. Demikian pula, kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan umum untuk memberikan perintah kepada MPR atau pimpinan MPR dalam segala urusan.

Dalam perspektif *checks and balances*, keadaan tersebut menunjukkan adanya dua prinsip yang harus berjalan secara bersamaan. Pertama, interdependensi fungsional, yaitu adanya kebutuhan bagi lembaga negara untuk berinteraksi dalam menjalankan fungsi konstitusional tertentu. Kedua, independensi kelembagaan, yaitu setiap lembaga tetap mempertahankan batas kewenangan dan kedudukannya masing-masing. Keseimbangan antara kedua prinsip tersebut menjadi penting agar interaksi antarlembaga tidak berkembang menjadi dominasi salah satu lembaga atas lembaga lainnya.

Persoalan menjadi lebih kompleks ketika yang berinteraksi bukan MPR sebagai lembaga secara langsung, melainkan Ketua MPR sebagai pimpinan lembaga. Secara kelembagaan, Ketua MPR merupakan bagian dari struktur MPR. Namun, seorang Ketua MPR juga merupakan individu yang dapat menjalankan kapasitas lain apabila hukum memberikan dasar bagi kapasitas tersebut. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembedaan antara tindakan yang dilakukan dalam kapasitas sebagai Ketua MPR dan tindakan yang dilakukan dalam kapasitas lain berdasarkan penugasan Presiden.

Pembedaan tersebut penting karena penggunaan jabatan Ketua MPR dalam suatu penugasan Presiden dapat menimbulkan konsekuensi persepsi maupun konsekuensi hukum terhadap hubungan antarlembaga negara. Apabila seorang Ketua MPR menjalankan suatu tugas dengan menggunakan identitas kelembagaan MPR, maka tindakan tersebut berpotensi dipahami sebagai tindakan yang berkaitan dengan MPR sebagai lembaga. Sebaliknya, apabila ia secara tegas menjalankan tugas sebagai utusan Presiden, maka harus ditentukan dasar hukum dan kapasitas yang menjadi sumber kewenangannya. Dengan kata lain, persoalan penelitian tidak semata-mata terletak pada siapa yang ditugaskan, tetapi terutama pada dalam kapasitas hukum apa seseorang menjalankan penugasan tersebut.

Dalam konteks tersebut, konsep kesetaraan lembaga negara tidak boleh dipahami secara terlalu absolut. Kesetaraan tidak berarti bahwa seorang pejabat dari suatu lembaga negara sama sekali tidak dapat menerima penugasan dari Presiden. Sebaliknya, kesetaraan juga tidak dapat digunakan untuk membenarkan setiap penugasan Presiden kepada pimpinan lembaga negara. Penilaiannya harus bergantung pada sumber kewenangan, tujuan penugasan, kapasitas pejabat, serta akibat hukum dan kelembagaan dari penugasan tersebut. Dengan demikian, diperlukan analisis lebih lanjut mengenai kedudukan Ketua MPR sebagai pejabat yang memimpin lembaga negara dan kemungkinan kapasitas lain yang dapat dijalankannya.

Berdasarkan konstruksi tersebut, dapat dirumuskan suatu temuan awal bahwa hubungan MPR dan Presiden setelah perubahan UUD 1945 bersifat konstitusional-fungsional, bukan hierarkis. Kedua lembaga dapat berinteraksi dalam batas-batas tertentu yang ditentukan oleh konstitusi, tetapi tidak terdapat dasar untuk menempatkan salah satunya sebagai atasan umum bagi yang lain. Temuan ini menjadi dasar untuk memasuki persoalan berikutnya, yaitu apakah Ketua MPR, sebagai pimpinan lembaga negara yang kedudukannya tidak berada di bawah Presiden, dapat menjalankan suatu penugasan Presiden dalam kapasitas sebagai “utusan Presiden” tanpa mengubah atau mengaburkan kedudukan kelembagaan MPR.

Kedudukan Ketua MPR dalam Struktur Kelembagaan MPR

Setelah memahami kedudukan MPR dan Presiden dalam konstruksi ketatanegaraan pasca-perubahan UUD 1945, analisis perlu diarahkan secara lebih khusus kepada Ketua MPR. Pembedaan antara MPR sebagai lembaga negara dan Ketua MPR sebagai pimpinan lembaga merupakan hal mendasar karena objek penelitian ini bukan tindakan MPR sebagai institusi, melainkan tindakan Ketua MPR ketika menerima dan menjalankan penugasan dari Presiden. Dalam perspektif hukum tata negara, lembaga negara merupakan organ yang memperoleh fungsi, kewenangan, dan kedudukan berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Sementara itu, pejabat yang menjalankan fungsi lembaga merupakan subjek yang melaksanakan kewenangan tersebut dalam kapasitas jabatan tertentu. Pembedaan antara organ

negara dan pejabat yang menjalankan fungsi organ menjadi penting agar suatu tindakan pejabat tidak secara otomatis dipersamakan dengan tindakan lembaganya (Asshiddiqie, 2020).

Secara konstitusional, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara rinci mengenai jabatan Ketua MPR. Konstitusi mengatur keberadaan MPR sebagai lembaga negara, komposisinya, serta kewenangan konstitusional MPR, sedangkan pengaturan lebih lanjut mengenai susunan dan kedudukan MPR diserahkan kepada undang-undang. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Adapun mengenai kewenangan MPR, Pasal 3 memberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan UUD. Dengan konstruksi tersebut, jabatan Ketua MPR harus dipahami sebagai bagian dari mekanisme internal MPR dalam menjalankan fungsi kelembagaannya, bukan sebagai lembaga negara tersendiri.

Pengaturan mengenai pimpinan MPR selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), yang telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. Dalam pengaturan tersebut, pimpinan MPR ditempatkan sebagai unsur pimpinan yang menjalankan fungsi kepemimpinan dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU MD3. Dengan demikian, Ketua MPR tidak memiliki kedudukan yang terpisah dari MPR dalam arti sebagai lembaga negara baru, melainkan merupakan bagian dari struktur pimpinan yang menjalankan fungsi tertentu untuk dan atas nama MPR sesuai dengan batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Posisi ini penting karena penggunaan jabatan "Ketua MPR" dalam suatu kegiatan kenegaraan harus terlebih dahulu dilihat apakah tindakan tersebut dilakukan dalam kapasitas kelembagaan MPR atau dalam kapasitas lain yang memiliki dasar hukum tersendiri.

Kedudukan pimpinan MPR juga tidak dapat dilepaskan dari karakter MPR sebagai lembaga kolektif. MPR tidak direpresentasikan semata-mata oleh kehendak pribadi Ketua MPR. Tindakan Ketua MPR dalam kapasitas kelembagaan harus memiliki hubungan dengan fungsi dan kewenangan MPR yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan UU MD3. Oleh karena itu, secara konseptual perlu dibedakan antara representasi kelembagaan dan representasi personal. Ketika Ketua MPR bertindak dalam rangka menjalankan fungsi MPR, tindakan tersebut mempunyai dimensi kelembagaan. Sebaliknya, apabila seorang Ketua MPR menjalankan tugas di luar fungsi kelembagaan MPR, maka perlu ditentukan sumber kewenangan dan kapasitas hukum yang mendasari tindakannya.

Pembedaan tersebut semakin penting karena seorang pejabat negara dapat saja memiliki lebih dari satu kapasitas dalam kehidupan ketatanegaraan. Namun, perubahan kapasitas tidak boleh dilakukan hanya berdasarkan penggunaan istilah atau penyebutan politik. Harus terdapat dasar hukum yang dapat menjelaskan dari mana kewenangan tersebut berasal, kepada siapa pejabat tersebut bertanggung jawab, serta dalam batas apa kewenangan itu dapat digunakan. Dalam konteks ini, teori mengenai lembaga negara memberikan kerangka bahwa setiap organ atau pejabat

negara memperoleh kewenangan melalui atribusi, delegasi, atau mekanisme lain yang diakui hukum. Karena itu, suatu penugasan yang diberikan kepada pejabat negara harus dapat ditelusuri dasar kewenangannya dan tidak cukup hanya didasarkan pada kedudukan politik pejabat yang bersangkutan (Asshiddiqie, 2020).

Dari perspektif tersebut, terdapat perbedaan penting antara kedudukan Ketua MPR sebagai pimpinan MPR dan kapasitas Ketua MPR sebagai individu yang menerima penugasan Presiden. Dalam kapasitas pertama, Ketua MPR terikat dengan fungsi, tugas, dan kewenangan MPR. Dalam kapasitas kedua, apabila memang dimungkinkan oleh hukum, Ketua MPR bertindak berdasarkan sumber kewenangan yang berbeda dari kewenangan yang melekat pada jabatan Ketua MPR. Perbedaan kapasitas tersebut harus dinyatakan secara jelas agar tidak terjadi pencampuran antara kewenangan MPR dengan kewenangan Presiden.

Hal tersebut juga berkaitan dengan prinsip *checks and balances*. Prinsip tersebut tidak hanya mengatur hubungan antarorgan negara pada tingkat kelembagaan, tetapi juga menuntut adanya kejelasan mengenai siapa yang bertindak, dalam kapasitas apa, serta berdasarkan kewenangan yang mana. Apabila Ketua MPR menjalankan penugasan Presiden dalam kapasitas yang berbeda dari jabatannya sebagai pimpinan MPR, maka status tersebut harus dapat dibedakan secara hukum dari fungsi kelembagaannya. Sebaliknya, apabila penugasan tersebut menggunakan kedudukan Ketua MPR sebagai representasi lembaga, maka persoalannya menjadi lebih kompleks karena dapat menyentuh hubungan kelembagaan antara Presiden dan MPR.

Dengan demikian, kedudukan Ketua MPR tidak dapat dipahami sebagai kedudukan yang berdiri sendiri di luar MPR. Ketua MPR merupakan bagian dari struktur pimpinan MPR dan menjalankan fungsi yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan lembaga tersebut. Akan tetapi, fakta bahwa Ketua MPR merupakan pimpinan MPR juga tidak secara otomatis berarti bahwa setiap aktivitas yang dilakukannya selalu merupakan tindakan MPR. Oleh sebab itu, penentuan kapasitas hukum dalam setiap tindakan menjadi elemen penting dalam menilai konsekuensi ketatanegaraannya.

Tabel 3. Perbedaan Kedudukan MPR dan Ketua MPR

No.	Aspek	Majelis Permasyarakatan Rakyat	Ketua MPR
1	Status	Lembaga negara	Pejabat/pimpinan dalam struktur MPR
2	Dasar kedudukan	UUD NRI Tahun 1945	UUD NRI Tahun 1945 dan UU MD3
3	Sifat	Kelembagaan dan kolektif	Individual dalam kapasitas jabatan
4	Fungsi	Menjalankan kewenangan konstitusional MPR	Memimpin dan menjalankan fungsi pimpinan MPR
5	Representasi	Mewakili fungsi kelembagaan MPR	Dapat merepresentasikan MPR dalam kapasitas jabatan sesuai kewenangan

6	Penugasan eksternal	Harus berkaitan dengan kewenangan lembaga	Harus ditentukan berdasarkan kapasitas dan dasar kewenangan yang digunakan
---	---------------------	---	--

Sumber: Diolah berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU MD3, dan Asshiddiqie (2020).

Tabel tersebut menunjukkan bahwa MPR dan Ketua MPR merupakan dua entitas yang harus dibedakan meskipun memiliki hubungan kelembagaan yang erat. MPR merupakan lembaga negara, sedangkan Ketua MPR merupakan pejabat yang berada dalam struktur pimpinan lembaga tersebut. Konsekuensinya, tidak setiap tindakan Ketua MPR dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai tindakan MPR. Sebaliknya, penggunaan jabatan Ketua MPR dalam suatu tindakan kenegaraan juga tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dari kedudukan kelembagaannya.

Dalam konteks penelitian ini, pembedaan tersebut menjadi semakin penting ketika Ketua MPR disebut sebagai “utusan Presiden”. Istilah tersebut menimbulkan pertanyaan hukum tersendiri karena seorang pejabat yang secara kelembagaan merupakan pimpinan MPR dikatakan menjalankan tugas atas penugasan Presiden. Apabila kapasitas tersebut benar-benar berbeda dari kapasitasnya sebagai Ketua MPR, maka harus ditemukan dasar hukum yang menjelaskan pembentukan atau pengakuan kapasitas tersebut. Sebaliknya, apabila penugasan tersebut tetap menggunakan kapasitas Ketua MPR, perlu dianalisis apakah Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan penugasan kepada pimpinan lembaga negara yang secara konstitusional tidak berada di bawah Presiden.

Dengan demikian, persoalan mengenai kedudukan Ketua MPR sebagai utusan Presiden tidak cukup diselesaikan dengan menyatakan bahwa Ketua MPR adalah pejabat negara atau bahwa Presiden mempunyai kewenangan pemerintahan. Kedua hal tersebut masih memerlukan hubungan normatif yang jelas. Pertanyaan yang lebih mendasar adalah apakah kewenangan Presiden dapat menjadi sumber legitimasi bagi Ketua MPR untuk menjalankan tugas tertentu di luar fungsi kelembagaan MPR, dan bagaimana status hukum Ketua MPR selama menjalankan tugas tersebut.

Persoalan inilah yang kemudian membawa penelitian pada konsep “Utusan Presiden”. Sebelum menentukan apakah penugasan tersebut dapat dibenarkan dalam sistem ketatanegaraan, perlu terlebih dahulu ditentukan apakah istilah “utusan Presiden” mempunyai pengertian dan dasar hukum yang jelas dalam sistem hukum Indonesia. Analisis tersebut penting karena penggunaan suatu istilah dalam praktik ketatanegaraan tidak dengan sendirinya menciptakan kedudukan hukum baru. Suatu kapasitas pejabat negara harus tetap dapat ditelusuri kepada norma yang menjadi sumber kewenangannya. Atas dasar itu, pembahasan berikutnya akan diarahkan untuk menguji konstruksi hukum mengenai “Utusan Presiden”, termasuk dasar kewenangan, bentuk penugasan, kapasitas pejabat yang ditugaskan, dan batas-batasnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Konsep dan Kedudukan Utusan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Persoalan mengenai kedudukan Ketua MPR sebagai utusan Presiden tidak dapat dilepaskan dari kejelasan mengenai istilah “utusan Presiden” itu sendiri. Istilah tersebut perlu dibedakan dari nomenklatur “Utusan Khusus Presiden” yang secara khusus telah memperoleh pengaturan dalam peraturan perundang-undangan, serta

dari penugasan Presiden kepada pejabat negara yang telah memiliki jabatan dan kedudukan kelembagaan tersendiri. Perbedaan tersebut penting karena penggunaan suatu istilah dalam praktik politik dan ketatanegaraan tidak dengan sendirinya menunjukkan adanya kedudukan hukum tertentu. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus dapat ditelusuri kepada sumber kewenangan yang sah, sedangkan ruang lingkup kewenangan tersebut menentukan kapasitas pejabat ketika melaksanakan suatu tindakan.

Secara konstitusional, UUD NRI Tahun 1945 tidak menggunakan istilah “utusan Presiden” sebagai suatu jabatan atau lembaga negara yang secara eksplisit ditempatkan dalam struktur ketatanegaraan. UUD NRI Tahun 1945 memberikan Presiden kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1), sekaligus memberikan sejumlah kewenangan kepada Presiden dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan kenegaraan. Namun, keberadaan kewenangan tersebut tidak serta-merta berarti bahwa setiap orang yang ditugaskan Presiden memperoleh kedudukan konstitusional baru sebagai “utusan Presiden”. Dalam konteks negara hukum, penugasan perlu dibedakan dari pembentukan status atau jabatan hukum baru.

Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Bagir Manan mengenai kekuasaan kepresidenan yang pada dasarnya harus ditempatkan dalam kerangka konstitusi. Presiden memang memegang kekuasaan pemerintahan, tetapi kekuasaan tersebut tidak dapat dipahami sebagai kekuasaan yang berada di luar pembatasan hukum. Kekuasaan Presiden dalam sistem presidensial Indonesia harus dijalankan berdasarkan kewenangan yang bersumber dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan (Manan, 2006). Dengan demikian, kemampuan Presiden untuk memberikan suatu penugasan perlu dibedakan dari kewenangan untuk menciptakan atau menetapkan suatu kedudukan hukum baru bagi orang yang ditugaskan.

Dalam perkembangan hukum positif, nomenklatur “Utusan Khusus Presiden” telah memperoleh pengaturan secara eksplisit melalui Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Asisten Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Peraturan tersebut mengatur bahwa Utusan Khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden di luar tugas yang telah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya. Pengaturan tersebut didasarkan, antara lain, pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan menggantikan Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Utusan Khusus Presiden merupakan bagian dari perangkat yang mendukung pelaksanaan tugas Presiden, bukan lembaga negara yang berdiri sendiri dan bukan pula lembaga negara yang memiliki kedudukan setara dengan MPR. Kedudukannya harus dipahami dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas Presiden. Pasal 16 Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 menempatkan Utusan Khusus Presiden dalam kelompok pejabat yang dibentuk untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Presiden. Dengan demikian, perlu dibedakan antara seseorang yang secara hukum berkedudukan sebagai Utusan Khusus Presiden berdasarkan ketentuan yang berlaku dan seorang pejabat negara yang pada suatu kesempatan memperoleh penugasan tertentu dari Presiden.

Berdasarkan konstruksi tersebut, terdapat tiga konsep yang perlu dibedakan. Pertama, “utusan Presiden” merupakan istilah yang secara faktual dapat digunakan

untuk menggambarkan seseorang yang memperoleh penugasan dari Presiden untuk menjalankan suatu misi tertentu dan tidak dengan sendirinya menunjukkan adanya jabatan atau kedudukan hukum tersendiri. Kedua, “Utusan Khusus Presiden” merupakan nomenklatur kedudukan yang memiliki dasar pengaturan khusus dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025. Ketiga, penugasan Presiden kepada pejabat negara merupakan bentuk penugasan kepada seseorang yang telah memiliki jabatan atau kedudukan kelembagaan tersendiri, sehingga penerimaan penugasan tersebut tidak dengan sendirinya mengubah status pejabat yang bersangkutan menjadi Utusan Khusus Presiden. Ketiga konsep tersebut sama-sama dapat berkaitan dengan pelaksanaan tugas yang bersumber dari Presiden, tetapi berbeda dalam hal status hukum, dasar pengaturan, dan kapasitas penerima penugasan.

Pembedaan tersebut menjadi sangat relevan dalam kasus Ketua MPR. Apabila Ketua MPR ditugaskan Presiden untuk menghadiri suatu kegiatan kenegaraan, setidaknya terdapat beberapa kemungkinan kapasitas yang perlu diuji. Pertama, ia dapat menjalankan tugas tersebut dalam kapasitasnya sebagai Ketua MPR, sehingga penugasannya harus dianalisis dalam kaitannya dengan fungsi dan kedudukan MPR. Kedua, ia dapat menjalankan tugas sebagai pejabat negara yang menerima penugasan tertentu dari Presiden tanpa berubah menjadi Utusan Khusus Presiden. Ketiga, apabila terdapat dasar hukum dan mekanisme yang memenuhi ketentuan yang berlaku, perlu dipertimbangkan apakah penugasan tersebut berkaitan dengan kedudukan sebagai Utusan Khusus Presiden. Perbedaan kapasitas tersebut penting karena masing-masing mempunyai konsekuensi hukum dan ketatanegaraan yang berbeda.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penugasan tidak selalu identik dengan pelimpahan kewenangan. Penugasan dapat memberikan tugas untuk melakukan suatu kegiatan tertentu, tetapi tidak dengan sendirinya memindahkan kewenangan yang melekat pada suatu jabatan. Oleh sebab itu, apabila Presiden menugaskan Ketua MPR untuk menjalankan suatu misi, perlu ditentukan apakah Ketua MPR menjalankan kewenangan Presiden, menjalankan kewenangan yang melekat pada jabatannya sendiri, atau melaksanakan tugas representatif berdasarkan penugasan Presiden. Masing-masing konstruksi tersebut mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda, terutama berkaitan dengan sumber kewenangan dan kapasitas pejabat yang menjalankannya.

Dalam konteks tersebut, konsep kewenangan menjadi penting karena kewenangan pemerintahan pada prinsipnya berkaitan dengan dasar hukum yang memberikan legitimasi kepada organ atau pejabat untuk melakukan tindakan tertentu. Apabila seorang pejabat menjalankan tindakan di luar kewenangan yang melekat pada jabatannya, harus terdapat dasar hukum yang memungkinkan tindakan tersebut dilakukan. Karena itu, keberadaan penugasan Presiden tidak dengan sendirinya menghapus atau menggantikan kewenangan yang melekat pada jabatan Ketua MPR. Penugasan juga tidak dapat dipahami sebagai dasar yang secara otomatis mengubah kedudukan kelembagaan pejabat yang menerima penugasan.

Hal tersebut berkaitan erat dengan prinsip kesetaraan antarlembaga negara. Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, Presiden dan MPR setelah perubahan UUD 1945 tidak berada dalam hubungan hierarkis. Oleh karena itu, pernyataan bahwa “Presiden mengutus Ketua MPR” harus dipahami secara hati-hati. Secara faktual, Presiden dapat memberikan penugasan kepada seseorang. Namun secara ketatanegaraan, perlu dibedakan apakah penugasan tersebut diberikan kepada

Ketua MPR dalam kapasitasnya sebagai pimpinan MPR atau kepada orang yang kebetulan menduduki jabatan Ketua MPR untuk menjalankan tugas tertentu dalam kapasitas yang berbeda. Pembedaan tersebut menentukan apakah penugasan hanya merupakan tindakan representatif atau berimplikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Presiden dan MPR.

Apabila Ketua MPR menjalankan penugasan Presiden dalam kapasitas yang berkaitan dengan fungsi kelembagaan MPR, penugasan tersebut berpotensi menyentuh hubungan kelembagaan antara Presiden dan MPR. Dalam keadaan demikian, perlu ditemukan dasar hukum yang memberikan ruang bagi Presiden untuk memberikan penugasan kepada pimpinan MPR serta ditentukan batas-batas penugasan tersebut. Sebaliknya, apabila Ketua MPR menjalankan penugasan sebagai pejabat negara dalam kapasitas yang berbeda dari fungsi kelembagaannya, perlu dijelaskan dasar kewenangan, tujuan penugasan, serta hubungan antara kapasitas tersebut dengan jabatan Ketua MPR yang tetap melekat pada dirinya. Dengan demikian, persoalan utamanya bukan semata-mata apakah Presiden dapat memberikan tugas kepada seseorang, melainkan dalam kapasitas apa tugas tersebut diberikan dan dilaksanakan.

Atas dasar itu, penyebutan seseorang sebagai “utusan Presiden” tidak dapat dengan sendirinya dipahami sebagai bukti bahwa orang tersebut berkedudukan sebagai Utusan Khusus Presiden. Sebaliknya, fakta bahwa seseorang merupakan pejabat negara yang menerima penugasan Presiden juga tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa penugasan tersebut bertentangan dengan kedudukan kelembagaannya. Validitas dan konsekuensi ketatanegaraan dari penugasan tersebut tetap harus diuji berdasarkan sumber kewenangan, tujuan penugasan, kapasitas pejabat, serta kesesuaiannya dengan struktur hubungan antarlembaga negara.

Dalam konteks penelitian ini, persoalan tersebut dapat dirumuskan dalam suatu proposisi analitis bahwa status seseorang sebagai pimpinan lembaga negara tidak dengan sendirinya menghalangi orang tersebut menerima penugasan Presiden. Namun, penugasan tersebut tidak boleh mengubah atau mengaburkan sumber kewenangan dan kedudukan konstitusional lembaga yang dipimpinnya. Dengan demikian, ukuran konstitusionalitasnya tidak semata-mata terletak pada ada atau tidaknya penugasan, tetapi pada konstruksi hukum yang mendasari penugasan, kapasitas pejabat ketika melaksanakan tugas, serta akibat penugasan tersebut terhadap hubungan antarlembaga negara.

Konstruksi tersebut juga memperlihatkan bahwa penggunaan istilah “utusan Presiden” memiliki dimensi representatif dan kelembagaan yang perlu dipisahkan. Dimensi representatif berkaitan dengan pelaksanaan suatu misi untuk menyampaikan atau mewakili pesan dan kepentingan Presiden atau negara dalam forum tertentu. Sementara itu, dimensi kelembagaan berkaitan dengan kedudukan hukum orang yang menjalankan misi tersebut serta hubungan kedudukannya dengan lembaga yang dipimpinnya. Seseorang dapat menjalankan fungsi representatif berdasarkan penugasan Presiden tanpa secara otomatis menjadi bagian dari struktur kelembagaan Presiden. Oleh karena itu, representasi faktual perlu dibedakan dari status kelembagaan.

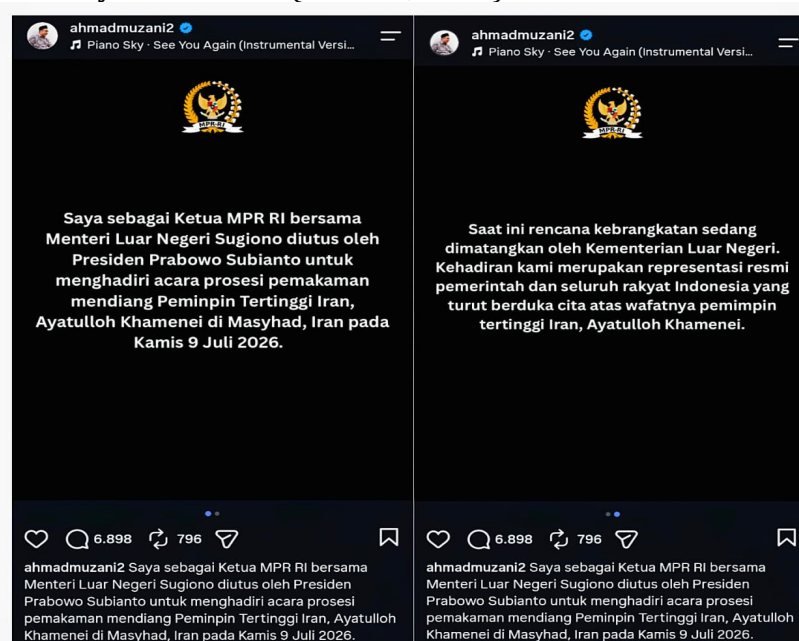
Atas dasar pembedaan tersebut, penugasan seorang pimpinan lembaga negara oleh Presiden dapat saja dipahami sebagai bentuk koordinasi atau representasi kenegaraan sepanjang kapasitasnya jelas dan tidak mengubah hubungan

konstitusional antarlembaga. Namun, apabila penggunaan jabatan pimpinan lembaga negara tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa lembaga yang dipimpinnya diposisikan berada di bawah Presiden atau bahwa Presiden memiliki kewenangan komando terhadap lembaga tersebut, persoalan ketatanegaraan menjadi lebih serius. Dalam konteks inilah prinsip *checks and balances* menjadi salah satu parameter penting untuk menilai batas yang dapat diterima dalam praktik penugasan.

Dengan demikian, konsep “utusan Presiden” tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hubungan antara pihak yang memberikan tugas dan pihak yang menerima tugas. Terdapat perbedaan antara penugasan faktual yang menyebabkan seseorang disebut sebagai “utusan Presiden”, kedudukan sebagai “Utusan Khusus Presiden” yang memiliki dasar pengaturan tersendiri, dan penugasan Presiden kepada pejabat negara yang telah memiliki jabatan atau kedudukan kelembagaan. Perbedaan tersebut menjadi dasar untuk menganalisis praktik penugasan Ketua MPR secara lebih objektif, khususnya untuk menentukan kapasitas hukum yang digunakan oleh Ketua MPR dalam menjalankan penugasan Presiden serta konsekuensinya terhadap kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Penugasan Ketua MPR sebagai Utusan Presiden dalam Praktik Ketatanegaraan

Persoalan mengenai penggunaan istilah “utusan Presiden” memperoleh relevansi konkret ketika Ketua MPR Ahmad Muzani menyatakan bahwa dirinya bersama Menteri Luar Negeri Sugiono ditugaskan oleh Presiden Prabowo Subianto untuk menghadiri prosesi pemakaman Pemimpin Tertinggi Iran Ayatollah Ali Khamenei di Masyhad, Iran, pada 9 Juli 2026. Pernyataan tersebut disampaikan Muzani pada 7 Juli 2026 melalui akun media sosial pribadinya. Dalam pernyataannya, Muzani menyebut dirinya hadir sebagai Ketua MPR bersama Menteri Luar Negeri dan menyatakan bahwa keduanya diutus Presiden untuk menghadiri prosesi pemakaman tersebut. Ia juga menjelaskan bahwa kehadiran mereka merupakan representasi resmi pemerintah dan rakyat Indonesia (Khabibi, 2026).



Gambar 1. Unggahan akun Instagram @ahmadmuzani2 terkait pernyataan takziah dan utusan resmi pemerintah Indonesia ke Iran.

Penugasan tersebut berlangsung dalam konteks hubungan kenegaraan Indonesia dengan Iran. Kehadiran delegasi Indonesia dalam prosesi pemakaman pemimpin negara lain pada dasarnya merupakan bagian dari praktik representasi negara dalam hubungan internasional. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Presiden memiliki kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, sehingga pelaksanaan hubungan luar negeri berada dalam lingkup kewenangan Presiden dengan tetap memperhatikan pembatasan konstitusional dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konstitusi memberikan sejumlah kewenangan kepada Presiden dalam bidang hubungan luar negeri, termasuk ketentuan mengenai perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 (Manan, 2006).

Dalam perkembangan pemberitaan mengenai penugasan tersebut, terdapat penegasan mengenai kapasitas Ahmad Muzani ketika menjalankan misi tersebut. Pada pernyataan awal, Muzani menyebut bahwa dirinya sebagai Ketua MPR bersama Menteri Luar Negeri Sugiono diutus Presiden. Selanjutnya, Muzani menjelaskan bahwa kehadirannya dalam prosesi pemakaman tersebut bukan dilakukan dalam kapasitas sebagai Ketua MPR, melainkan sebagai utusan khusus Presiden. Perkembangan pernyataan tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara jabatan yang melekat pada Muzani dengan kapasitas yang dinyatakan digunakannya dalam melaksanakan penugasan Presiden (Fajri, 2026).

Perbedaan kapasitas tersebut menjadi relevan karena “Ketua MPR” dan “Utusan Khusus Presiden” menunjuk pada konstruksi hukum yang berbeda. Ketua MPR merupakan pimpinan dalam struktur kelembagaan MPR, sedangkan Utusan Khusus Presiden merupakan nomenklatur yang memperoleh pengaturan tersendiri dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Asisten Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Peraturan tersebut menempatkan Utusan Khusus Presiden sebagai bagian dari perangkat yang mendukung pelaksanaan tugas Presiden dan memberikan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden di luar tugas yang telah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya.

Dalam konteks faktual peristiwa tersebut, Muzani menyatakan bahwa dirinya diminta Presiden untuk mewakili Indonesia dalam prosesi pemakaman tersebut. Ia menjelaskan bahwa permintaan tersebut disampaikan melalui Menteri Luar Negeri Sugiono dan bahwa kehadirannya dimaksudkan untuk mewakili rakyat dan bangsa Indonesia. Pada saat yang sama, Muzani menyatakan bahwa dirinya hadir sebagai utusan khusus Presiden, bukan dalam kapasitas sebagai Ketua MPR. Keterangan tersebut menunjukkan adanya pembedaan yang dinyatakan sendiri oleh Muzani antara jabatan Ketua MPR yang melekat pada dirinya dan kapasitas yang digunakan dalam menjalankan misi yang diberikan Presiden (Fajri, 2026; Hutabarat, 2026).

Pernyataan tersebut kemudian memperoleh tanggapan dari lingkungan kelembagaan MPR. Wakil Ketua MPR Bambang Wuryanto mempertanyakan konstruksi penugasan tersebut dengan menekankan bahwa Presiden dan MPR merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan masing-masing dalam sistem ketatanegaraan. Menurutnya, hubungan antara Presiden dan MPR tidak seharusnya dipahami sebagai hubungan atasan dan bawahan, melainkan sebagai hubungan antarlembaga yang dijalankan berdasarkan kewenangan masing-masing. Pandangan tersebut menunjukkan adanya persoalan yang perlu dibedakan antara penugasan

terhadap seorang pejabat secara personal dan tindakan yang dilakukan dalam kapasitasnya sebagai pimpinan lembaga negara (Fajri, 2026).

Perbedaan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konstruksi kelembagaan MPR setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. MPR tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kedudukan hierarkis di atas lembaga negara lainnya. Perubahan tersebut membawa konsekuensi bahwa hubungan antarlembaga negara harus dipahami berdasarkan pembagian kewenangan konstitusional masing-masing. Dalam konteks ini, kedudukan Ketua MPR sebagai pimpinan lembaga negara tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dari kedudukan kelembagaan MPR yang dipimpinnya. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah juga mengatur tugas dan kedudukan pimpinan MPR, termasuk fungsi mewakili MPR dalam konteks tertentu (Manan, 2006).

Namun demikian, fakta bahwa Ahmad Muzani menjabat sebagai Ketua MPR tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa setiap tindakan yang dilakukannya merupakan tindakan kelembagaan MPR. Sebaliknya, pernyataan bahwa ia menjalankan tugas sebagai utusan khusus Presiden juga belum dengan sendirinya menentukan dasar dan batas kewenangan penugasan tersebut. Dalam menganalisis peristiwa ini, perlu dibedakan antara status jabatan yang melekat pada seseorang, kapasitas yang digunakan ketika melakukan suatu tindakan, dan sumber kewenangan yang menjadi dasar tindakan tersebut. Pembedaan ini diperlukan agar penilaian terhadap penugasan tidak hanya didasarkan pada istilah yang digunakan dalam pernyataan publik, tetapi juga mempertimbangkan konstruksi hukum yang mendasarinya.

Dari perspektif hukum tata negara, persoalan tersebut menjadi lebih kompleks karena Ahmad Muzani tetap merupakan Ketua MPR, sementara dalam konteks penugasan tersebut ia menyatakan menjalankan kapasitas sebagai utusan khusus Presiden. Dengan demikian, terdapat dua aspek kedudukan yang perlu dibedakan, yaitu jabatan yang melekat pada dirinya sebagai pimpinan MPR dan kapasitas yang diklaim digunakan dalam menjalankan penugasan Presiden. Jabatan Ketua MPR bersumber dari konstruksi kelembagaan MPR, sedangkan kedudukan sebagai Utusan Khusus Presiden, apabila digunakan dalam pengertian yuridis sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025, berkaitan dengan perangkat pendukung Presiden. Perbedaan sumber kedudukan tersebut penting untuk menentukan apakah penugasan yang dilakukan merupakan tugas representatif yang bersifat tertentu atau memiliki konsekuensi terhadap hubungan kelembagaan antara Presiden dan MPR.

Fakta lain yang relevan adalah bahwa penugasan tersebut dilakukan bersama Menteri Luar Negeri Sugiono. Kehadiran Menteri Luar Negeri dalam delegasi yang sama menunjukkan adanya keterlibatan unsur pemerintahan dalam pelaksanaan misi tersebut. Hal ini penting dalam melihat konteks penugasan, karena hubungan luar negeri merupakan bidang yang dalam pelaksanaannya melibatkan Presiden dan perangkat pemerintahan, termasuk Kementerian Luar Negeri. Dalam pemberitaan mengenai rencana keberangkatan, persiapan keberangkatan disebutkan dikoordinasikan melalui Kementerian Luar Negeri. Dengan demikian, penugasan tersebut berlangsung dalam rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri dan tidak berdiri terpisah dari koordinasi pemerintahan (Khabibi, 2026).

Pada tahap ini, fakta tersebut belum cukup untuk menentukan bahwa penugasan Presiden kepada Ketua MPR merupakan tindakan yang bertentangan dengan konstitusi ataupun sebaliknya dapat dibenarkan sepenuhnya. Fakta yang tersedia menunjukkan adanya penugasan Presiden, adanya pernyataan mengenai kapasitas Ahmad Muzani sebagai utusan khusus Presiden, serta adanya pandangan berbeda mengenai hubungan antara penugasan tersebut dengan kedudukan MPR. Oleh karena itu, persoalan hukumnya perlu ditempatkan pada pertanyaan yang lebih spesifik mengenai dasar kewenangan, kapasitas hukum, dan batas penugasan Presiden kepada seorang pejabat yang pada saat bersamaan menduduki jabatan sebagai pimpinan lembaga negara.

Dengan demikian, praktik penugasan Ahmad Muzani memberikan konteks konkret bagi persoalan yang telah dibangun pada pembahasan sebelumnya. Peristiwa tersebut memperlihatkan bahwa istilah “utusan Presiden” tidak hanya berkaitan dengan persoalan terminologi, tetapi juga berhubungan dengan kapasitas pejabat, kedudukan kelembagaan yang melekat padanya, dan kewenangan Presiden yang menjadi dasar penugasan. Persoalan tersebut selanjutnya perlu diuji berdasarkan norma konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang relevan untuk menentukan sejauh mana Presiden dapat memberikan penugasan kepada pimpinan lembaga negara tanpa mengubah konstruksi hubungan antarlembaga yang dibentuk oleh UUD NRI Tahun 1945.

Analisis Konstitusional Penugasan Presiden kepada Ketua MPR

Penugasan Ahmad Muzani oleh Presiden untuk menghadiri prosesi pemakaman Pemimpin Tertinggi Iran Ayatollah Ali Khamenei perlu dianalisis tidak semata-mata berdasarkan kedudukannya sebagai Ketua MPR ataupun berdasarkan istilah “utusan khusus Presiden” yang digunakan dalam pemberitaan dan pernyataan publik. Persoalan hukum yang lebih mendasar terletak pada sumber kewenangan Presiden untuk menunjuk seorang pejabat negara dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri, kapasitas hukum yang digunakan oleh pejabat tersebut ketika melaksanakan penugasan, serta batas hubungan penugasan tersebut dengan kedudukan kelembagaan MPR. Dengan demikian, pengujian terhadap praktik tersebut perlu memisahkan tiga hal, yaitu kewenangan Presiden, kapasitas Ahmad Muzani dalam menjalankan penugasan, dan kedudukan MPR sebagai lembaga negara.

Secara konstitusional, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam bidang hubungan luar negeri, konstitusi juga memberikan kewenangan tertentu kepada Presiden, antara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 mengenai perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa Presiden memiliki posisi sentral dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri, meskipun pelaksanaannya tetap harus ditempatkan dalam kerangka konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pasal 6 ayat (1) menentukan bahwa kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Presiden merupakan pemegang kewenangan dalam

penyelenggaraan hubungan luar negeri, sementara pelaksanaannya dilakukan melalui mekanisme dan perangkat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan yang secara langsung relevan dengan penugasan Ahmad Muzani terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menunjuk pejabat selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan dalam hubungan luar negeri tidak secara eksklusif terbatas pada Menteri Luar Negeri atau pejabat yang berada dalam struktur kementerian. Undang-undang justru menyediakan kemungkinan bagi Presiden untuk menunjuk pejabat lain sesuai dengan kebutuhan hubungan luar negeri tertentu.

Dengan demikian, secara normatif tidak terdapat dasar untuk menyatakan bahwa kedudukan Ahmad Muzani sebagai Ketua MPR dengan sendirinya menghalangi Presiden untuk menunjuknya dalam suatu kegiatan hubungan luar negeri. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tidak menentukan bahwa pejabat yang dapat ditunjuk Presiden harus berasal dari lingkungan kekuasaan eksekutif. Sebaliknya, norma tersebut memberikan ruang bagi penunjukan pejabat selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, maupun orang lain untuk bidang hubungan luar negeri tertentu. Oleh karena itu, persoalan hukum dalam kasus Ahmad Muzani bukan terletak semata-mata pada boleh atau tidaknya seorang Ketua MPR ditunjuk Presiden, melainkan pada kapasitas dan batas kewenangan yang melekat pada penunjukan tersebut.

Dalam konteks faktual, alasan pemilihan Ahmad Muzani juga perlu dipisahkan dari persoalan status hukumnya. Berdasarkan pemberitaan mengenai persiapan delegasi Indonesia ke Iran, pemerintah pada awalnya berencana mengirim Duta Besar Republik Indonesia untuk Iran. Namun, otoritas Iran disebut hanya memberikan akses kepada pejabat dengan tingkat jabatan di atas duta besar (Gumilang, 2026). Atas kondisi tersebut, pemerintah kemudian menyiapkan Menteri Luar Negeri Sugiono bersama Ketua MPR Ahmad Muzani untuk menghadiri prosesi pemakaman. Fakta tersebut memberikan konteks mengenai pertimbangan praktis dalam menentukan komposisi delegasi Indonesia, tetapi tidak dengan sendirinya menentukan kedudukan hukum Ahmad Muzani dalam pelaksanaan penugasan tersebut.

Konteks tersebut penting karena pemilihan seorang pejabat negara untuk menjalankan misi hubungan luar negeri tidak selalu berarti bahwa pejabat tersebut menjalankan fungsi kelembagaan dari jabatan asalnya. Seseorang dapat tetap memiliki suatu jabatan tertentu, tetapi dalam suatu tindakan tertentu menjalankan kapasitas yang berbeda berdasarkan sumber kewenangan yang secara khusus menjadi dasar tindakannya. Oleh karena itu, kedudukan Ahmad Muzani sebagai Ketua MPR harus dibedakan dari kapasitasnya ketika ditunjuk Presiden untuk menghadiri kegiatan hubungan luar negeri tertentu.

Pembedaan tersebut menjadi semakin penting apabila dikaitkan dengan tugas dan kewenangan pimpinan MPR dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Pimpinan MPR merupakan bagian dari alat kelengkapan MPR dan memiliki tugas yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi kelembagaan MPR, termasuk memimpin sidang MPR, menjadi juru bicara MPR, melaksanakan putusan MPR, serta tugas lain yang ditentukan

oleh undang-undang. Dari konstruksi tersebut tidak dapat serta-merta ditarik kesimpulan bahwa Ketua MPR mempunyai tugas kelembagaan untuk menjalankan setiap penugasan luar negeri yang diberikan Presiden.

Dengan demikian, terdapat perbedaan antara status jabatan dan kapasitas dalam menjalankan tindakan tertentu. Ahmad Muzani tetap merupakan Ketua MPR karena jabatan tersebut melekat padanya berdasarkan konstruksi kelembagaan MPR. Akan tetapi, apabila ia menjalankan tugas yang diberikan Presiden berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999, maka tindakan tersebut tidak dengan sendirinya merupakan pelaksanaan fungsi kelembagaan MPR. Dalam konstruksi ini, yang menjalankan penugasan adalah Ahmad Muzani sebagai pejabat negara yang ditunjuk Presiden untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri dalam bidang tertentu, sedangkan kedudukannya sebagai Ketua MPR tetap merupakan jabatan yang melekat pada dirinya.

Konstruksi tersebut sekaligus mencegah terjadinya kekeliruan dalam memahami hubungan antara Presiden dan MPR. Penunjukan Ahmad Muzani oleh Presiden tidak dapat dipahami sebagai penugasan kepada MPR sebagai lembaga negara. Presiden tidak sedang memberikan perintah kepada MPR untuk menjalankan fungsi tertentu, melainkan menunjuk seorang pejabat negara untuk menjalankan suatu tugas hubungan luar negeri tertentu. Dengan demikian, penunjukan tersebut pada dasarnya merupakan hubungan hukum antara Presiden sebagai pihak yang memiliki kewenangan menunjuk dengan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas tertentu, bukan hubungan hierarkis antara Presiden dan MPR.

Pembedaan tersebut juga menjelaskan mengapa penerimaan penugasan Presiden oleh Ahmad Muzani tidak dengan sendirinya mengubah kedudukan konstitusional MPR. MPR tetap menjalankan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang, sedangkan Ahmad Muzani ketika melaksanakan penugasan tersebut menjalankan mandat yang bersumber dari kewenangan Presiden dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri. Penugasan tersebut tidak memindahkan kewenangan MPR kepada Presiden dan tidak pula memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memberikan instruksi kepada MPR sebagai lembaga negara.

Namun, konstruksi tersebut tetap harus dibedakan dari kedudukan Utusan Khusus Presiden. Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 secara khusus mengatur Utusan Khusus Presiden sebagai salah satu perangkat yang dibentuk untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Presiden. Peraturan tersebut menentukan bahwa Utusan Khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden dan menempatkannya dalam konstruksi kelembagaan tersendiri. Perpres tersebut juga mengatur mekanisme pengangkatan dan tugas pokok Utusan Khusus Presiden.

Oleh karena itu, istilah “ditunjuk oleh Presiden” tidak dapat secara otomatis disamakan dengan “Utusan Khusus Presiden”. Penunjukan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 merupakan dasar bagi Presiden untuk menunjuk pejabat tertentu dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri di bidang tertentu, sedangkan Utusan Khusus Presiden merupakan nomenklatur kedudukan yang secara khusus dibentuk dan diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa seseorang dapat memperoleh

penugasan langsung dari Presiden tanpa dengan sendirinya memperoleh status hukum sebagai Utusan Khusus Presiden.

Atas dasar konstruksi tersebut, penggunaan istilah “Utusan Khusus Presiden” terhadap Ahmad Muzani harus ditempatkan secara hati-hati. Apabila tidak terdapat dasar pengangkatan yang menempatkan Ahmad Muzani dalam kedudukan sebagai Utusan Khusus Presiden sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025, maka penggunaan nomenklatur tersebut tidak dapat diperlakukan sebagai bukti bahwa Ahmad Muzani secara yuridis telah menjadi Utusan Khusus Presiden. Dalam keadaan demikian, konstruksi yang lebih sesuai adalah bahwa Ahmad Muzani merupakan pejabat negara yang ditunjuk Presiden untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri dalam bidang tertentu berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999.

Konstruksi tersebut juga memberikan penjelasan yang lebih tepat terhadap pernyataan Ahmad Muzani mengenai dirinya sebagai utusan Presiden. Pernyataan bahwa seseorang “diutus Presiden” dapat dipahami sebagai deskripsi faktual mengenai adanya penugasan dari Presiden. Namun, apabila istilah tersebut diperluas menjadi “Utusan Khusus Presiden”, maka istilah tersebut memperoleh makna yuridis yang lebih spesifik karena telah menjadi nomenklatur yang diatur tersendiri dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025. Oleh sebab itu, persoalan yang timbul bukan semata-mata mengenai benar atau salahnya fakta bahwa Ahmad Muzani diutus Presiden, melainkan mengenai ketepatan penggunaan nomenklatur hukum yang digunakan untuk menggambarkan kapasitas tersebut.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 menentukan bahwa pejabat yang ditunjuk Presiden dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri Luar Negeri. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penunjukan pejabat negara di luar Menteri Luar Negeri bukan merupakan pemberian kewenangan yang berdiri sendiri dan tidak terbatas. Penugasan tetap harus ditempatkan dalam sistem penyelenggaraan hubungan luar negeri yang terkoordinasi, sehingga tindakan pejabat yang ditunjuk tidak bertentangan dengan politik luar negeri Republik Indonesia dan kebijakan pemerintah mengenai persoalan yang bersangkutan. Penjelasan Pasal 7 juga menegaskan pentingnya konsultasi dan koordinasi tersebut untuk mencegah timbulnya implikasi yang bertentangan dengan politik luar negeri dan kebijakan pemerintah.

Dalam konteks penugasan Ahmad Muzani, batas tersebut menjadi semakin penting karena ia merupakan pimpinan lembaga negara. Penugasan Presiden tidak boleh dipahami sebagai pemberian kewenangan kepada Ahmad Muzani untuk berbicara atau mengambil tindakan atas nama MPR apabila tugas yang dijalankannya bersumber dari penunjukan Presiden. Sebaliknya, apabila suatu tindakan dimaksudkan sebagai tindakan kelembagaan MPR, maka tindakan tersebut harus memiliki dasar dalam fungsi dan kewenangan MPR. Dengan demikian, kejelasan mengenai kapasitas menjadi syarat penting untuk mencegah percampuran antara representasi Presiden, representasi Pemerintah Republik Indonesia, dan representasi MPR.

Penugasan tersebut juga tidak dapat dimaknai sebagai pengalihan kedudukan Ahmad Muzani dari pimpinan MPR menjadi bagian dari perangkat Presiden. Perpres Nomor 106 Tahun 2025 memang mengatur Utusan Khusus Presiden sebagai perangkat

yang mendukung pelaksanaan tugas Presiden, tetapi konstruksi tersebut berbeda dengan penunjukan pejabat negara untuk bidang hubungan luar negeri tertentu berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999. Karena itu, apabila Ahmad Muzani tidak diangkat secara khusus sebagai Utusan Khusus Presiden, maka penugasannya lebih tepat dianalisis sebagai penunjukan pejabat negara untuk melaksanakan misi hubungan luar negeri tertentu.

Dengan demikian, secara konstitusional penugasan Presiden kepada Ahmad Muzani tidak dengan sendirinya dapat dinilai inkonstitusional. Terdapat dasar hukum yang secara eksplisit memberikan ruang kepada Presiden untuk menunjuk pejabat selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri di bidang tertentu. Keberadaan Ahmad Muzani sebagai Ketua MPR tidak menghapus ruang kewenangan tersebut. Akan tetapi, dasar penunjukan tersebut juga tidak dapat digunakan untuk mengubah kedudukan Ketua MPR menjadi Utusan Khusus Presiden atau untuk menempatkan MPR dalam hubungan subordinatif dengan Presiden.

Dengan konstruksi demikian, Ahmad Muzani dapat dipahami tetap sebagai Ketua MPR dalam arti jabatan yang melekat pada dirinya, tetapi ketika menjalankan penugasan Presiden berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999, ia tidak sedang menjalankan fungsi kelembagaan MPR semata-mata karena jabatan tersebut melekat padanya. Ia menjalankan tugas tertentu dalam hubungan luar negeri berdasarkan penunjukan Presiden. Dalam pelaksanaannya, tugas tersebut harus memiliki ruang lingkup yang jelas, dilakukan melalui konsultasi dan koordinasi dengan Menteri Luar Negeri, serta tidak boleh digunakan untuk menyatakan atau bertindak atas nama MPR tanpa dasar kewenangan kelembagaan.

Dengan demikian, persoalan yang tersisa bukan lagi mengenai ada atau tidaknya dasar kewenangan Presiden untuk menunjuk Ahmad Muzani. Secara normatif, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 telah memberikan dasar bagi penunjukan pejabat tertentu dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri. Persoalan selanjutnya adalah menentukan siapa yang secara hukum diwakili Ahmad Muzani dalam pelaksanaan misi tersebut dan dalam batas apa representasi itu dapat dilakukan. Apakah ia bertindak sebagai representasi Presiden, Pemerintah Republik Indonesia, negara Indonesia, ataukah terdapat aspek tertentu yang masih berkaitan dengan kedudukannya sebagai Ketua MPR merupakan persoalan yang harus dibedakan secara lebih lanjut. Atas dasar itulah pembahasan berikutnya diarahkan pada konsep penugasan kenegaraan dan representasi negara dalam hubungan luar negeri.

Penugasan Ketua MPR dan Batas Representasi Negara dalam Hubungan Luar Negeri

Analisis pada bagian sebelumnya telah menunjukkan bahwa penugasan Presiden kepada Ahmad Muzani untuk menghadiri prosesi pemakaman Ayatollah Ali Khamenei di Iran memiliki titik tolak normatif dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pasal 6 ayat (1) menempatkan kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri pada Presiden, sedangkan Pasal 7 ayat (1) membuka kemungkinan bagi Presiden untuk menunjuk pejabat selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu. Namun, ketentuan

tersebut tidak dapat dipahami sebagai kewenangan Presiden untuk mengesampingkan batas-batas konstitusional hubungan antarlembaga negara. Persoalan hukum dalam penugasan Ahmad Muzani karena itu tidak cukup dijawab dengan pertanyaan apakah Presiden mempunyai kewenangan menunjuk seseorang, tetapi harus dilanjutkan pada pertanyaan mengenai dalam kapasitas apa orang tersebut bertindak, siapa yang direpresentasikannya, dan apakah penugasan tersebut menimbulkan akibat terhadap kedudukan kelembagaan MPR.

Persoalan tersebut harus ditempatkan terlebih dahulu dalam konstruksi ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945. Perubahan konstitusi telah mengakhiri konstruksi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan mengarah pada susunan kekuasaan yang bersifat horizontal-fungsional. Masing-masing lembaga negara memperoleh kewenangan berdasarkan konstitusi dan menjalankan fungsi yang berbeda tanpa ditempatkan dalam hubungan atasan dan bawahan. Siahaan menjelaskan bahwa perubahan tersebut menghasilkan kedudukan lembaga-lembaga negara yang relatif setara dengan mekanisme pengawasan fungsional melalui prinsip *checks and balances* (Siahaan, 2016). Pandangan tersebut sejalan dengan Fudin yang menempatkan hubungan MPR dengan lembaga negara lain dalam kerangka pembagian dan pengimbangan kekuasaan, bukan dalam konstruksi supremasi kelembagaan MPR (Fudin, 2022). Dengan demikian, kesetaraan Presiden dan MPR harus dipahami sebagai kesetaraan kedudukan kelembagaan dalam struktur konstitusional, bukan sebagai larangan terhadap setiap bentuk hubungan atau interaksi di antara keduanya.

Konsekuensi dari konstruksi tersebut adalah perlunya membedakan jabatan yang melekat pada seseorang dengan kewenangan lembaga yang dipimpinnya. Ahmad Muzani memang merupakan Ketua MPR, tetapi kedudukan tersebut tidak menyebabkan setiap tindakan yang dilakukan olehnya selalu merupakan tindakan MPR. Sebaliknya, penugasan Presiden kepada Ahmad Muzani juga tidak secara otomatis mengubah kedudukan MPR atau menempatkan MPR dalam struktur pemerintahan Presiden. Karena itu, titik analisis yang menentukan bukan semata-mata identitas pejabat yang ditunjuk, melainkan sumber kewenangan yang digunakan ketika pejabat tersebut melakukan suatu tindakan.

Dalam konteks hubungan luar negeri, pembedaan tersebut memperoleh dasar yang lebih kuat karena UU Nomor 37 Tahun 1999 memang tidak membatasi pelaksana hubungan luar negeri hanya pada Menteri Luar Negeri. Pasal 7 ayat (1) secara eksplisit memberikan ruang bagi Presiden untuk menunjuk pejabat lain atau orang lain dalam bidang hubungan luar negeri tertentu. Akan tetapi, ruang tersebut sekaligus dibatasi oleh Pasal 7 ayat (2) yang mewajibkan pejabat atau orang yang ditunjuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri Luar Negeri. Penjelasan Pasal 7 bahkan menerangkan bahwa konsultasi dan koordinasi tersebut diperlukan untuk mencegah tindakan yang bertentangan dengan politik luar negeri dan kebijakan pemerintah mengenai persoalan hubungan luar negeri. Dengan demikian, kewenangan penunjukan Presiden bersifat fungsional dan terbatas pada bidang yang ditentukan, bukan kewenangan umum untuk membentuk hubungan subordinatif dengan pejabat dari lembaga negara lain.

Konstruksi hukum tersebut juga sesuai dengan perkembangan praktik politik luar negeri Indonesia yang tidak selalu hanya melibatkan aktor diplomatik dalam pengertian sempit. Vermonte menunjukkan bahwa demokratisasi telah memperluas aktor dan struktur yang terlibat dalam proses politik luar negeri Indonesia. Parlemen,

misalnya, berkembang sebagai salah satu pusat kekuasaan yang memiliki hak konstitusional untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan hubungan luar negeri (Vermonte, 2024). Pada saat yang sama, Rosyidin menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia dibentuk oleh interaksi antara kepentingan nasional, dinamika domestik, serta perubahan lingkungan internasional sehingga proses politik luar negeri tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi politik dalam negeri (Rosyidin, 2017). Oleh karena itu, keterlibatan pejabat yang berasal dari luar struktur Kementerian Luar Negeri tidak dengan sendirinya bertentangan dengan karakter penyelenggaraan hubungan luar negeri Indonesia.

Akan tetapi, kemungkinan keterlibatan berbagai aktor tersebut tidak menghapus kebutuhan untuk menentukan kapasitas representasi. Dalam konteks ini, representasi negara harus dibedakan dari representasi lembaga. Seseorang dapat mewakili negara karena memperoleh mandat tertentu dari Presiden, tetapi hal tersebut tidak berarti bahwa ia sedang mewakili lembaga asalnya. Demikian pula, seseorang yang merupakan pimpinan lembaga negara tidak dapat menggunakan kedudukannya untuk menyatakan sikap kelembagaan apabila tindakan tersebut tidak bersumber dari kewenangan lembaganya. Pembedaan ini penting karena tindakan yang dilakukan atas nama negara mempunyai dasar kewenangan yang berbeda dari tindakan yang dilakukan atas nama MPR.

Berdasarkan pembedaan tersebut, penugasan Ahmad Muzani lebih tepat dikonstruksikan sebagai penugasan individual kepada seorang pejabat negara yang pada saat bersamaan menduduki jabatan Ketua MPR, bukan sebagai penugasan terhadap MPR. Sumber kewenangan tindakannya dalam misi tersebut berasal dari penunjukan Presiden dalam bidang hubungan luar negeri, bukan dari kewenangan konstitusional MPR. Dengan demikian, kehadiran Ahmad Muzani di Iran tidak dapat secara otomatis dianggap sebagai tindakan kelembagaan MPR hanya karena pada saat itu ia tetap menjabat sebagai Ketua MPR. Sebaliknya, penggunaan kedudukannya sebagai Ketua MPR tidak dapat dijadikan dasar bagi Presiden untuk menganggap bahwa MPR berada di bawah pemerintahnya.

Konstruksi tersebut sekaligus memberikan jawaban terhadap argumentasi yang menyatakan bahwa Presiden tidak dapat “mengutus Ketua MPR” karena Presiden dan MPR merupakan lembaga negara yang berkedudukan setara. Argumentasi tersebut benar apabila yang dimaksud adalah perintah Presiden kepada MPR sebagai lembaga. Namun, argumentasi tersebut menjadi kurang tepat apabila penugasan dipahami sebagai penunjukan individu untuk melaksanakan tugas tertentu yang secara hukum berada dalam lingkup penyelenggaraan hubungan luar negeri. Prinsip kesetaraan antarlembaga tidak menghapus kewenangan Presiden yang diberikan secara khusus oleh undang-undang. Yang tidak dibenarkan adalah menggunakan kewenangan tersebut untuk mengubah hubungan fungsional menjadi hubungan hierarkis.

Hal tersebut sejalan dengan pemikiran mengenai pembatasan kekuasaan Presiden. Purnomo menegaskan bahwa pembatasan kekuasaan Presiden tidak hanya berkaitan dengan masa jabatan, tetapi juga mencakup materi kewenangan serta hubungan fungsional Presiden dengan lembaga negara lain, termasuk MPR dan DPR (Purnomo, 2016). Dengan demikian, keberadaan kewenangan Presiden dalam hubungan luar negeri harus selalu dibaca bersama dengan prinsip pembatasan kekuasaan. Presiden memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan hubungan luar

negeri, tetapi kewenangan tersebut tidak dapat ditafsirkan sebagai dasar untuk mengambil alih kewenangan konstitusional MPR.

Persoalan yang lebih spesifik kemudian muncul dari penggunaan istilah “Utusan Khusus Presiden”. Pada 7 Juli 2026, Ahmad Muzani memang menyatakan kepada media bahwa ia menghadiri prosesi pemakaman Ayatollah Ali Khamenei sebagai “Utusan Khusus Presiden”, bukan dalam kapasitas sebagai Ketua MPR. Ia juga menjelaskan bahwa Presiden meminta dirinya bersama Menteri Luar Negeri untuk mewakili Indonesia dalam prosesi tersebut (Fajri, 2026). Pernyataan tersebut penting sebagai fakta empiris mengenai bagaimana Ahmad Muzani memahami kapasitasnya dalam penugasan tersebut. Namun, dalam penelitian hukum, pernyataan seorang pejabat mengenai statusnya tidak dengan sendirinya menentukan status yuridis jabatan tersebut.

Perlu dibedakan antara seseorang yang diutus Presiden dengan Utusan Khusus Presiden sebagai nomenklatur jabatan hukum. Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 secara khusus mengatur Utusan Khusus Presiden sebagai salah satu perangkat yang dibentuk untuk memperlancar tugas Presiden. Pasal 16 menyatakan bahwa untuk memperlancar tugas Presiden dibentuk Utusan Khusus Presiden, sedangkan Pasal 17 mengatur bahwa Utusan Khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lebih lanjut, Pasal 18 menentukan bahwa pengangkatan dan tugas pokok Utusan Khusus Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dengan demikian, nomenklatur tersebut tidak sekadar merupakan istilah deskriptif bagi setiap orang yang menerima penugasan Presiden, melainkan mempunyai konsekuensi hukum mengenai dasar pengangkatan, tugas, dan pertanggungjawabannya.

Oleh sebab itu, pernyataan Ahmad Muzani bahwa dirinya bertindak sebagai “Utusan Khusus Presiden” perlu ditempatkan secara kritis. Secara faktual, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa ia memahami penugasannya sebagai mandat Presiden dan bukan sebagai tugas kelembagaan MPR. Namun, secara yuridis, penggunaan nomenklatur tersebut harus didasarkan pada terpenuhinya mekanisme pengangkatan sebagaimana ditentukan Perpres Nomor 106 Tahun 2025. Dengan kata lain, seseorang tidak memperoleh status hukum sebagai Utusan Khusus Presiden hanya karena ia diutus atau diminta oleh Presiden untuk menghadiri suatu agenda kenegaraan. Status tersebut harus lahir dari instrumen hukum pengangkatan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Karena itu, untuk kepentingan ketepatan akademik, formulasi yang lebih tepat terhadap peristiwa Ahmad Muzani adalah bahwa Ahmad Muzani merupakan pejabat negara yang ditunjuk atau diutus Presiden untuk melaksanakan tugas tertentu dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri, sementara statusnya sebagai Ketua MPR tetap melekat pada dirinya. Formulasi tersebut lebih presisi karena tidak mencampurkan dua konsep yang berbeda, yaitu penugasan Presiden berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 37 Tahun 1999 dan jabatan “Utusan Khusus Presiden” berdasarkan Perpres Nomor 106 Tahun 2025. Apabila terdapat Keputusan Presiden yang secara khusus mengangkat Ahmad Muzani sebagai Utusan Khusus Presiden untuk tugas tersebut, maka nomenklatur tersebut tentu dapat digunakan. Sebaliknya, apabila yang ada hanya penugasan untuk menghadiri agenda tertentu, maka istilah “pejabat yang ditunjuk Presiden” lebih sesuai secara yuridis.

Perbedaan tersebut mempunyai arti penting terhadap persoalan representasi. Apabila Ahmad Muzani bertindak sebagai pejabat yang ditunjuk Presiden, maka representasi yang dilakukannya adalah representasi negara atau pemerintah dalam lingkup tugas yang diberikan kepadanya. Ia tidak membawa mandat kelembagaan MPR kecuali terdapat keputusan atau mandat tersendiri dari MPR. Hal ini sekaligus menjawab kekhawatiran bahwa penugasan tersebut dapat menyebabkan MPR dianggap telah menjadi bagian dari struktur pelaksana politik luar negeri Presiden. Selama tindakan Ahmad Muzani tidak mengatasnamakan MPR sebagai lembaga dan tidak menjalankan kewenangan yang secara konstitusional diberikan kepada MPR, penugasan individual tersebut tidak dapat dipersamakan dengan keterlibatan institusional MPR.

Dalam perspektif yang mendukung penugasan, konstruksi tersebut mempunyai landasan yang cukup kuat. Presiden merupakan pemegang kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri; UU Nomor 37 Tahun 1999 memungkinkan penunjukan pejabat selain Menteri Luar Negeri; dan hukum positif tidak mensyaratkan bahwa pejabat yang ditunjuk berdasarkan Pasal 7 harus berasal dari struktur eksekutif. Bahkan, praktik hubungan luar negeri Indonesia menunjukkan adanya keterlibatan aktor politik dan kelembagaan yang lebih luas. Karena itu, keberadaan Ketua MPR dalam suatu delegasi negara tidak dapat dinilai inkonstitusional hanya berdasarkan asal kelembagaannya. Penilaian harus diarahkan pada sumber kewenangan dan kapasitas hukum yang digunakan.

Namun, terdapat pula alasan yang kuat untuk memberikan batas terhadap praktik tersebut. Kekhawatiran utamanya bukan terletak pada kehadiran Ahmad Muzani di luar negeri, melainkan pada kemungkinan munculnya kekaburan hubungan kelembagaan. Jika publik atau pihak asing memahami bahwa Ketua MPR menerima perintah Presiden karena kedudukannya sebagai Ketua MPR, maka penugasan individual dapat dipersepsikan sebagai hubungan subordinatif. Kekhawatiran tersebut relevan dengan prinsip *checks and balances*, karena tujuan utama mekanisme tersebut adalah memastikan agar kewenangan tidak terkonsentrasi pada satu pusat kekuasaan. Chandranegara menempatkan *checks and balances* sebagai bagian dari desain konstitusional yang mengatur distribusi dan pembatasan kekuasaan, bukan sekadar sebagai hubungan politik antarpejabat (Chandranegara, 2017).

Karena itu, argumentasi pro dan kontra tersebut sebenarnya dapat dipertemukan melalui pembedaan antara penugasan personal dan penugasan kelembagaan. Penugasan personal dapat diterima apabila Presiden menggunakan kewenangan yang memang diberikan kepadanya oleh UU Nomor 37 Tahun 1999 untuk meminta seorang pejabat menjalankan misi tertentu. Penugasan tersebut tidak mengubah jabatan asal pejabat dan tidak menciptakan hubungan atasan-bawahan antara Presiden dengan lembaga asalnya. Sebaliknya, penugasan kelembagaan akan bermasalah apabila Presiden menggunakan Ketua MPR untuk menjalankan kewenangan MPR atau memberikan instruksi yang mengikat MPR tanpa dasar konstitusional.

Dalam konteks Ahmad Muzani, terdapat empat batas yang harus dipenuhi agar penugasan tersebut tetap berada dalam koridor konstitusional. Pertama, dasar kewenangannya harus jelas, yaitu bersumber dari kewenangan Presiden dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri. Kedua, kapasitas yang digunakan harus jelas, yakni Ahmad Muzani bertindak sebagai pejabat yang ditunjuk Presiden, bukan sebagai

pelaksana perintah Presiden kepada MPR. Ketiga, objek penugasannya harus terbatas, yaitu menjalankan misi tertentu dalam hubungan luar negeri dan tidak mengambil alih kewenangan konstitusional MPR. Keempat, tidak boleh terdapat akibat subordinatif terhadap MPR, baik secara normatif maupun melalui penggunaan atribut jabatan yang menciptakan kesan bahwa MPR berada di bawah Presiden.

Pembatasan tersebut juga harus dibaca dalam konteks koordinasi politik luar negeri. Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 37 Tahun 1999 secara tegas mengharuskan pejabat yang ditunjuk selain Menteri Luar Negeri melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penunjukan Presiden tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari mekanisme penyelenggaraan hubungan luar negeri yang tetap menempatkan Menteri Luar Negeri dalam fungsi koordinatif. Dengan demikian, keterlibatan Ahmad Muzani dalam delegasi ke Iran tidak seharusnya dikonstruksikan sebagai pelaksanaan kebijakan luar negeri secara mandiri, melainkan sebagai pelaksanaan tugas tertentu dalam kerangka politik luar negeri pemerintah.

Atas dasar keseluruhan analisis tersebut, penelitian ini mengambil posisi bahwa penugasan Presiden kepada Ahmad Muzani dapat dibenarkan secara normatif sepanjang penugasan tersebut merupakan penunjukan individual untuk menjalankan tugas tertentu dalam hubungan luar negeri dan tidak dimaksudkan sebagai perintah Presiden kepada MPR sebagai lembaga negara. Pasal 7 UU Nomor 37 Tahun 1999 memberikan dasar yang memadai bagi keterlibatan pejabat di luar Menteri Luar Negeri, sementara prinsip *checks and balances* memberikan batas agar kewenangan tersebut tidak berkembang menjadi hubungan subordinatif antarlembaga. Dengan demikian, keberadaan Ahmad Muzani dalam delegasi ke Iran tidak dengan sendirinya merupakan pelanggaran terhadap prinsip kesetaraan Presiden dan MPR.

Pada saat yang sama, penggunaan istilah “Utusan Khusus Presiden” harus ditempatkan secara lebih hati-hati. Pernyataan Ahmad Muzani bahwa dirinya merupakan “Utusan Khusus Presiden” dapat dipahami sebagai penjelasan mengenai mandat politik yang diterimanya, tetapi nomenklatur tersebut tidak boleh secara otomatis diperlakukan sebagai status jabatan hukum tanpa memperhatikan mekanisme pengangkatan yang ditentukan Perpres Nomor 106 Tahun 2025. Secara akademik, istilah yang paling aman untuk menggambarkan peristiwa tersebut adalah “pejabat yang ditunjuk atau diutus Presiden untuk melaksanakan tugas tertentu dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri”, kecuali terdapat Keputusan Presiden yang secara khusus menetapkan Ahmad Muzani sebagai Utusan Khusus Presiden.

Dengan demikian, persoalan hukum dalam kasus Ahmad Muzani pada akhirnya tidak terletak pada boleh atau tidaknya seorang Ketua MPR melakukan perjalanan ke luar negeri atas permintaan Presiden. Persoalan yang lebih mendasar adalah batas kapasitas hukum yang digunakan ketika seorang pimpinan lembaga negara menerima penugasan Presiden. Apabila ia bertindak sebagai individu yang ditunjuk untuk menjalankan tugas tertentu dalam hubungan luar negeri, tindakan tersebut dapat berada dalam lingkup kewenangan Presiden berdasarkan UU Nomor 37 Tahun 1999. Namun, apabila kedudukannya sebagai Ketua MPR digunakan untuk menjalankan perintah Presiden yang mengikat MPR atau untuk menjalankan kewenangan MPR tanpa mandat kelembagaan, maka penugasan tersebut telah melampaui batas kewenangannya.

Dengan konstruksi demikian, prinsip *checks and balances* tidak dapat dipahami sebagai larangan terhadap hubungan lintas kelembagaan, melainkan sebagai larangan

terhadap perubahan hubungan fungsional menjadi hubungan subordinatif. Interaksi antara Presiden dan Ketua MPR tetap dimungkinkan, termasuk dalam kepentingan representasi negara di bidang hubungan luar negeri. Akan tetapi, interaksi tersebut harus mempertahankan batas antara kapasitas sebagai pimpinan MPR, kapasitas sebagai pejabat yang menerima penugasan Presiden, dan kapasitas kelembagaan MPR. Ketepatan membedakan ketiga kapasitas tersebut menjadi syarat penting agar efektivitas diplomasi negara tidak mengorbankan prinsip kesetaraan lembaga negara.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa penugasan Ahmad Muzani ke Iran secara normatif dapat diterima sepanjang dipahami sebagai penugasan individual berdasarkan kewenangan Presiden dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri, dilakukan dalam koordinasi dengan Menteri Luar Negeri, terbatas pada misi yang ditentukan, serta tidak menimbulkan akibat subordinatif terhadap MPR. Pada saat yang sama, penggunaan nomenklatur "Utusan Khusus Presiden" harus tunduk pada persyaratan hukum yang berlaku dan tidak cukup didasarkan pada pernyataan pejabat yang bersangkutan. Posisi tersebut memberikan batas yang jelas: Presiden dapat mengutus seorang pejabat untuk mewakili kepentingan negara, tetapi penugasan tersebut tidak mengubah kedudukan lembaga asal pejabat dan tidak menjadikan pimpinan lembaga negara lain sebagai bawahan Presiden. Dengan batas inilah kepentingan efektivitas hubungan luar negeri dapat berjalan beriringan dengan prinsip kesetaraan, pembatasan kekuasaan, dan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa penugasan Ketua MPR oleh Presiden dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri pada dasarnya memiliki dasar hukum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menunjuk pejabat selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain guna menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu. Oleh karena itu, penunjukan Ketua MPR sebagai delegasi dalam misi hubungan luar negeri tidak dengan sendirinya bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 maupun prinsip *checks and balances*. Namun demikian, penugasan tersebut harus dipahami sebagai penunjukan individual kepada seorang pejabat negara dan bukan sebagai penugasan kepada MPR sebagai lembaga negara. Konsekuensinya, penugasan tersebut tidak mengubah kedudukan konstitusional MPR, tidak menempatkan MPR dalam hubungan subordinatif dengan Presiden, serta tidak dapat dijadikan dasar untuk mengalihkan atau mencampurkan kewenangan Presiden dengan kewenangan konstitusional MPR. Selain itu, penggunaan nomenklatur "Utusan Khusus Presiden" harus didasarkan pada mekanisme pengangkatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 dan tidak cukup hanya berdasarkan pernyataan atau praktik politik.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan pengembangan terhadap kajian hukum tata negara dengan menegaskan pentingnya perbedaan antara kedudukan jabatan, kapasitas hukum pejabat, dan sumber kewenangan dalam menilai tindakan pejabat negara, sehingga analisis hubungan antarlembaga negara tidak semata-mata didasarkan pada jabatan yang melekat pada seseorang, melainkan pada dasar kewenangan yang digunakan ketika tindakan tersebut dilakukan. Secara praktis, penelitian ini memberikan pedoman bagi penyelenggara negara agar setiap penugasan

Presiden kepada pimpinan lembaga negara dilakukan berdasarkan dasar hukum yang jelas, menggunakan kapasitas hukum yang tepat, serta tidak menimbulkan kesan hubungan subordinatif antarlembaga negara, sehingga efektivitas penyelenggaraan hubungan luar negeri tetap berjalan seiring dengan penghormatan terhadap prinsip negara hukum dan sistem *checks and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmara, G. (2015). Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. *Hasanuddin Law Review*, 1(3), 357–370. <https://doi.org/10.20956/halrev.v1i3.115>
- Asshiddiqie, J. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers. <https://simpus.mkri.id/opac/detail/10441?utm>
- Chandranegara, I. S. (2017). Architecture of Indonesia's Checks and Balances. *Constitutional Review*, 2(2), 270–291. <https://doi.org/10.31078/consrev226>
- Fajri, R. (2026). *Ketua MPR Klarifikasi soal Utusan Presiden Hadiri Pemakaman Ali Khamenei*. Diakses dari <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/908536/ketua-mpr-klarifikasi-soal-utusan-presiden-hadiri-pemakaman-ali-khamenei>
- Fudin, H. (2022). Aktualisasi Checks And Balances Lembaga Negara: Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 19(1), 202–224. <https://doi.org/10.31078/jk1919>
- Gumilang, P. (2026). *Dubes RI Tak Dapat Akses Pemakaman Ali Khamenei, Menlu dan Ketua MPR Disiapkan ke Iran*. Diakses dari <https://infobanknews.com/dubes-ri-tak-dapat-akses-pemakaman-ali-khamenei-menlu-dan-ketua-mpr-disiapkan-ke-iran>
- Hapsoro, F. L., Ismail, I., & Rofiqi, M. H. (2024). Refleksi Kedudukan MPR Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945. *IBLAM LAW REVIEW*, 4(3), 197–210. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.411>
- Hutabarat, D. (2026). *Ketua MPR: Saya dan Menlu Diutus Presiden Hadiri Pemakaman Khamenei*. Diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/8240658/ketua-mpr-saya-dan-menlu-diutus-presiden-hadiri-pemakaman-khamenei>
- Khabibi, N. (2026). *Ketua MPR Ahmad Muzani: Saya Diutus Presiden Hadiri Pemakaman Ayatollah Khamenei*. Diakses dari <https://www.inews.id/playlists/ketua-mpr-ahmad-muzani-saya-diutus-presiden-hadiri-pemakaman-ayatollah-khamenei>
- Manan, B. (2006). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press Yogyakarta
- Pamungkas, S.D.P., & Suputra, G.N.D. (2023). PEMBERLAKUAN ASAS PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM PRINSIP CHECK AND BALANCES MENURUT TEORI HUKUM TATA NEGARA DI INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT. *Wijaya Putra Law Review*, 2(2), 139-158. <https://doi.org/10.38156/wpplr.v2i2.161>
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 106 Tahun 2025 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Asisten Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden
- Purnomo, C. E. (2016). Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 7(2), 159–182. <https://doi.org/10.31078/jk727>

- Rosyidin, M. (2017). Foreign policy in changing global politics: Indonesia's foreign policy and the quest for major power status in the Asian Century. *South East Asia Research*, 25(2), 175–191. <https://doi.org/10.1177/0967828X17706570>
- Siahaan, M. (2016). Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan. *Jurnal Konstitusi*, 7(4), 009–048. <https://doi.org/10.31078/jk742>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers. https://digilib.walisongo.ac.id/slims/index.php?p=show_detail&id=7000
- Sujana, I. G., Jehadi, A. I., Mudi, Y. D., Kii, A. S. I., Ngara, M. D., & Bani, F. A. (2025). Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. *JOCER: Journal of Civic Education Research*, 3(1), 35–49. <https://doi.org/10.60153/jocer.v3i1.162>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri
- Vermonte, PJ (2024). Kebijakan Luar Negeri Bermula dari Dalam Negeri: Sumber Domestik Kebijakan Luar Negeri Indonesia di bawah Kepresidenan SBY (2004-2014). *Jurnal Indonesia*, 42 (3-4). Diambil dari <https://journals.csis.or.id/index.php/iq/article/view/1915>
- Warsito, W., Sinaga, H., & Marbun, M. T. (2022). Kedudukan Mpr Sebelum Dan Sesudah Amandemen Uud 1945. *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 9(2), 139–154. <https://doi.org/10.32493/SKD.v9i2.y2022.26276>