

KEWENANGAN DAN PRODUK HUKUM MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SETELAH PEMBERLAKUAN UU No 12 Tahun 2011¹

Oleh Saldi Isra²

A. Pendahuluan

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berlangsung 1999-2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi dan pemegang daulat rakyat sepenuhnya. Perubahan tersebut dapat dilihat dari adanya upaya untuk mendistribusikan kedaulatan rakyat bagi semua lembaga negara yang ditentukan UUD 1945. Hilangnya monopoli MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat terjadi karena perubahan mendasar Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dari *kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR* menjadi *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar*.

Perubahan tersebut menimbulkan berbagai konsekuensi keberadaan MPR sebagai sebuah lembaga negara. Selain terjadi pergeseran kewenangan yang sangat signifikan dalam proses politik kenegaraan, MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk menghadirkan produk hukum yang bersifat mengatur (regeling). Lenyapnya kewenangan itu dapat dilacak dari hilangnya posisi Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No 10/2004). Sekalipun kemudian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No 10/2004 menghadirkan dan

¹ Makalah disampaikan pada Sarasehan Nasional dalam rangka memperingati Hari Konstitusi dan HUT MPR RI, Jakarta, 29 Agustus 2012.

² Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

menempatkan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun bagi pembentuk UU No 12/2011 hanya ditujukan untuk menjaga keberlangsungan sejumlah Tap MPR karena belum ada tindak lanjut sesuai dengan Tap MPR Nomor I Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2002.

B. Pergeseran Kewenangan MPR

Sebagai dikemukakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan, *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Setelah melalui proses perubahan pada tahun 2001, ketentuan tersebut diganti sehingga menjadi *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.

Perubahan rumusan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 mengandung arti bahwa MPR tidak lagi pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR juga bukan lagi sebagai sentral kekuasaan negara, di mana MPR menjadi satu-satunya lembaga yang memegang dan melakukan kedaulatan rakyat. Melainkan, kedaulatan rakyat itu ada pada rakyat dan dijalankan bersama-sama oleh lembaga-lembaga yang memegang fungsi-fungsi kekuasaan negara, di mana MPR merupakan salah satunya. Perubahan UUD 1945 telah mendistribusikan kekuasaan yang pada awalnya terpusat di MPR ke berbagai lembaga negara lainnya. Akibatnya, perubahan dimaksud berdampak terhadap perubahan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga negara. Sama dengan lembaga negara lain seperti DPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Terjadinya perubahan kedudukan juga diiringinya dengan pergeseran wewenang MPR jelas berimplikasi luas terhadap posisi MPR dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Misalnya, MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, kecuali jika Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap. Selain itu, MPR juga tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara sebagaimana pernah dilakukan MPR sebelum perubahan UUD 1945.

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, terdapat tiga kewenangan yang dimiliki MPR, yaitu :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis garis besar daripada haluan Negara. [*Pasal 3 UUD 1945*]
2. Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. [*Pasal 6 ayat (2) UUD 1945*]
3. Mengubah Undang-Undang Dasar dengan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir. [*Pasal 37 UUD 1945*]

Selain tiga kewenangan di atas, MPR juga memiliki kewenangan lain yang bersumber dari ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Atas dasar ketentuan tersebut, MPR memiliki kewenangan lain yang bersifat tidak terbatas (*enunciatief*).³ Bahkan, dengan posisi sebagai pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, MPR pernah hadir substansi Ketetapan MPR yang dalam batas-batas tertentu menutup peluang untuk dilakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Oleh karena itu, sekalipun ketentuan UUD 1945 terkait kewenangan MPR di atas tidak secara tegas memberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur pada MPR, namun kewenangan tidak terbatas yang dimiliki menyebabkan segala sesuatunya dapat terjadi sesuai keinginan MPR. Kewenangan yang tidak ada menjadi ada berkat kewenangan tak terbatas yang dimiliki.

Salah satu wujudnya adalah, rumusan kalimat “menetapkan” dalam Pasal 3 UUD 1945, “dipilih” dalam Pasal 6 UUD 1945 dan rumusan “segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak” dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 ditafsirkan sebagai ketentuan yang secara tersirat memperkenankan MPR menerbitkan Ketetapan yang bersifat mengatur. Ketetapan tersebut akan menjadi produk hukum sebagai wadah mewujudkan kewenangan-kewenangan yang dimiliki MPR.

Selain alasan itu, keberadaan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur juga dilegitimasi dengan alasan sebagai sebuah kebiasaan atau konvensi. Sekalipun ketetapan MPR yang ada selama ini tidak diinstruksikan oleh UUD 1945, namun ketetapan MPR dapat diterima sebagai salah satu produk

³ Moh. Kusnadi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, 1994, hlm. 57

hukum MPR dan dapat dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan.⁴ Bukti nyata yang dapat dikemukakan, sejak Ketetapan MPR telah dikenal pada tahun 1960 sampai tahun 2001 MPR masih mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur tanpa ada bantahan dari siapa pun. Baru pada tahun 2002, melalui perubahan UUD 1945, secara khusus Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 memerintahkan agar dilakukan peninjauan ulang terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR.

Setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, kewenangan yang dimiliki MPR tidak lagi sama dengan kewenangan sebelumnya. MPR hanya memiliki lima kewenangan sebagai berikut :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. *[Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan]*
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. *[Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan]*
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. *[Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan]*
4. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. *[Pasal 8 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan]*
5. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya. *[Pasal 8 ayat (3) UUD 1945].*

Kewenangan MPR hanya terbatas pada lima urusan di atas. MPR tidak lagi memiliki kewenangan tidak terbatas seperti yang pernah dimiliki

⁴ Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 259

berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen. Dengan demikian, segala produk yang akan dibuat MPR tidak akan atau tidak boleh keluar dari pelaksanaan dari lima kewenangan yang ada.

Sehubungan dengan itu, dari lima wewenang yang dimiliki, satu-satunya produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang dapat dihasilkan MPR hanyalah UUD. Itupun bukan produk hukum berkekuatan hukum sebagai Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, melainkan mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.⁵

Sementara rumusan UUD 1945 terkait empat kewenangan lainnya tidak dapat ditafsirkan sebagai dasar mengatakan MPR berhak menerbitkan sebuah produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) atau berbentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan-kewenangan tersebut hanya memungkinkan MPR untuk menerbitkan Keputusan atau Ketetapan yang bersifat penetapan (*beschikking*) saja, yaitu :⁶

- a. Menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- b. Memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.
- c. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama.

Dengan semakin terbatasnya kewenangan MPR dalam UUD 1945, secara prinsip tidak ada lagi ruang bagi MPR untuk menerbitkan Ketetapan MPR baru yang bersifat mengatur. MPR hanya diperkenankan mengeluarkan ketetapan yang bersifat menetapkan.

Lalu bagaimana dengan ketentuan Pasal I Aturan Tambahan yang menyatakan, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis

⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, hlm. 203

⁶ *Ibid.* hlm. 203-204

Permasyarakatan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permasyarakatan Rakyat tahun 2003? Bagaimana memaknai ketentuan tersebut terhadap keberadaan Ketetapan MPR pasca perubahan UUD 1945?

Ketentuan tersebut tidak dapat diartikan sebagai pengakuan UUD 1945 terhadap dapat dilanjutkannya kebiasaan pembentukan produk hukum berupa Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Melainkan, ketentuan tersebut lebih tepat dimaknai sebagai aturan yang memerintahkan agar dilakukan evaluasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPR yang sudah dikeluarkan sejak awal berdirinya MPR. Pada saat bersamaan, tidak lagi diperkenankan menerbitkan Ketetapan baru.

Sebagai hasil evaluasinya, dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 mengklasifikasikan Ketetapan MPR menjadi enam kelompok, yaitu :

1. Ketetapan MPR yang dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.
2. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan syarat.
3. Ketetapan MPR yang masih berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004.
4. Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang.
5. Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilu 2004.
6. Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* atau final, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Hasil evaluasi di atas memberi petunjuk bahwa kehadiran Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 adalah untuk menegaskan, Ketetapan MPR bukan lagi sebagai peraturan perundang-undangan sehingga harus dibuat status baru untuk yang sudah ada dan terlanjut menjadi peraturan perundang-undangan.⁷

Dengan demikian, Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 juga bersifat tertutup bagi penafsiran yang memberi ruang bagi MPR untuk melahirkan Ketetapan baru. Oleh karena itu, sekali lagi, tidak ada ruang sama sekali

⁷ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 33

dalam UUD 1945 untuk membenarkan tindakan MPR menerbitkan Ketetapan baru yang bersifat mengikat.

C. Produk Hukum MPR Setelah Pemberlakuan UU Nomor 12/2011

Sesuai yang telah dijelaskan di atas, oleh karena UUD 1945 telah menutup ruang bagi kehadiran Ketetapan MPR baru, maka kehadiran Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga tidak akan membuka ruang terhadap kehadiran Ketetapan MPR baru sebagai sebuah produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*). Meskipun Ketetapan MPR dalam Undang-Undang tersebut dijadikan sebagai salah satu jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam penjelasan Pasal 7 Ayat (1) huruf b dikatakan, yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Artinya, Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2012 adalah ketetapan MPR yang masuk dalam kategori :

1. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan syarat. (*Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003*).

2. Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang. (*Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003*).

Ketentuan Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta penjelasan semakin menambah keyakinan, bahwa tidak akan ada Ketetapan MPR baru yang diakui sebagai peraturan perundang-undangan. Menurut ketentuan tersebut, Ketetapan MPR yang diakui sebagai peraturan perundang-undangan hanya Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 UU Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Hanya saja, terkait dengan dimasukkannya Ketetapan MPR menjadi salah satu jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan tentunya akan memiliki persoalan tersendiri. Bagaimana mungkin kepastian hukum kedudukan Ketetapan MPR ditumpangkan pada sebuah undang-undang, yang hirarkhinya berada di bawah Ketetapan MPR?⁸ Bukankah kepastian hukum keberadaan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003 langsung diperoleh dari UUD? Bukanlah Pasal 1 Aturan Tambahan memberi mandat kepada MPR untuk menetapkan hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR? Sehingga, apabila MPR telah melaksanakan mandat tersebut, maka Keputusan MPR itulah (dalam hal ini Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003) yang menjadi dasar hukum keberlakuan Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Oleh karena Ketetapan MPR tersebut masih berlaku, tanpa harus memasukkannya pada hirarkhi peraturan perundang-undangan dalam UU No 12 Tahun 2011, semestinya Ketetapan tersebut dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan materi yang terdapat dalam Ketetapan MPR. Ketetapan MPR yang masih berlaku dan terkait dengan materi akan diatur, diposisikan atau dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang dimaksud sebagai pelaksanaan Tap MPR No I/MPR/2003.

⁸ Pada saat Ketetapan MPR masih dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR berada pada hirarkhi di atas undang-undang. Pada saat ketetapan MPR tidak lagi dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan undang-undang yang baru, maka status Ketetapan MPR sebelumnya mesti tetap diletakkan di atas undang-undang. Hal itu didasarkan alasan sebuah undang-undang hanya berlaku prospektif. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat merubah hirarkhi Ketetapan MPR yang telah ada dan ditetapkan sebelum undang-undang tersebut ada.

Dengan cara inilah sebetulnya keinginan agar Ketetapan MPR yang masih berlaku agar dijadikan dasar atau rujukan dapat dilakukan. Bukan dengan jalan memasukkannya kembali menjadi salah satu jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan seperti yang diintrodusir ke dalam UU No 12 Tahun 2011. Bagaimanapun, dengan memasukan kembali Tap MPR sebagai peraturan di bawah UUD 1945, UU No 12 Tahun 2011 dapat dikatakan menghidupkan kembali substansi Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan, yaitu MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan :

1. Perubahan kedudukan yang juga diiringi dengan pergeseran kewenangan MPR dalam perubahan UUD 1945 menyebabkan MPR tidak lagi dapat melahirkan produk hukum berupa Ketetapan yang bersifat *regeling*. Melainkan, MPR hanya dapat mengeluarkan Ketetapan yang bersifat menetapkan atau *beschikking* saja.
2. Sekalipun Ketetapan MPR dimasukkan lagi menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, namun itu tidak berarti MPR diperkenankan kembali menerbitkan Ketetapan baru yang bersifat mengatur.
3. Meletakkan kembali Ketetapan MPR ke dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan dengan alasan memberikan kepastian bagi kedudukan Ketetapan MPR yang masih berlaku merupakan sebuah kekeliruan. Sebab keabsahan kedudukan Ketetapan MPR tidak dapat dilakukan dengan Undang-Undang, melainkan harus dengan Ketetapan MPR itu sendiri.