



# **KAJIAN AKADEMIK**

**Memperkuat Status Hukum Ketetapan  
MPRS dan MPR Dalam Sistem  
Hukum Indonesia**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI**

**TAHUN  
20  
18**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**KAJIAN AKADEMIK**

**MEMPERKUAT STATUS HUKUM  
KETETAPAN MPRS DAN MPR  
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2018**



## **KAJIAN AKADEMIK**

# **MEMPERKUAT STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

**Cetakan Pertama, November 2018**

### **PENASEHAT**

#### **PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI**

Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.

Prof. Dr. Hendrawan Supratikno

Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.

Martin Hutabarat, S.H.

Ir. Tifatul Sembiring

### **PENGARAH**

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H.,M.H.

### **WAKIL PENGARAH**

Dra. Selfi Zaini

### **PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

### **EDITOR**

Tommy Andana, Siti Aminah,

Otto Trengginas Setiawan, dan Pradita Devis Dukarno

### **TIM PENYUSUN**

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung dan Badan  
Pengkajian MPR

### **ISBN**

**978-602-5676-38-3**

**Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI**





**SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGKAJIAN  
SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI**

*Alhamdulillah* *rabbi alamin*, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya **Buku Kajian Akademik tentang “Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia”**. Buku kajian ini merupakan salah satu hasil kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama-sama segenap akademisi dari Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penyusunan **Kajian Akademik “Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia”**, telah berlangsung selama lebih kurang 3 (tiga) bulan, melalui penelitian kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan dengan Ketetapan MPRS/MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Buku ini, diharapkan dapat menjadi pendorong untuk terus senantiasa berpikir kritis dan terbuka terhadap upaya penguatan status hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia. Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku kajian akademik ini.

**Kepala Biro Pengkajian,**

**Ttd.**

**Drs. Yana Indrawan, M.Si**





**SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI**

***Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,***

Kewenangan MPR sesuai Pasal 3 Ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang - Undang Dasar*”. Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan satu-satunya dasar apabila akan dilakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan dimaksud diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, yaitu tugas MPR antara lain adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya, dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu diperlukan berbagai data penelitian, informasi komprehensif dari berbagai studi literatur, serta masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, MPR melalui alat kelengkapannya yaitu Badan Pengkajian MPR memandang perlu untuk melakukan kajian akademik dengan perguruan tinggi atau lembaga penelitian. Salah satu lembaga penelitian yang ditunjuk yaitu Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Tema yang dikaji sesuai dengan rekomendasi Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 yaitu tentang Penguatan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memang tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya. MPR tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan

negara, dan juga tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR. Namun, perubahan kewenangan MPR ini menjadi persoalan ketika terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku, tetapi keberadaanya terabaikan karena sejak MPR hasil pemilihan umum tahun 2004, tidak pernah lagi membentuk Ketetapan MPR.

Oleh karena itu, pada tataran teoretis, hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pada sistem Hukum Nasional, terutama yang berkaitan dengan Ketetapan MPR. Serta pada tataran praktis, hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan pula manfaat bagi MPR ke depan, agar dapat membuat kebijakan dalam rangka memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Akhir kata, semoga buku **Kajian Akademik tentang “Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia”**, dapat menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

**Sekretaris Jenderal MPR,**

**Ttd.**

**Dr. Maruf Cahyono, SH, MH**



## **SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

***Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,***

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan, sangat berbeda. Banyak muatan yang secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum mengalami perubahan yang mendasar. Idealnya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah, beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, terjadi momentum penting yaitu telah diputuskannya Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan Tahun 2009-2014, yang isinya adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya;

5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Penerbitan buku Kajian Akademik tentang "**Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia**" yang bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, merupakan salah satu upaya untuk memperkaya hasil rumusan atau materi yang sedang disusun oleh Badan Pengkajian MPR RI tentang reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional yang tentu pada muatan politik sangat kuat kehendaknya dicetuskan melalui Ketetapan MPR.

Dalam penelitian ini, antara lain memuat rekomendasi penting sebagai berikut:

1. Dapat dipertimbangkan untuk menggunakan istilah/nomenklatur "Peraturan Negara". Nama produk hukum MPR yang memuat haluan negara tersebut, istilah lazimnya saat ini adalah Ketetapan MPR. Akan tetapi apabila dikaji, penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan anggapan atau konotasi tersebut, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah lain untuk mengganti istilah Ketetapan MPR, yaitu Peraturan Negara.
2. Pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada masa mendatang kewenangan Mahkamah Konstitusi selain melakukan pengujian terhadap Undang-Undang juga melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Sedangkan pengujian produk hukum MPR (yang diusulkan nomenklturnya adalah "Peraturan Negara") dilakukan oleh lembaga MPR sendiri.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya.

*Billahi taufiq walhidayah, wassalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*

**PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI**  
Ketua,

**Ttd.**

**Dr. BAMBANG SADONO, S.H.,M.H.**

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Ttd.

Ttd.

**Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO**  
**M.Sc.,MM**

**RAMBE KAMARULZAMAN,**

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Ttd.

Ttd.

**MARTIN HUTABARAT, S.H.**

**Ir. TIFATUL SEMBIRING**



# DAFTAR ISI

Sambutan Kepala Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR ..	i
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR .....	iii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR .....	v
DAFTAR ISI .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan Kajian .....	4
C. Tujuan Kajian .....	5
D. Manfaat Kajian .....	5
E. Keutamaan Kajian .....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>7</b>
A. Kedaulatan Rakyat .....	7
B. Peraturan Perundang-Undangan .....	9
C. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan .....	13
D. <i>Judicial Review</i> .....	16
<b>BAB III METODE KAJIAN .....</b>	<b>19</b>
A. Objek Kajian .....	19
B. Pendekatan Kajian .....	19
C. Jenis dan Sumber Data .....	20
D. Metode Pengumpulan Data .....	21
E. Metode Analisis Data .....	21
<b>BAB IV HASIL KAJIAN .....</b>	<b>23</b>
A. Perkembangan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia .....	23
1. Status Hukum Ketetapan MPRS Masa Pemerintah Orde Lama .....	23
2. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Masa Pemerintahan Orde Baru .....	28
3. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Masa Reformasi .....	37
a. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 .....	37

b.	Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 .....	49
B.	Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia ..	55
1.	Upaya Memperkuat Kewenangan MPR .....	55
2.	Upaya Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia .....	61
C.	Penguji Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Ketetapan MPR dan Pengujian Ketetapan MPR .....	76
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>87</b>
A.	Kesimpulan .....	87
B.	Rekomendasi .....	91
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>93</b>

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, yang artinya lembaga negara lain kedudukannya berada di bawah MPR, dan mendapat distribusi kekuasaan dari MPR. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Untuk menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, maka produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR. Semua lembaga negara di bawah MPR harus melaksanakan Ketetapan MPR dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Selain kedudukannya yang berubah, kewenangan MPR juga berubah. MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar dari pada besar haluan negara, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar." Kewenangan MPR tersebut bersifat *beschikking*, kecuali mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, kecuali ketika MPR mengubah Undang-Undang Dasar dengan produk hukum berupa

Perubahan Undang-Undang Dasar. Hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang berisi garis-garis besar dari pada haluan negara mempunyai dampak luas, termasuk sulitnya mencari model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, tetapi di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga tidak ada ketentuan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada tidak mempunyai kekuatan hukum.

Ketetapan MPR merupakan produk hukum yang dibentuk oleh MPR sejak adanya lembaga MPR. Produk hukum Ketetapan MPR memang tidak dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penggunaan nomenklatur "ketetapan" merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam prakteknya, MPR mengeluarkan produk hukum yang berupa ketetapan tidak hanya terbatas pada apa yang dirumuskan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara, tetapi juga memuat materi muatan bidang-bidang lainnya.<sup>1</sup>

Sepanjang berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, MPR telah membentuk 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 dengan materi muatan yang berbeda. Ada materi yang bersifat pengaturan, maupun yang bersifat *beschikking*. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menyebabkannya mempunyai kewenangan yang tidak terbatas.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 1 Aturan Tambahan memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR pada sidang MPR tahun 2003. Hasil peninjauan yang dilakukan oleh MPR, dalam sidang tahunan MPR tahun 2003

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 49

<sup>2</sup> Penjelasan Pasal 3 UUD 1945: Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.

menghasilkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Dalam Ketetapan MPR tersebut, terdapat 3 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dengan ketentuan masing-masing, dan 11 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang.

Meskipun MPR menetapkan 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dinyatakan masih berlaku dan 11 (sebelas) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang, pada kenyataannya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut tidak dijadikan sebagai sumber hukum formil. DPR dan Presiden ketika membentuk undang-undang tidak menjadikan Ketetapan MPR sebagai dasar hukumnya. Bahkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, justru meniadakan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hilangnya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan mengakibatkan Ketetapan MPR tidak pernah menjadi bahan kajian, dan bahkan hampir terlupakan. Begitupun ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memasukkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, tetap saja keberadaan Ketetapan MPR terabaikan, karena kenyataannya, Ketetapan MPR tetap tidak menjadi sumber hukum formil dan tidak dijadikan dasar hukum oleh DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang, meskipun undang-undang yang dibentuk materi muatannya berkaitan dengan Ketetapan MPR.

Selain tidak digunakannya Ketetapan MPR sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya, problem yang muncul adalah siapa atau lembaga negara mana yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR apabila bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan siapa atau lembaga negara mana yang

berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR apabila bertentangan dengan Ketetapan MPR, serta lembaga negara mana yang berwenang mengubah atau mencabut Ketetapan MPR, sementara MPR sendiri tidak diberikan kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR. Dan yang paling krusial adalah, tidak adanya haluan negara yang menjadi pedoman dalam proses pembangunan secara berkesinambungan. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian terhadap keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku, karena bagaimanapun Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR secara yuridis berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetap diakui keberadaannya. Selain itu juga dilakukan kajian tentang perlunya diberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR baru selain yang ada dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Berdasarkan latar belakang di atas, kajian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan tentang peraturan perundang-undangan, kewenangan lembaga negara terutama MPR dalam membentuk produk hukum yang bersifat pengaturan, hierarki peraturan perundang-undangan, status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku, pengujian peraturan perundang-undangan khususnya Ketetapan MPR, dan menjelaskan sistem hukum Indonesia, agar menjadi masukan bagi MPR untuk dapat memperkuat status produk hukumnya terutama Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang sekarang masih ada dan berlaku mengikat. Bagaimanapun Ketetapan MPR dibentuk oleh MPR sebagai lembaga negara yang keberadaan dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, harus diposisikan sebagai suatu produk hukum yang mempunyai kekuatan mengikat terhadap semua elemen masyarakat, termasuk penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan.

## **B. Permasalahan Kajian**

Kajian ini difokuskan pada upaya untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Permasalahan yang akan dianalisis dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana perkembangan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia?

2. Bagaimana upaya memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia?
3. Bagaimanakah pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR, dan bagaimana pengujian Ketetapan MPR?

### **C. Tujuan Kajian**

Kajian ini mempunyai tujuan:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis perkembangan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.
2. Melakukan upaya untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR dan pengujian Ketetapan MPR

### **D. Manfaat Kajian**

Kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada tataran teoretis dan tataran praktis.

1. Pada tataran teoretis, kajian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pada Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara terutama yang berkaitan dengan Ketetapan MPR.
2. Pada tataran praktis, kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi MPR agar dapat membuat kebijakan dalam rangka memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

### **E. Keutamaan Kajian**

MPR merupakan salah satu lembaga negara yang keberadaan dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan mendistribusikannya kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berkedudukan di bawah MPR. Sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR mempunyai kewenangan untuk menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar

dari pada haluan negara serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Untuk melaksanakan kewenangannya, produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR adalah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR. Salah satu yang diatur dengan Ketetapan MPR adalah garis besar haluan negara yang menjadi pedoman bagi lembaga-lembaga tinggi negara dalam menyusun dan melaksanakan program kerjanya. Lembaga-lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada MPR.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya. MPR tidak diberikan kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara, dan juga tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR. Perubahan kewenangan MPR ini menjadi persoalan ketika saat ini terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku, tetapi keberadaannya terabaikan karena sejak MPR hasil pemilihan umum tahun 2004, tidak pernah lagi membentuk Ketetapan MPR. Kajian ini menjadi sangat penting karena hal-hal sebagai berikut:

1. Perubahan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 berkaitan dengan kedaulatan rakyat dan kewenangan MPR yang tidak lagi mempunyai kewenangan membentuk Ketetapan MPR berakibat keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku saat ini terabaikan
2. Hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR dan menetapkan garis-garis besar haluan negara, berakibat pada tidak ada lagi pedoman bagi lembaga negara dalam menyusun dan melaksanakan program kerjanya, yang berakibat sulitnya mencari model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur mengenai kedaulatan rakyat dan kewenangan MPR menyebabkan terjadinya perdebatan berkaitan dengan sangat terbatasnya kewenangan MPR, keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku, bagaimana status hukumnya, cara mengubah, mencabut dan menggantinya, serta siapa atau lembaga negara mana yang berwenang untuk mengujinya. Dan yang lebih penting adalah tidak berwenangnya MPR menyusun garis-garis besar dari pada haluan negara yang berakibat pada sulitnya mencari model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat artinya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi, dan rakyatlah yang berdaulat. Apabila Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat dapat bertindak untuk mengganti pemerintah tersebut.

Gagasan kedaulatan rakyat berkembang dari paham konstitusionalisme di Perancis yang sangat dipengaruhi oleh pikiran Jean Jacques Rousseau,<sup>3</sup> yaitu bahwa dasar terjadinya negara adalah perjanjian masyarakat (*"contrac social"*) yang diadakan oleh dan antara anggota masyarakat untuk mendirikan sebuah negara. Rousseau meyakini adanya suatu gagasan yang bersifat mistis berupa "kehendak umum" yang dinilainya sebagai dasar bagi persetujuan masyarakat atau kontrak sosial. Menurut Rousseau kehendak umum tersebut menjadi suatu kontrak sosial, yang berdasarkan kontrak itu hukum dan pemerintahan harus dibuat. Hukum adalah *"the register of general will"*. Warga negara hanya mematuhi hukum yang dibuat berdasarkan kehendak umum tersebut.<sup>4</sup>

Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Rousseau dilakukan dengan dua cara yaitu: 1) melalui *volunte de tous*, merupakan kehendak rakyat seluruhnya yang digunakan oleh rakyat sekali saja ketika negara akan dibentuk atau saat terjadinya kontrak sosial, dan 2) melalui *volunte general*, yang merupakan kehendak sebagian besar rakyat yang diwujudkan pada setiap pengambilan keputusan melalui sistem suara yang terbanyak dalam penyelenggaraan negara.<sup>5</sup>

Kedaulatan rakyat dalam kehidupan negara modern sekarang tidak dilaksanakan secara langsung, tetapi kedaulatan rakyat dengan perwakilan. Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), wakil-wakil rakyatlah yang menjalankan

---

<sup>3</sup> Aidul Fitriadi Azhari, *Demokrasi & Autokrasi, Gagasan, Model, Rekonstruksi*, Solo Institut, Solo, 2010. hal. 17

<sup>4</sup> Aidul Fitriadi Azhari, *Tafsir Konstitusi, Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Jagat Abdjad, Solo, 2010, hal. 94

<sup>5</sup> Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1980, hal 115-116

kedaulatan rakyat. Wakil-wakil rakyat tersebut diwadahi dalam suatu majelis tertinggi (*the sovereign assembly*) yang akan membentuk hukum yang adil, dan hukum itu harus ditaati.<sup>6</sup>

Kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga dilaksanakan dengan perwakilan sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, menurut Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara tertinggi yang memiliki kekuasaan tidak terbatas. Sri Soemantri berpendapat perkataan “sepenuhnya” harus diartikan bahwa kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh lembaga negara yang lain selain MPR.<sup>7</sup> Ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini dapat diartikan seolah-olah kedaulatan rakyat telah beralih atau berpindah kepada MPR.

Kedaulatan rakyat dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia juga terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949. Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 menyatakan bahwa “kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.” Berdasarkan bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut tidak jelas, siapa sebagai pemegang kedaulatan menurut Konstitusi RIS 1949. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut hanya mengatur mengenai pelaksana kedaulatan yaitu pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

Ketika Konstitusi RIS 1949 tidak berlaku lagi dan digantikan dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan perwakilan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 bahwa “Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”. Kedaulatan rakyat tidak hanya dilaksanakan oleh satu lembaga saja, tetapi oleh dua lembaga negara yaitu Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-

---

<sup>6</sup> Aidul Fitriadi, *op.cit.*, hal. 99

<sup>7</sup> Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945(Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Instans Publishing, Malang, 2011, hal. 97

Undang Dasar Sementara 1950 tidak mengenal lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat

Pelaksanaan kedaulatan rakyat berubah ketika dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. MPR bukan lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan mempertegas dianutnya teori kedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) tersebut, pelaksanaan kedaulatan rakyat tercermin pada fungsi masing-masing lembaga negara,

Untuk menentukan lembaga negara yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, maka lembaga-lembaga negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akan dikelompokkan berdasarkan fungsi-fungsi utamanya dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, dan lembaga negara yang secara fungsional menjadi penunjang (*auxiliary*) kekuasaan lembaga negara yang utama tersebut.<sup>8</sup>

Pelaksana kedaulatan rakyat untuk melaksanakan fungsi legislatif adalah lembaga DPR dan DPD, kedaulatan rakyat untuk melaksanakan fungsi eksekutif adalah Presiden dan Wakil Presiden, serta lembaga negara penunjang seperti Bank Sentral, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, dan kedaulatan rakyat untuk melaksanakan fungsi yudikatif adalah Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan lembaga negara penunjangnya yaitu Komisi Yudisial.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Kata “perundang-undangan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti “yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang”. Sedangkan kata “undang-undang” mempunyai arti “ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya) disahkan oleh parlemen (dewan perwakilan rakyat, badan legislatif, dan sebagainya), ditandatangani oleh kepala negara (Presiden,

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 198

Kepala Pemerintahan, Raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.<sup>9</sup>

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*).<sup>10</sup> Sedangkan *regulation* diberi pengertian sebagai aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).<sup>11</sup>

Dalam kamus Belanda terdapat istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijk regeling*. Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara mungkin merupakan terjemahan dari istilah “*staats regeling*” (*staat*=negara, *regeling*=peraturan).<sup>12</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan definisi peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk suatu negara dapat berubah/berbeda seiring dengan perubahan atau pergantian pemerintahan atau perhentian konstitusi negara yang bersangkutan, seperti juga di negara Indonesia. Sejak Indonesia masih dalam masa penjajahan, pasca merdeka, sampai sekarangpun jenis peraturan perundang-undangan berubah dan berganti, seiring dengan perubahan atau pergantian pemerintahan dan juga pergantian konstitusi.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan adalah Undang-

---

<sup>9</sup> Departemen Pendidikan dan kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Cetakan Ketiga, 1990, hal.990

<sup>10</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul, Minn. West Publishing Co, 1991, hal. 624

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 890

<sup>12</sup> Ni'matul Huda & Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hal. 3

Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah. Peraturan perundang-undangan dalam Konstitusi RIS 1949 adalah Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan adalah Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah.

Fokus dari kajian ini adalah produk hukum Ketetapan MPR, meskipun berdasarkan berbagai konstitusi yang berlaku di Indonesia, tidak dikenal adanya bentuk Ketetapan MPR. Sebagaimana telah disebutkan terdahulu bahwa bentuk produk hukum Ketetapan MPR memang tidak dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penggunaan nomenklatur “ketetapan” merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Sejarah peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya perubahan keberadaan Ketetapan MPR dalam tata urutan atau jenis dan hierarkinya. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, keberadaan Ketetapan MPR diakui dan ditempatkan di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR tidak dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, karena Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan tidak memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencabut dan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 kembali memasukkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b. Kedudukan Ketetapan MPR tidak berubah, yaitu di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang dimaksudkan di dalam Undang-Undang

## Nomor 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR berdasarkan Pasal 2<sup>13</sup> dan Pasal 4<sup>14</sup> Ketetapan MPR

<sup>13</sup> Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

<sup>14</sup> Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera Tetap Berlaku dengan Menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya Undang-Undang tentang Pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan lain-lain Tanda Kehormatan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Nomor I/MPR/2003. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apakah dimasukkannya Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan hanya sebagai landasan bagi berlakunya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, ataukah dimungkinkan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR baru. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak ada larangan bagi MPR untuk membentuk Ketetapan MPR baru. Begitupun di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan tidak ada ketentuan bahwa Ketetapan MPR yang ada tidak mempunyai kekuatan hukum, meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR.

### C. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ajaran Hans Kelsen tentang “*Stufenbau des Rechts*” atau “*The hierarchy of law*” bahwa kaidah hukum merupakan susunan berjenjang, sehingga kaidah hukum yang lebih rendah bersumber pada kaidah hukum yang lebih tinggi.<sup>15</sup>

Ajaran Hans Kelsen dikembangkan oleh Hans Nawiasky, yang menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar. Susunan norma hukum menurut Hans Nawiasky adalah:<sup>16</sup>

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*)
- b. Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*)
- c. Undang-Undang formal (*formell gesetz*)

---

11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

<sup>15</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal 207

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, M Ali Safaa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hal. 170.

d. Peraturan Pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Ajaran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang kemudian menjadi dasar bagi A Hamid S Attamimi dalam menyusun hierarki norma hukum Indonesia yaitu:<sup>17</sup>

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Hierarki norma hukum oleh A Hamid S Attamimi menempatkan Ketetapan MPR sejajar dengan Batang Tubuh UUD 1945, yang berarti kedudukan Ketetapan MPR sederajat dengan UUD 1945. Akan tetapi dalam sejarah hierarki norma hukum Indonesia, Ketetapan MPR kedudukannya tidak pernah sederajat dengan UUD tetapi selalu di bawah UUD meskipun kedua produk hukum tersebut dibentuk oleh lembaga negara yang sama yaitu MPR.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, terdapat empat produk hukum yang mengatur mengenai hierarki norma hukum yaitu Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan terakhir dan berlaku adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
  - Peraturan Menteri
  - Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddihe, M. Syafa'at, *Ibid.* hal 171

Pada awal Era Reformasi, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dicabut dan digantikan dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden

Pada tahun 2004, setelah pemberlakuan UUD 1945 hasil amandemen, dibentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>18</sup> Dalam Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Ketiadaan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan ketidakjelasan kedudukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada akhirnya menyebabkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 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

---

<sup>18</sup> Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku

- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

#### D. Judicial Review

Dalam *Black's Law Dictionary*, *judicial review* diartikan sebagai 'power of courts to review decisions of another department or level of government'.<sup>19</sup> Menurut *Encyclopedia Britannica*, *judicial review is the power of court of a country to determine if acts of legislature and executive are constitutional*.<sup>20</sup>

*Judicial review* di Indonesia tidak diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Ketentuan mengenai *judicial review* baru dikenal dalam UUD 1945 setelah perubahan. Pasal 24A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang."

Selain Mahkamah Agung, lembaga negara yang mempunyai kewenangan *judicial review* adalah Mahkamah Konstitusi, sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum." Ketentuan Pasal 24C ayat (1) kemudian ditindaklanjuti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

#### E. Sistem Hukum

Sistem hukum dapat diartikan sebagai "*an operating set of legal institutions, procedures, and rules. In this sense there are one federal and fifty state legal system in the United States*,

---

<sup>19</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*. 6th ed, United States of America, West Publishing Co, 1990, hal. 849

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal.

*separate legal system in each of the other nations, and still other distinct legal system in such organization as the European Economic Community and the United Nations*<sup>21</sup> (Sistem hukum adalah merupakan suatu seperangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, aturan hukum, dalam konteks ini ada satu negara federal dengan lima puluh sistem hukum di Amerika Serikat, adanya sistem hukum setiap bangsa secara terpisah serta ada sistem hukum yang berbeda seperti halnya dalam organisasi Masyarakat Ekonomi Eropa dan Perserikatan Bangsa-Bangsa).<sup>22</sup>

Friedman menyatakan bahwa sistem hukum merupakan suatu sistem yang meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum. Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi tidak hanya terbatas pada persoalan hukum yang tertulis *law book*, tetapi juga termasuk *living law* atau hukum yang berlaku dan hidup dalam masyarakat. Struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum, seperti struktur pengadilan, jumlah hakim, serta *integrated justice system*. Sedangkan budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum.<sup>23</sup>

Sebagaimana Friedman, Laica Marzuki menguraikan ketiga subsistem hukum tersebut sebagai berikut: "...unsur struktur hukum pada dasarnya juga berkaitan dengan penegakan hukum (*law enforcement*), yaitu bagaimana substansi hukum ditegakkan serta dipertahankan. Dengan demikian, struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum, seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, dan pengadilan tingkat kasasi, jumlah hakim, serta *integrated justice system*. Struktur sistem hukum berkaitan dengan sistem peradilan yang diwujudkan melalui para aparatur hukum, seperti halnya hakim, jaksa, advokat (pengacara), juru sita, polisi, mencakup susunan peradilan serta kewenangan yurisdiksi daripadanya." ....substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum, lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan. Substansi hukum tidak hanya mencakup pengertian kaidah hukum

---

<sup>21</sup> J.H. Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, 2 ED, Stanford University Press, Stanford California (1985).1, dalam Ade aman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Civil Law, Common Law, Hukum Islam*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 10

<sup>22</sup> *Ibid.* Hal 11

<sup>23</sup> *Ibid.* hal 11-12.

tertulis, tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis.”<sup>24</sup>

Untuk memudahkan pemahaman tentang sistem hukum dapat dilakukan dengan: “...menggambarkan ketiga sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin, dan budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan. Satu saja komponen pendukung tidak berfungsi dengan baik, maka sistem akan mengalami *disfunction*”<sup>25</sup>

Hal tersebut berarti dalam sistem hukum, ketiga subsistem tersebut harus mendapatkan perhatian yang sama dan seimbang. Yang sering terjadi adalah, perhatian lebih besar pada substansi hukumnya, tanpa memperhatikan struktur hukum, sehingga budaya hukum masyarakat tidak sesuai dengan harapan.

Pada aspek yang lebih substansial dalam melakukan pembenahan sistem hukum melalui konsep supremasi hukum, perlu memperhatikan aspek-aspek berikut.<sup>26</sup>

1. Konfigurasi sistem hukum harus mampu mengikuti dinamika kehidupan sosial masyarakat, agar hukum tidak tertinggal jauh, dan bahkan tertatih-tatih untuk mengikuti perkembangan dan persoalan masyarakat yang seharusnya diatur.
2. Secara empiris, upaya pembenahan sistem hukum di era reformasi harus terarah dan sistematis, agar mampu mengatasi berbagai kendala, terutama pada kelemahan struktur hukum (yaitu pembuat dan pelaksana hukum) yang tidak konsisten menyerap aspirasi rakyat.
3. Upaya pembenahan sistem hukum harus terus digalakkan agar mampu memperkuat supremasi hukum. Oleh karena itu, ketiga komponen sistem hukum (substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum masyarakat) harus berjalan sinergis. Tidak boleh salah satu saja yang dominan dengan mengabaikan komponen sistem hukum yang lain.
4. Konsep supremasi hukum menjadi sangat relevan dalam pembenahan penyelenggaraan negara yang berpihak kepada kepentingan dan juga kebutuhan rakyat.

---

<sup>24</sup>Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal.33

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 32

<sup>26</sup> Marwan Mas, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Rajawali Pers, Depok, 2018, hal. 42-43

## **BAB III METODE KAJIAN**

Tujuan dari suatu kajian adalah dapat ditemukan suatu kenyataan tentang objek yang dikaji. Kajian dilakukan dengan suatu penelitian yang pada umumnya bertujuan untuk menemukan dan mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan berarti memperoleh sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan. Mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih luas dan lebih dalam tentang sesuatu yang sudah ada. Menguji kebenaran dilakukan terhadap apa yang sudah ada atau menjadi diragukan kebenarannya.<sup>27</sup>

### **A. Objek Kajian**

Objek kajian ini adalah status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Objek kajian ini dipilih karena terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terutama Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3. MPR yang semula berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga berwenang membentuk Ketetapan MPR yang harus dilaksanakan oleh semua lembaga tinggi negara, setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lain dan tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR. Objek kajian ini akan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin-doktrin hukum, sehingga dapat memperjelas status Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

### **B. Pendekatan Kajian**

Pendekatan kajian yang dilakukan adalah pendekatan normatif dengan meletakkan hukum sebagai sebuah sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau aturan

---

<sup>27</sup> Ronny Hanitoyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982

hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum.<sup>28</sup>

### C. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber sehingga dapat memperjelas hasil kajian yang dilakukan. Data sekunder terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang terdiri dari:
  - a. UUD NRI Tahun 1945
  - b. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.
  - c. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - d. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, dan isinya tidak mengikat. Jenis bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku yang membahas masalah ketatanegaraan, terutama membahas tentang kelembagaan MPR, peraturan perundang-undangan, *judicial review*, sistem hukum, dan khususnya yang membahas Ketetapan MPR, makalah-makalah, artikel-artikel, dan bentuk tulisan lainnya yang ada hubungannya dengan objek kajian.
3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang dan melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, surat kabar, majalah, dan topik yang terkait dengan dengan topik kajian.

Selain data sekunder, kajian ini juga menggunakan data primer sebagai pelengkap dan pendukung data sekunder yang diperoleh dari para pemangku kepentingan.

---

<sup>28</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 36

## D. Metode Pengumpulan Data

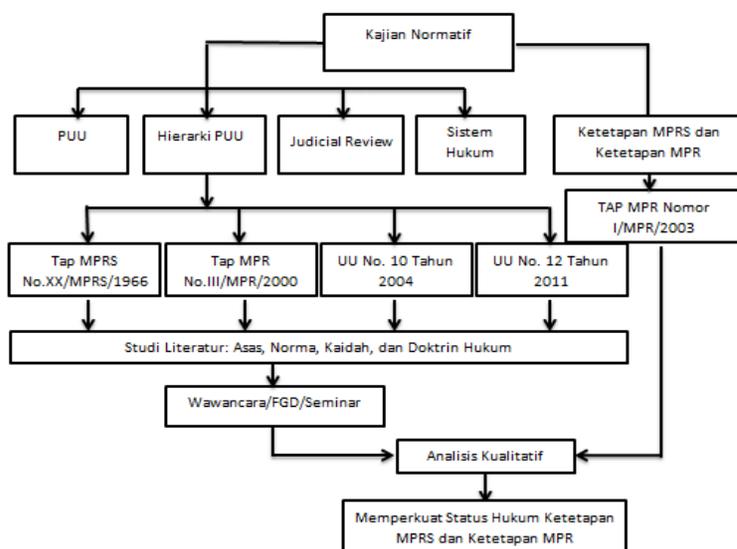
Data yang dikumpulkan untuk melakukan kajian ini adalah data sekunder dan data primer. Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literatur, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung dalam kajian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat, mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet). Pengumpulan Data Primer dilakukan dengan wawancara dengan pihak terkait misalnya anggota MPR, pakar hukum tata negara. Selain itu juga dilakukan FGD (*Focus Group Discussion*) seminar, dan dokumentasi, untuk dapat memperoleh informasi yang akurat tentang objek kajian.

## E. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang akan digunakan untuk kajian normatif ini adalah dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Data sekunder dan Data Primer yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis, dan hasil kajian akan disusun dalam sebuah laporan kajian yang disajikan secara deskriptif.

Analisis data dalam kajian ini digambarkan sebagai berikut:

### Teknik Analisis Data



Analisis data dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Tahap pertama adalah melakukan analisis terhadap status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dimulai dari analisis terhadap pembentukan lembaga MPR, kewenangan MPR, produk hukum MPR, materi muatan Ketetapan MPR, dan perkembangan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.
- b. Tahap kedua adalah menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, asas-asas hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang diajarkan oleh para ahli, melakukan wawancara dan/atau FGD atau Seminar dengan anggota MPR, para ahli hukum terutama Hukum Tata Negara
- c. Tahap ketiga adalah menyimpulkan hasil analisis langkah pertama dan langkah kedua sehingga dapat diajukan suatu konsep tentang bagaimana memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Permasalahan pertama yang berkaitan dengan perkembangan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR akan dianalisis dengan menggunakan teori perundang-undangan dan hierarki norma hukum (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen, dan teori *Die Stufenordnung der Rechtsnorm* dari Hans Nawiasky, hierarki norma hukum Indonesia menurut A Hamid S Attamimi, serta teori kedaulatan rakyat. Permasalahan kedua yang berkaitan dengan upaya memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia juga menggunakan teori perundang-undangan dan hierarki norma hukum, selain tentu saja teori negara hukum. Permasalahan ketiga tentang pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR, dan bagaimana pengujian Ketetapan MPR itu sendiri akan dianalisis menggunakan konsep *judicial review* dan sistem hukum. Permasalahan yang dibahas tersebut akan berakhir pada menawarkan konsep tentang bagaimana upaya untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

## **BAB IV HASIL KAJIAN**

### **A. Perkembangan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia**

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada sampai saat sekarang ini dibentuk oleh MPRS dan MPR dalam beberapa periode jabatan melalui Sidang Umum maupun Sidang Istimewa MPR, sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang menghasilkan 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Bentuk produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR tidak dinyatakan secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana telah disinggung dalam bab terdahulu, bahwa penggunaan nomenklatur “ketetapan” merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara”. Berdasarkan kata “menetapkan” dari bunyi Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka ketika MPR membentuk produk hukum diberi nama “ketetapan”. Bentuk produk hukum Ketetapan MPR berkembang dalam praktek ketatanegaraan yang menjadi konvensi ketatanegaraan Indonesia.

#### **1. Status Hukum Ketetapan MPRS masa Pemerintahan Orde Lama**

Produk hukum Ketetapan MPRS mulai dikenal sejak tahun 1960, ketika Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Hal ini terjadi karena pada awal kemerdekaan Indonesia, lembaga MPR memang belum terbentuk, meskipun di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa MPR merupakan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga lain yang sudah terbentukpun belum dapat menjalankan fungsinya sebagaimana ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga MPR pertama kali terbentuk setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden. Isi Dekrit Presiden tersebut adalah:

- a. Menetapkan pembubaran Konstituante

- b. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai penetapan dekret ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara.
- c. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Seharusnya pembentukan lembaga MPR dilakukan dengan undang-undang, sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "MPR terdiri dari anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang." Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka harus ada undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan lembaga MPR.

Pembentukan undang-undang mengenai lembaga MPR tidaklah mungkin dilakukan dalam waktu singkat. Padahal Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menentukan bahwa pembentukan MPRS harus diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Untuk itu, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), dan untuk pembentukan MPRS sebagaimana ketentuan Dekrit Presiden, maka Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 (tanggal 22 Juli 1959) yang mengatur mengenai pembentukan MPRS berikut ini: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, 2) Jumlah anggota MPRS ditetapkan oleh Presiden, 3) yang dimaksud dengan daerah dan golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya, 4) Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden, dan 5) MPRS mempunyai seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang diangkat oleh Presiden.

Jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ketika pertama kali dibentuk (berdasarkan

Keputusan Presiden Nomor 199 tahun 1960) yaitu 616 orang yang terdiri atas 257 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah. Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkedudukan sebagai menteri sehingga berada di bawah Presiden. Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dipilih dan diangkat oleh Presiden.

Untuk pengangkatan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang berasal dari utusan-utusan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Apabila di daerah yang bersangkutan belum ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil, militer, dan organisasi-organisasi rakyat, serta tokoh-tokoh di daerahnya.<sup>29</sup>

Wakil-wakil golongan-golongan untuk mengisi keanggotaan MPRS terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan "45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun mengubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.<sup>30</sup>

Lembaga MPRS pada masa pemerintahan Orde Lama yang dibentuk dilakukan dengan Penetapan Presiden pada hakikatnya bukanlah MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. MPRS yang dibentuk ini hanya sekedar legislator dari "haluan-haluan" yang sudah dirumuskan ataupun yang telah dipidatoken oleh Presiden yang berupa manifesto politik, haluan pembangunan, Pemimpin Besar Revolusi, dan lain-lain. Bahkan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (pada saat itu dijabat oleh Chairul Saleh) diangkat sebagai Wakil Perdana Menteri yang kedudukannya berada di bawah Presiden. Posisi seperti ini jelas menempatkan lembaga

---

<sup>29</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hal. 228

<sup>30</sup> *Ibid.*, 229

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berada di bawah Presiden, sehingga Presidenpun tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Sistem ketatanegaraan seperti ini tidak sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945.

MPRS yang sudah dibentuk dengan Penetapan Presiden kemudian mengadakan Sidang Umum tanggal 10 Nopember sampai dengan 7 Desember 1960 di Bandung (bukan di Ibu Kota Negara sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945). Produk hukum Ketetapan MPRS pertama kali dibentuk dalam Sidang Umum MPRS yang diselenggarakan di Bandung tersebut. Dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ini dihasilkan dua Ketetapan MPRS, yaitu Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara, dan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Produk hukum Ketetapan MPRS dihasilkan pada penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berikutnya yang juga diselenggarakan di Bandung pada tanggal 15 sampai dengan 22 Mei 1963. Dalam Sidang Umum tersebut dihasilkan dua Ketetapan MPRS, yaitu Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup, dan Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Dua tahun kemudian, pada akhir masa jabatannya, MPRS mengadakan Sidang Umum Ketiga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara di Bandung, tanggal 11-16 April 1965 yang menghasilkan empat Ketetapan MPRS yaitu:

1. Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul: "Berdiri di atas Kaki Sendiri" yang lebih dikenal dengan "Berdikari" sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia.

2. Ketetapan MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di Atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan.
3. Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang “Gesuri”, “TAVIP” (Tahun Vivera Pericoloso), “*The Fifth Freedom is Our Weapon*” dan “*The Era of Confrontation*” sebagai Pedoman-pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.
4. Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

Materi muatan Ketetapan MPRS yang dihasilkan pada tiga Sidang Umum tersebut ada yang berupa pengaturan, dan ada pula yang berupa penetapan. Ada pula materi muatan yang hanya merupakan penegasan kembali pidato Presiden Soekarno. Bahkan ada materi muatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, misalnya Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 yang berisi tentang pengangkatan Presiden seumur hidup. Padahal sebenarnya, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945, materi muatan Ketetapan MPR hanyalah materi muatan untuk menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, pengangkatan dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Untuk kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar tidak dilakukan lagi, karena Undang-Undang Dasar 1945 sudah ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, dan oleh Presiden melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Materi muatan Ketetapan MPRS yang beragam terjadi karena pada masa ini belum ada pengaturan mengenai materi muatan setiap jenis peraturan perundang-undangan.

Sepanjang masa pemerintahan Orde Lama sejak adanya lembaga MPRS, produk hukum berupa Ketetapan MPRS yang dibentuk berjumlah 8 ketetapan. Pada masa pemerintahan Orde Lama ini, selain Ketetapan MPRS juga dikenal produk hukum lain, misalnya Undang-Undang Dasar, Penetapan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan juga Instruksi Presiden. Semua produk hukum tersebut berlaku mengikat, dan tidak ada pengaturan mengenai bagaimana kekuatan mengikatnya, karena pada masa ini

belum dikenal adanya tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Status hukum dan kekuatan mengikat Ketetapan MPRS juga tidak berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang dibentuk pertama kali ini (periode 1960-1965) bekerja dalam suasana yang penuh dengan pertentangan ideologi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Pertentangan ideologi tersebut mencapai puncaknya dengan terjadinya tragedi/peristiwa Gerakan 30 September oleh Partai Komunis Indonesia (G-30-S/PKI) pada tahun 1965.

## **2. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR masa Pemerintahan Orde Baru**

Pemerintahan Orde Baru diawali dengan terbitnya surat perintah sebelas maret (Supersemar) tahun 1966, yang memberikan kekuasaan kepada Jenderal Soeharto. Isi Supersemar tersebut adalah:<sup>31</sup>

### **SURAT PERINTAH**

#### **I. Mengingat:**

- 1.1. Tingkatan Revolusi sekarang ini, serta keadaan politik baik Nasional maupun Internasional.
- 1.2. Perintah Harian Panglima Tertinggi Angkatan Bersendjata/Presiden/Panglima Besar Revolusi pada tanggal 8 Maret 1966.

#### **II. Menimbang:**

- 2.1. Perlu adanya ketenangan dan kestabilan Pemerintahan dan djalannja Revolusi
- 2.2. Perlu adanya djaminan keutuhan Pemimpin Besar Revolusi ABRI dan Rakjat untuk memelihara kepemimpinan dan kewibawaan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi serta segala adjaran-adjarannja.

#### **III. Memutuskan/Memerintahkan:**

Kepada : LETNAN DJENDERAL SOEHARTO, MENTERI PANGlima ANGKATAN DARAT

Untuk : Atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi:

---

<sup>31</sup>Lampiran II buku Atmadji Sumarkidjo, Jenderal M. Jusuf: Panglima Para Prajurit, (Jakarta: Kasta Hasta Pustaka, 2006) sebagaimana dikutip oleh Muchamad Ali Safa'at, Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik, Rajawali Pers, RajawaliGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 183

Mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya Pemerintahan dan jalannya Revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris M.P.R.S. demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.

Mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan Panglima-Panglima Angkatan Lain dengan sebaik-baiknya.

Supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkutan dalam tugas dan tanggung-jawabnya seperti tersebut di atas.

Djakarta, 11 Maret 1966

**PRESIDEN/PANGLIMA TERTINGGI/PEMIMPIN BESAR  
REVOLUSI/MANDATARIS M.P.R.S.**

**SOEKARNO**

Terbitnya Supersemar kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.

Gerakan 30 September oleh Partai Komunis Indonesia (G-30-S/PKI) pada tahun 1965 menyadarkan bangsa Indonesia untuk secepatnya menghilangkan unsur PKI dari keanggotaan MPRS. Meskipun terjadi perubahan keanggotaan MPRS dengan hilangnya unsur PKI, MPRS tetap menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana MPRS sebelumnya. Hal tersebut kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa sebelum MPR hasil pemilu terbentuk, MPRS tetap menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 dinyatakan bahwa sebelum MPR dan DPR hasil pemilihan umum terbentuk, maka MPRS dan DPR-GR yang sekarang ada menurut

MPRS yang baru, yang telah dibersihkan dari unsur PKI kemudian menyelenggarakan Sidang Umum di Jakarta tanggal 21 Juni sampai dengan 5 Juli 1966. Dalam Sidang Umum tersebut dihasilkan 24 Ketetapan MPRS. Salah satu Ketetapan MPRS yang dihasilkan adalah Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dengan Ketetapan MPRS ini, peraturan perundang-undangan disusun dalam tata urutan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
  - Peraturan Menteri
  - Instruksi Menteri
  - dan lain-lainnya

Semua peraturan perundang-undangan yang ada dalam tata urutan tersebut berlaku mengikat. Tata urutan peraturan perundang-undangan mempunyai konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, merupakan dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, sehingga peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, romawi II: Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang Undang Dasar 1945 huruf B angka 1: Undang-Undang Dasar menjelaskan bahwa Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang, atau Keputusan Presiden. Dan dalam angka 2: Ketetapan MPR menjelaskan bahwa Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif

---

Undang-Undang ini berkedudukan dan berfungsi sebagai MPR dan DPR yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

dilaksanakan dengan Undang-undang, dan Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

Kedudukan Ketetapan MPR dalam tata urusan peraturan perundangan berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR meskipun dibentuk oleh lembaga negara yang sama tetapi kedudukannya berbeda. Undang-Undang Dasar 1945 berkedudukan lebih tinggi dari pada Ketetapan MPR. Hal ini terjadi karena fungsi MPR dapat dibedakan dalam dua kualitas, yaitu:<sup>33</sup>

Fungsi I: Menetapkan Undang-Undang Dasar.

Fungsi IIa: Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara

IIb: Memilih Presiden dan Wakil Presiden

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menjalankan fungsi menetapkan Undang-Undang Dasar berkedudukan lebih utama dari pada dalam menjalankan fungsi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan fungsi menetapkan Undang-Undang Dasar, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kualitas sebagai konstituante. Fungsi menetapkan Undang-Undang Dasar hanya dilaksanakan apabila negara benar-benar menghendaki, sehingga fungsi ini tidak dilaksanakan secara teratur. Untuk fungsi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, pelaksanaannya secara teratur dalam jangka waktu lima tahun sekali.

Penempatan Ketetapan MPR di bawah Undang-Undang Dasar selain ditinjau dari fungsi MPR, dapat pula ditinjau dari segi perubahannya. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar, syarat dan prosedurnya ditentukan dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri, yaitu dalam Pasal 37, sedangkan untuk mengubah ataupun mencabut Ketetapan MPR tidak diperlukan syarat dan prosedur sebagaimana mengubah Undang-Undang Dasar.<sup>34</sup>

Penempatan Ketetapan MPR dibawah Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai konsekuensi bahwa materi muatan Ketetapan MPR harus sesuai atau tidak boleh bertentangan

---

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal.42

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal.44

dengan Undang-Undang Dasar 1945, karena Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan norma-norma Ketetapan MPR. Fungsi Ketetapan MPR adalah merupakan pengaturan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Ditematkannya Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Ketetapan MPR termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Meskipun apabila dikaji, tidak semuanya materi muatan Ketetapan MPR bersifat pengaturan. Terdapat pula materi muatan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*), yang bersifat konkrit individual, misalnya Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini terjadi karena MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat dapat memasukkan materi muatan apapun di dalam produk hukumnya.

Selama masa pemerintahan Orde Baru, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 berlaku sampai Orde Baru berakhir kekuasaannya dan berganti dengan Era Reformasi. Lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menjadi hukum positif dan menjadi sumber hukum formil bagi peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR. Sebenarnya terdapat kekurangan dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tersebut yang dikeluhkan oleh para ahli hukum tata negara, para ahli hukum administrasi negara, serta para praktisi hukum yang berkecimpung di bidang perundang-undangan. Salah satu contohnya adalah tidak dimasukkannya peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, padahal peraturan daerah adalah bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 sebenarnya memang belum sempurna. Ketidaktersempurnaan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dinyatakan dalam Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang Berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia. Dasar pertimbangan dibentuknya Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 adalah bahwa perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan-

ketetapan MPRS yang sudah ada. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang perlu ditinjau kembali dikelompokkan menjadi 5 (lima) yaitu Ketetapan MPRS:

1. Yang perlu dicabut
2. Yang sudah tertampung materinya dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.
3. Yang masih berlaku dan perlu disempurnakan
4. Yang sudah dilaksanakan karena hanya mempunyai daya laku yang bersifat *“einmahlig”*
5. Yang belum tertampung materinya dan tidak bertentangan dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 termasuk kelompok Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku dan perlu disempurnakan, sebagaimana ketentuan Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 berbunyi: “Dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara:

1. TAP XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.
2. TAP XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Mengembangkan atau Menyebarkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Perlunya penyempurnaan terhadap Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tersebut diulang kembali dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973. Meskipun telah keluar dua Ketetapan MPR untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, akan tetapi Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak pernah disinggung dan dibahas lagi sampai Orde Baru berakhir kekuasaannya, sehingga masih belum jelas bagian mana dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang perlu disempurnakan, bahkan sampai Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1066 dicabut dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 pada awal masa reformasi.

Materi muatan Ketetapan MPR pada masa pemerintahan Orde Baru semua hampir sama, yaitu berisi Peraturan Tata Tertib MPR, penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Hanya pada MPR periode tertentu saja menghasilkan Ketetapan MPR yang materi muatannya berbeda dari yang lain.

Materi muatan Ketetapan MPR yang dibentuk oleh MPR periode 1972-1977 ada yang bersifat pengaturan, dan ada pula yang bersifat penetapan. Materi muatan Ketetapan MPR yang dibentuk pada periode ini lebih pada usaha untuk mencegah agar kekuatan politik Orde Lama tidak muncul kembali.

Materi muatan Ketetapan MPR yang dibentuk oleh MPR periode 1977-1982 sama dengan materi muatan Ketetapan MPR periode sebelumnya. Pada periode ini terdapat Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa). Ketetapan MPR ini dimaksudkan untuk mencegah bangkitnya kembali bahaya laten komunis yang berupaya untuk mengubah Pancasila sebagai ideologi negara dengan ideologi komunis.

MPR periode 1982-1987, membentuk Ketetapan MPR tentang Referendum. Ketetapan MPR ini dibentuk karena keinginan MPR untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen. Jika MPR berkehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945, maka harus terlebih dahulu meminta pendapat rakyat melalui referendum. Ketentuan Ketetapan MPR tentang Referendum ini dapat dinilai bertentangan dengan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, karena dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada keharusan untuk mengadakan referendum.

Materi muatan Ketetapan MPR yang dibentuk oleh MPR periode 1987-1992, dan periode 1992-1997 sama dengan periode sebelumnya, yaitu tentang Peraturan Tata Tertib MPR, Garis-garis Besar Haluan Negara, dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

Materi muatan Ketetapan MPR yang dibentuk oleh MPR periode 1997-2002 yang dihasilkan pada Sidang Umum MPR tahun 1998 sama dengan materi muatan Ketetapan MPR

periode sebelumnya. Penyelenggaraan Sidang Umum MPR tahun 1998 ini diadakan pada saat bangsa Indonesia dilanda krisis moneter dan krisis keuangan. Kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang berkuasapun semakin hilang.

Semakin hilangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah bermuara pada berhentinya Soeharto dari jabatannya sebagai Presiden. Dengan Keputusan DPR Nomor 20/DPR RI/1998, DPR secara resmi meminta kepada MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa. Untuk menjawab permintaan DPR tersebut MPR bersepakat untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa MPR yang dituangkan dalam Keputusan MPR RI Nomor 10/PIMP/1998.

Materi muatan Ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa MPR tahun 1998 merupakan upaya untuk melakukan perombakan total, demi menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, mengembalikan martabat Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan membangun bangsa berdasarkan kehidupan bangsa yang berkeadilan, dan memenuhi aspirasi masyarakat yang menuntut diselenggarakannya pemilihan umum yang dipercepat. Jika pada periode sebelumnya pada masa pemerintahan Orde Baru, materi muatan Ketetapan MPR hampir sama seluruhnya, maka Ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa setelah berhentinya Presiden Soeharto dari jabatannya berupaya untuk menghilangkan bayang-bayang Presiden Soeharto. Misalnya Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.<sup>35</sup> Ketetapan MPR tersebut dicabut karena Pancasila pada masa pemerintahan Orde Baru tidak dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, akan tetapi Pancasila digunakan sebagai alat untuk melegitimasi dan mempertahankan kekuasaan.

Dicabutnya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 sempat menimbulkan kegamangan dalam melaksanakan sila-sila Pancasila. Meskipun di dalam Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 menyatakan bahwa Pancasila

---

<sup>35</sup> Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 juga dikelompokkan sebagai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang sudah final atau selesai dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003

sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan bernegara, akan tetapi ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 justru menjadikan ketentuan Pasal 1 menjadi tidak mempunyai makna.

Ketetapan MPR tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila dicabut, Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP7)<sup>36</sup> sebagai lembaga yang memiliki tugas untuk melakukan sosialisasi dan pemantapan ideologi Pancasila juga dibubarkan. Pancasila tidak lagi menjadi bahan diskusi dalam seminar, dan kajian tentang Pancasila pun hampir tidak pernah dilakukan. Sampai pada akhirnya sejak tahun 2012, MPR melalui program Sosialisasi Empat Pilar<sup>37</sup> berupaya untuk memahamkan Pancasila kepada semua elemen masyarakat agar nilai-nilai Pancasila dapat diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Disamping sosialisasi Empat Pilar yang dilakukan oleh MPR, Pemerintah pun membentuk Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP)<sup>38</sup> yang diharapkan dapat membuat panduan atau pedoman sebagai dokumen resmi dalam memahami dan mengamalkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. UKP-PIP sekarang telah berganti menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Lembaga ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPIP bertugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan. Selain itu BPIP juga melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila

---

<sup>36</sup> BP7 dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1979

<sup>37</sup> Empat Pilar MPR RI: Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara, UUD NRI Tahun 1945 sebagai Konstitusi Negara serta Ketetapan MPR, NKRI sebagai Bentuk Negara, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai Semboyan Negara

<sup>38</sup> UKP-PIP dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila.

kepada lembaga negara, kementerian, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, serta komponen masyarakat yang lain.

Jumlah Ketetapan MPR yang dibentuk pada masa pemerintahan Orde Baru mulai tahun 1966 sampai dengan tahun 1998 sebanyak 96 ketetapan. Status Hukum Ketetapan MPR pada masa pemerintahan Orde Baru mempunyai legitimasi yang sangat kuat karena MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan yang tidak terbatas. Selain terdapat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mempunyai derajat tinggi kekuatan mengikatnya. Hal ini disebabkan Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan pedoman bagi lembaga-lembaga Negara lainnya dalam menyusun kebijakan dan program kerjanya.

Ketetapan MPR tentang GBHN juga merupakan tolok ukur bagi MPR untuk menilai kinerja lembaga-lembaga negara. Bahkan Ketetapan MPR tentang GBHN juga dapat berakibat pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila MPR menilai bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara. Tolok ukur untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden hanyalah GBHN, karena pada masa ini untuk memberhentikan Presiden dan/Wakil Presiden tidak memerlukan proses hukum, tetapi cukup proses politik di persidangan MPR.

### **3. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR masa Reformasi**

Era Reformasi dibagi dalam dua masa, yaitu masa sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan masa setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Kedudukan MPR dan status hukum Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR pada dua masa tersebut juga berbeda.

#### **a. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Tahun 1997-1998 bangsa Indonesia mengalami krisis ekonomi, yang berakibat pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. MPR yang memilih Soeharto untuk ketujuh kali jabatannya sebagai Presiden memicu reaksi penolakan yang luar biasa dari masyarakat. Apalagi ketika

Presiden membentuk Kabinet (disebut Kabinet Pembangunan VII) yang dinilai sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), penolakan semakin menguat. Demonstrasi menolak kepemimpinan Presiden Soeharto terjadi hampir di seluruh daerah yang dilakukan oleh mahasiswa seluruh Indonesia, yang didukung oleh tokoh-tokoh intelektual dan perguruan tinggi, serta LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Sikap penolakan terhadap kepemimpinan Presiden Soeharto sampai pada puncaknya pasca terjadinya penembakan terhadap demonstran di Universitas Trisakti Jakarta tanggal 12 Mei 1998. Insiden penembakan tersebut menyebabkan 4 (empat) orang mahasiswa tewas. Keesokan harinya terjadi huru-hara, banyak toko dibakar dan dijarah. Pembakaran dan penjarahan tidak hanya terjadi di Jakarta, tetapi menjalar pula sampai ke daerah-daerah lainnya.

Keadaan semakin tidak menentu, dan pada tanggal 19 Mei 1998 ratusan ribu mahasiswa dari seluruh penjuru Indonesia menduduki Gedung MPR/DPR. Para mahasiswa tersebut menghimbau agar MPR/DPR segera mengambil langkah untuk mengatasi krisis yang terjadi di Indonesia.

Mahasiswa mengajukan tuntutan kepada MPR agar segera mengadakan Sidang Istimewa guna mengambil langkah-langkah untuk mengatasi krisis, mengevaluasi dan meminta pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan pembangunan yang telah menyebabkan terjadinya krisis, meminta pertanggungjawaban Presiden Soeharto dan mendesak Presiden Soeharto untuk segera mengundurkan diri, dan menyerahkan kembali mandat kepada MPR secara konstitusional.

Demonstrasi pada akhirnya memaksa Presiden Soeharto tidak dapat mempertahankan kekuasaannya. Tanggal 21 Mei 1998 merupakan sejarah awal reformasi ketika Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya dan mendemisionerkan Kabinet Pembangunan VII. Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, maka Wakil Presiden (dijabat oleh B.J. Habibie) menggantikan Presiden sampai habis masa jabatannya.

Pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, masyarakat menuntut diselenggarakan pemilihan umum yang

dipercepat.<sup>39</sup> Tahun 1999 diselenggarakan pemilihan umum pertama pada era reformasi yang diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) Partai Politik. Berdasarkan hasil pemilihan umum tersebut, jumlah anggota MPR adalah 700 orang yang terdiri dari 500 (lima ratus) orang anggota DPR, 135 (seratus tiga puluh lima) orang dari Utusan Daerah (anggota Utusan Daerah berasal dari seluruh Daerah Tingkat I, masing-masing Daerah Tingkat I sebanyak 5 (lima) orang), dan Utusan Golongan sebanyak 65 (enam puluh lima) orang.

MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 (periode 1999-2004) masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang supremasi dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia semakin meningkat. Meningkatnya supremasi MPR ditandai dengan adanya sidang tahunan MPR dengan tujuan meminta laporan kinerja dari semua lembaga tinggi negara yang kedudukannya di bawah MPR. Sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, dalam suasana reformasi, menjiwai proses pelaksanaan tugas dan wewenang MPR sebagaimana yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

MPR hasil pemilihan umum 1999 mengadakan Sidang Umum dalam dua bagian yaitu: pertama, Sidang Umum tanggal 1-3 Oktober 1999 dengan agenda sidang antara lain pengucapan sumpah/janji anggota MPR, pembentukan fraksi-fraksi MPR, pemilihan Pimpinan MPR, serta pembentukan Badan Pekerja MPR. Kedua, Sidang Umum tanggal 14-21 Oktober 1999 dengan agenda penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie. Laporan pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie akhirnya ditolak oleh MPR berdasarkan pemungutan suara (voting) secara rahasia yang diselenggarakan pada tanggal 19 Oktober 1999.

Sidang Umum MPR pada tanggal 14-21 Oktober 1999 menghasilkan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 dan 9 (sembilan) Ketetapan MPR. MPR periode 1999-2004 mencatatkan sejarah yang sangat penting bagi bangsa Indonesia yaitu melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan UUD 1945 dilakukan secara

---

<sup>39</sup> Ketentuan Pasal 8 UUD 1945 (sebelum amandemen): "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 8 UUD 1945 tersebut, seharusnya B.J. Habibie menjabat Presiden sampai tahun 2002.

komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan pada empat sidang MPR mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Bentuk produk hukum MPR dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 bukan berupa "Ketetapan MPR" tetapi berupa "Perubahan Undang-Undang Dasar 1945". Hal ini dilakukan karena kedudukan Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, jika perubahan Undang-Undang Dasar dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR, maka akan timbul kekacauan dalam sistematisa berpikir menurut tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Akhirnya disepakati dalam Sidang MPR bahwa bentuk hukum untuk perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dinamakan "Perubahan Undang-Undang Dasar" sebagai nomenklatur baru yang tingkatnya sederajat dengan Undang-Undang Dasar.

Tahun 2000, MPR dalam sidangnya menghasilkan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 dan 9 (sembilan) Ketetapan MPR. MPR periode 1999-2004 mencatatkan sejarah yang hampir sama dengan MPR periode 1966-1972 berkaitan dengan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya atau sebelum masa jabatan Presiden berakhir. Tahun 1967 MPRS memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatannya, dan pada tahun 2001 MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan KH. Abdurrahman Wahid dari jabatan Presiden. Pemberhentian KH. Abdurrahman Wahid berkaitan dengan persoalan Dana Yanatera Bulog dan kasus dana Bantuan Sultan Brunei. Dalam kasus ini MPR menganggap bahwa Presiden telah melanggar haluan negara.

Berkaitan dengan Presiden yang dianggap telah melakukan pelanggaran haluan negara, DPR mengeluarkan memorandum atau peringatan kepada Presiden. Memorandum pertama DPR tidak diindahkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid, selanjutnya DPR mengeluarkan memorandum kedua. Sebagaimana memorandum pertama, memorandum keduanya juga tidak diindahkan oleh Presiden. Oleh karena itu kemudian DPR meminta kepada MPR agar menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Menanggapi MPR yang merencanakan penyelenggaraan Sidang Istimewa, Presiden Abdurrahman Wahid mengantisipasi dengan mengeluarkan Maklumat Presiden<sup>40</sup> yang berisi pembekuan MPR dan DPR.

Konflik antara Presiden, DPR, dan MPR membuat MPR mempercepat Sidang Istimewa yang direncanakan diselenggarakan mulai tanggal 1 Agustus 2001. Pada tanggal 21 Juli 2001 MPR menyelenggarakan Rapat Paripurna, dan hasil rapat memutuskan bahwa penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR yang semula dijadwalkan dimulai pada tanggal 1 Agustus dipercepat mulainya dari tanggal 21 Juli 2001. MPR kemudian bersepakat, Sidang Istimewa digelar pada hari Senin tanggal 23 Juli 2001 dengan agenda sidang penyampaian pertanggungjawaban Presiden. Akan tetapi Presiden Abdurrahman Wahid menolak untuk hadir, sehingga agenda sidang yang semula adalah penyampaian pertanggungjawaban Presiden dihapus. Pada hari itu juga diputuskan oleh MPR untuk memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena dianggap melanggar haluan negara. MPR kemudian menetapkan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia menggantikan KH. Abdurrahman Wahid.

Sidang Istimewa juga mengagendakan pemilihan Wakil Presiden yang kosong karena Megawati Soekarnoputri naik menjadi Presiden, dan terpilihlah Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden mendampingi Megawati Soekarnoputri. Sidang Istimewa yang diselenggarakan mulai tanggal 21 Juli 2001 akhirnya menghasilkan 4 (empat) Ketetapan MPR.

Setelah mengadakan Sidang Istimewa, MPR melanjutkan Sidang Tahunan kedua kalinya tahun 2001 yang

---

<sup>40</sup> Maklumat Presiden KH. Abdurrahman Wahid kemudian lebih dikenal dengan istilah "Dekrit Presiden" yang berisi:

1. Membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun.
3. Menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golkar sambil menunggu keputusan MA.
4. Untuk itu kami memerintahkan jajaran TNI/Polri untuk mengamankan langkah-langkah penyelamatan negara kesatuan Republik Indonesia dan menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk tetap tenang serta menjalankan kehidupan sosial serta ekonomi seperti biasa.

MPR menolak Maklumat Presiden tersebut karena dianggap bertentangan dengan jiwa Konstitusi. Mahkamah Agung pun mengeluarkan fatwa bahwa Maklumat Presiden tersebut bertentangan dengan hukum karena dalam Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Selain itu juga Presiden diangkat oleh MPR, karena itu Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR

diselenggarakan pada tanggal 1-9 Nopember 2001 yang menghasilkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dan 7 (tujuh) Ketetapan MPR

Sidang Tahunan MPR yang ketiga diselenggarakan pada tahun 2002 tanggal 1-11 Agustus 2002 yang menghasilkan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 merupakan puncak agenda reformasi Konstitusi karena setelah dilakukan perubahan secara komprehensif dan secara bertahap sejak tahun 1999 sampai tahun 2002, MPR merasa Konstitusi kita sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Selain menghasilkan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945, Sidang Tahunan MPR ini juga menghasilkan 6 (enam) Ketetapan MPR.

Sejarah perjalanan MPR pada awal Era Reformasi ini menunjukkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara melakukan reformasi dalam mengimplementasikan seluruh kewenangan yang dimilikinya. MPR melakukan terobosan yang bersifat fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali dalam waktu empat tahun secara berturut-turut. Kewenangan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini tidak pernah dilakukan oleh MPR sebelumnya. Selain itu, MPR secara dramatis juga melakukan peralihan kekuasaan Presiden dengan damai dan demokratis pada tahun 2001, dari Presiden KH. Abdurrahman Wahid kepada Megawati Soekarno Putri.<sup>41</sup>

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan oleh MPR secara komprehensif dan secara bertahap telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan Negara. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan tidak dikenal adanya lembaga tertinggi Negara. Semua lembaga Negara kedudukannya sejajar. Perubahan struktur kelembagaan Negara juga mengakibatkan berubahnya kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara, serta terjadi perubahan status produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara, terutama kedudukan, tugas, wewenang,

---

<sup>41</sup> Aidul Fitrijadi Azhari, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *Revolutiegroenwet*, tafsir Postkolonial Konstitusi Indonesia, Jalasutra, Yogyakarta, 2011, hal. 151

dan status produk hukum yang dibentuk oleh MPR yang berupa Ketetapan MPR.

Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen menentukan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003".

Untuk menjalankan tugas konstitusional tersebut, pada Rapat ke-1 Badan Pekerja MPR yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 5 September 2002, MPR membentuk Panitia *Ad Hoc* II yang disertai tugas untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang Tahunan 2003.<sup>42</sup>

Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja MPR mulai menjalankan tugasnya dengan mengadakan rapat pertama pada hari Senin tanggal 4 Nopember 2002 untuk menyusun mekanisme pembahasan dan jadwal rapat/kegiatan Panitia *Ad Hoc* II. Selain disertai tugas untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, Panitia *Ad Hoc* II juga disertai tugas untuk melakukan penyesuaian peraturan tata tertib MPR terhadap perubahan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>43</sup> Untuk itu Panitia *Ad Hoc* II dalam sidangnya pada hari Rabu, tanggal 20 Nopember 2002 kemudian membentuk Tim Kerja yaitu Tim Kerja I bertugas untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, dan Tim Kerja II bertugas melakukan penyesuaian peraturan tata tertib MPR terhadap perubahan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>44</sup>

Tim Kerja I dalam melaksanakan tugasnya kemudian mengadakan rapat intern yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 16 Januari 2003. Rapat tersebut dimaksudkan untuk menjaring masukan dari semua anggota tim dalam menyusun kerangka acuan ketika Tim Kerja akan melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan para pakar, seminar, semiloka, penyerapan aspirasi masyarakat, kontrak kerja, serta sosialisasi. Berdasarkan rapat

---

<sup>42</sup> Risalah Rapat Ke-1 Badan Pekerja MPR, Kamis, 5 September 2002

<sup>43</sup> Risalah Rapat Pleno Ke-1 Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja MPR, Senin, 4 Nopember 2002

<sup>44</sup> Risalah Rapat Pleno Ke-4 Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja MPR, Rabu, 20 Nopember 2002

intern tersebut terdapat berbagai pendapat berkaitan dengan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.<sup>45</sup> Pendapat pertama menyatakan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen sudah tidak ada lagi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Untuk materi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dituangkan dalam bentuk Undang-Undang. Sepanjang materi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dianggap masih diperlukan, maka Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut masih berlaku walaupun ke depan MPR tidak lagi membuat Ketetapan MPR.

Pendapat kedua menyatakan bahwa mengingat ke depan MPR tidak lagi membuat putusan-putusan, maka terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada dan masih berlaku perlu ada putusan dalam sidang MPR tahun 2003 yang bersifat menyeluruh yang intinya: a) semua putusan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tidak berlaku lagi, sehingga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR perlu ditinjau kembali; b) substansi penting yang ada atau termuat dalam Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dituangkan dalam Undang-Undang untuk mengaturnya.

Pendapat ketiga, mengenai kemungkinan substansi putusan tersebut dapat mengandung hal-hal sebagai berikut: a) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat *einmalig* berlaku sekali saja; b) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berlaku insidental atau kebijakan sementara; c) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berlaku jangka panjang bisa dicabut dan substansinya diserahkan kepada Undang-Undang Dasar atau dimuat dalam Undang-Undang.

Rapat Dengar Pendapat Umum tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR diselenggarakan dalam Rapat Pleno ke-10 Panitia *Ad Hoc* II pada hari Senin, tanggal 24 Pebruari 2003 dengan menghadirkan Sri Soemantri, Jimly Assididqie, dan Dahlan Thaib. Dalam Rapat Pleno tersebut Sri Soemantri menyampaikan bahwa menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, MPR merupakan satu-satunya badan atau lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, pemegang kekuasaan negara yang tertinggi, dan MPR berwenang menetapkan

---

<sup>45</sup> Risalah Rapat Pleno Ke-5 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR, Kamis, 16 Januari 2003, hal. 11

Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Bahkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Produk hukum MPR terdiri dari Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR. Pertanyaan yang dikemukakan adalah, apa saja materi muatan yang diatur dalam Ketetapan MPR? Pertanyaan ini sampai sekarang belum terjawab karena memang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang materi muatan Ketetapan MPR. Selama ini, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada, materinya meliputi 3 (tiga) hal yaitu Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, Ketetapan MPR yang berupa pengaturan kebijakan, dan Ketetapan MPR yang berupa penetapan atau *beschikking*.

Setelah Undang-Undang Dasar diamandemen, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Perubahan kedudukan dan wewenang MPR tersebut membawa akibat hilangnya wewenang untuk membentuk produk hukum berupa Ketetapan MPR, atau dapat dikatakan tidak ada lagi produk hukum yang dinamakan Ketetapan MPR. Oleh karena itu, terhadap materi muatan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur yang merupakan materi muatan konstitusi dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui perubahan, sedangkan yang merupakan materi muatan undang-undang diatur dalam Undang-Undang.<sup>46</sup>

Senada dengan Sri Soemantri, menurut Jimly Assididqie bahwa Ketetapan MPR pada masa yang akan datang tidak lagi memiliki status sebagai produk hukum yang lebih tinggi dari Undang-Undang. Produk hukum Ketetapan MPR yang akan datang hanya bersifat penetapan administratif, sedangkan untuk Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur mutlak tidak boleh lagi ada, dan tidak akan ada lagi, karena produk hukum MPR yang bersifat mengatur hanya dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau Perubahan Undang-Undang Dasar. Dari 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada, jika terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang harus dicabut maka pencabutan itu hanya dapat dilakukan dengan Ketetapan MPR pula. Pencabutan Ketetapan MPRS

---

<sup>46</sup> Risalah Rapat Pleno Ke-10 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR, Senin, 24 Pebruari 2003, hal. 2-4

dan Ketetapan MPR harus dilihat satu per satu, dan tetap memperhatikan adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang krusial, sehingga tidak semua Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR harus dicabut, agar tidak terjadi kekosongan hukum. Ketetapan MPR yang masih ada dianggap sebagai peraturan setingkat Undang-Undang. Hanya yang menjadi persoalan adalah, status Ketetapan MPR terakhir yang mencabut Ketetapan MPR itu statusnya bagaimana. Jika ketetapan MPR tidak jelas statusnya, maka nantinya tidak bisa dicabut oleh Undang-Undang dan tidak ada lembaga negara yang melakukan *review*.<sup>47</sup>

Menurut Jimly Assiddiqie, Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang ada sekarang ini yang sifatnya penetapan sudah final, sedangkan yang perlu ditinjau adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang sifatnya *regeling*. Untuk Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu:<sup>48</sup> (1) Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan (berisi norma-norma abstrak dan bersifat umum), misalnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1998 tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Ketetapan MPR tentang masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden (sudah masuk dalam Undang-Undang Dasar 1945), Ketetapan MPR tentang Penyelenggaraan otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian Pemanfaatan Sumber Daya Nasional (sebagian materinya sudah masuk dalam Undang-Undang). (2) Ketetapan MPR yang berisi pengaturan kebijakan atau *beleids regel* yang berisi perintah kerja yang bersifat imperatif baik yang bersifat umum maupun khusus kepada subjek hukum tertentu, misalnya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional. (3) Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan tetapi sifatnya internal, misalnya Ketetapan MPR tentang Penugasan Badan Pekerja MPR untuk mempersiapkan perubahan terhadap Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Peraturan Tata tertib.

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hal. 5-7

<sup>48</sup> *Ibid*, hal. 8-9

Dahlan Thaib menyampaikan bahwa untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum, maka masih diperlukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk tetap berlaku. Dari 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada, hendaknya Panitia Ad Hoc membuat klasifikasi sebagai berikut:<sup>49</sup> a) Ketetapan MPR yang telah kehilangan konteksnya, konteks berlakunya, apakah sudah dicabut, apakah karena telah teradopsi dalam Undang-Undang Dasar hasil perubahan, maupun yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar hasil perubahan; b) Ketetapan yang hanya sekali berlaku (misalnya melantik Presiden dan Wakil Presiden status hukumnya di bawah Undang-Undang Dasar tetapi di atas Undang-Undang). c) Ketetapan MPR yang substansinya masih diperlukan, dimufakati tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 diadopsi sebagai konstitusi. Jika ada materi atau substansi Ketetapan MPR yang ternyata dianggap masih berlaku, maka tempatnya tidak lagi sebagai Ketetapan MPR yang berdiri sendiri.

Berdasarkan pendapat ketiga pakar tersebut di atas, Permadi (dari F-PDIP) memberikan pendapatnya, bahwa jika kemudian disepakati terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang nantinya masih tetap diberlakukan, maka perlu diberikan penjelasan berkaitan dengan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut, misalnya Ketetapan MPRS tentang Larangan PKI, berlakunya seperti apa adanya, atau harus diubah dengan ketentuan-ketentuan konstitusional.<sup>50</sup>

Perlu dipikirkan mengenai bagaimana sebenarnya bentuk yang tepat dari produk-produk yang akan dikeluarkan oleh MPR ke depan, karena meskipun MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat, tetapi fungsi dan tugasnya masih sangat luar biasa. MPR mempunyai kekuatan yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga tinggi negara. Menurut Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap akan ada putusan MPR yang diambil dengan suara terbanyak, apapun nanti bentuknya.<sup>51</sup>

Berdasarkan rapat yang diselenggarakan oleh Panitia Ad Hoc II MPR tersebut di atas, MPR periode 1999-2004 mengadakan sidang tahunan dalam Rapat Paripurna

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hal. 10

<sup>50</sup> *Ibid*, hal. 11

<sup>51</sup> *Ibid*, hal. 13-16

MPR yang diselenggarakan pada tanggal 1 sampai dengan tanggal 7 Agustus 2003, untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dibentuk sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang berjumlah 139 ketetapan, yang terdiri dari 44 (empat puluh empat) Ketetapan MPRS dan 95 (sembilan puluh lima) Ketetapan MPR.

Sidang tahunan MPR yang diselenggarakan pada tahun 2003 menghasilkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, yang berisi 7 (tujuh) Pasal. Enam dari tujuh Pasal tersebut menunjukkan pengelompokan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sesuai dengan materi muatan dan status hukumnya.

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan menjadi 6 (enam) yaitu:

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR)
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing (3 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR)
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan MPR).
- d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (11 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR).
- e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan MPR)

- f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR).

Dalam kelompok Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, di dalamnya terdapat Ketetapan MR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa). Ketetapan MPR ini sebenarnya merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warga negara Indonesia, setiap penyelenggara negara, serta setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan, baik di Pusat maupun di Daerah dan dilaksanakan secara bulat dan utuh. Dengan tidak berlakunya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tersebut, sampai saat ini belum terdapat produk hukum yang memberikan perlindungan terhadap materi masyarakat atau sosialisasi Pancasila. MPR membuat materi sosialisasi empat pilar tanpa produk hukum. Demikian pula dengan keberadaan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) yang dibentuk oleh Presiden, belum terdapat pedoman yang pasti bagaimana arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila. Oleh karena itu, perlu dipikirkan kembali tentang pentingnya Ketetapan MPR tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.

Jumlah Ketetapan MPR yang dibentuk pada Era Reformasi sebanyak 35 (tiga puluh lima) ketetapan. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan Ketetapan MPR terakhir yang dibentuk, karena MPR periode berikutnya tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR.

#### **b. Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Lembaran sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa MPR hasil pemilihan umum tahun 2004 merupakan MPR pertama kali yang tidak berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan kedudukan tersebut sangat

berpengaruh terhadap kewenangan MPR. Menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan kewenangan MPR yang diberikan oleh Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut maka, MPR periode 2004-2009 tidak pernah membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Hal tersebut terjadi karena kewenangan MPR bersifat *beschikking*, kecuali mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, sehingga tidak tepat kalau diberi bentuk Ketetapan. Dalam melakukan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum tahun 2004,<sup>52</sup> terjadi perdebatan berkaitan dengan perlu atau tidaknya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dituangkan ke dalam Ketetapan MPR. Perdebatan tersebut akhirnya mencapai kesepakatan dalam Rapat Gabungan Pimpinan Majelis dengan Pimpinan Fraksi dan Kelompok Anggota MPR, bahwa untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden tidak dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR, tetapi cukup dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>53</sup>

MPR periode 2004-2009 hanya melaksanakan 1 (satu) kewenangan dari 3 (tiga) kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden. Hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden ini saja yang merupakan kewenangan MPR yang bersifat rutin, artinya dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali sesuai dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan untuk 2 (dua) kewenangan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>52</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat pertama kali dilakukan pada tahun 2004. Penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih (Susilo Bambang Yudoyono-Jusuf Kalla) oleh MPR dilaksanakan pada tanggal 20 Oktober 2004 untuk masa jabatan 2004-2009.

<sup>53</sup> Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR yang dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Peraturan Tata Tertib MPR. Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 berbunyi: "Pasangan Calon yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia diumumkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan dibuatkan Berita Acara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden."

Republik Indonesia Tahun 1945 (mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya) bersifat insidental, artinya kewenangan MPR tersebut dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan. Karena kewenangan rutinnya hanya melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya, Pimpinan MPR melakukan sosialisasi Putusan MPR kepada masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas sosialisasi Putusan MPR tersebut, sebagai wujud dari pelaksanaan tugas konstitusional, pimpinan MPR melakukan pertemuan konsultasi dengan Presiden Republik Indonesia di Istana Negara tanggal 1 April 2005 untuk membicarakan mengenai rencana sosialisasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Putusan MPR ke seluruh wilayah Indonesia yang akan dilakukan oleh Tim Kerja MPR. Presiden kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2005 tanggal 15 April 2005 tentang Dukungan Kelancaran Pelaksanaan Sosialisasi UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR ditujukan kepada seluruh Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Tahun 2009 diselenggarakan pemilihan umum, dan terbentuklah MPR periode 2009-2014.<sup>54</sup> Komposisi keanggotaan MPR sama seperti keanggotaan MPR periode 2004-2009, yaitu terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Akan tetapi untuk anggota DPR bertambah jumlahnya dari 550 (lima ratus lima puluh) menjadi 560 (lima ratus enam puluh) orang. Sedangkan untuk anggota DPD tidak berubah, yaitu masing-masing provinsi mempunyai 4 (empat) wakil.

Sama dengan periode sebelumnya, MPR periode 2009-2014 ini juga tidak mengeluarkan produk hukum yang berupa

---

<sup>54</sup> Pemilihan umum tahun 2009 diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) Partai Politik, yaitu: 1. Partai Hati Nurani Rakyat, 2. Partai Karya Peduli Bangsa, 3. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, 4. Partai Peduli Rakyat Nasional, 5. Partai Gerakan Indonesia Raya, 6. Partai Barisan Nasional, 7. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, 8. Partai Keadilan Sejahtera, 9. Partai Amanat Nasional, 10. Partai Perjuangan Indonesia Baru, 11. Partai Kedaulatan, 12. Partai Persatuan Daerah, 13. Partai Kebangkitan Bangsa, 14. Partai Pemuda Indonesia, 15. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, 16. Partai Demokrasi Pembaruan, 17. Partai Karya Perjuangan, 18. Partai Matahari Bangsa, 19. Partai Penegak Demokrasi Indonesia, 20. Partai Demokrasi Kebangsaan, 21. Partai Republika Nusantara, 22. Partai Pelopor, 23. Partai Golongan Karya, 24. Partai Persatuan Pembangunan, 25. Partai Damai Sejahtera, 26. Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia, 27. Partai Bulan Bintang, 28. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 29. Partai Bintang Reformasi, 30. Partai Patriot, 31. Partai Demokrat, 32. Partai Kasih Demokrasi Indonesia, 33. Partai Indonesia Sejahtera, 34. Partai kebangkitan Nasional Ulama, 35. Partai Merdeka, 36. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, 37. Partai Sarikat Indonesia, 38. Partai Buruh.

Ketetapan MPR. Dari 3 (tiga) kewenangan yang dimiliki, MPR hanya menjalankan satu kewenangannya yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dituangkan dalam Berita Acara Pelantikan.

Tahun 2014 diselenggarakan pemilihan umum keempat kalinya selama era reformasi, dan terbentuklah MPR periode 2014-2019. Komposisi keanggotaan MPR sama seperti keanggotaan MPR periode 2009-2014, yaitu terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Jumlah anggota DPR 560 (lima ratus enam puluh) orang, dan untuk anggota DPD masing-masing provinsi mempunyai 4 (empat) wakil.

Sama dengan MPR periode 2009-2014, MPR periode 2014-2019 sampai saat ini juga tidak mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Dari 3 (tiga) kewenangan yang dimiliki, MPR hanya menjalankan satu kewenangan yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2014. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dituangkan dalam Berita Acara Pelantikan. Produk hukum terakhir yang dibentuk oleh MPR adalah Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata tertib MPR.

Tidak adanya produk hukum Ketetapan MPR yang dibentuk menyebabkan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku pada masa ini terabaikan, seolah tidak ada kekuatan hukum dan kekuatan mengikatnya. Padahal Ketetapan MPR sudah dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada MPR yang tidak bersifat rutin mengesankan lembaga ini selama 5 (lima) tahun masa jabatannya tidak mempunyai kegiatan selain melantik Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memenuhi tugas konstitusionalnya, MPR mengadakan sosialisasi 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Keempat pilar berbangsa dan bernegara tersebut adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara dilakukan untuk memberikan pemahaman nilai-nilai luhur

bangsa Indonesia yang terdapat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara dilaksanakan oleh MPR untuk memenuhi ketentuan Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menentukan bahwa salah satu tugas MPR adalah memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Selain tugas tersebut MPR juga mempunyai tugas lain yaitu: memasyarakatkan Ketetapan MPR, mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan rutin MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden yang hanya sekali dalam lima tahun, dan sosialisasi empat pilar yang dilakukan MPR menimbulkan pertanyaan, perlukah lembaga MPR, dan keberadaan MPR dibentuk untuk apa? Sekarang ini, tanpa MPR pun sebenarnya kehidupan bernegara sudah berjalan. Misalnya sosialisasi empat pilar tidak harus dilakukan oleh MPR, tetapi dapat dilakukan oleh lembaga negara yang lain. Setahunya masyarakat, tugas dan kewenangan MPR saat ini hanyalah sosialisasi Empat Pilar saja, tanpa ada tugas yang lainnya.<sup>55</sup> Agar tidak ada kesan di masyarakat bahwa MPR hanya melakukan sosialisasi Empat Pilar, maka MPR perlu diberikan kewenangan yang bersifat rutin selain melantik Presiden dan Wakil Presiden. MPR juga diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur, mengingat MPR merupakan lembaga yang bersifat permanen, anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara yang lain.

MPR (dan MPRS) sepanjang tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 telah membentuk 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Materi muatan Ketetapan MPR ada yang bersifat umum/pengaturan, dan oleh karenanya dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, ada

---

<sup>55</sup> Hasil diskusi dalam FGD yang diselenggarakan di Unissula tanggal 18 Oktober 2018

materi muatan Ketetapan MPR yang mengikat individu/konkrit individual yang tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Selain kedua materi muatan yang bersifat pengaturan dan yang bersifat konkrit/individual, terdapat juga materi muatan Ketetapan MPR yang tidak termasuk keduanya.

Materi muatan Ketetapan MPR yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan dan tidak termasuk pula yang bersifat konkrit individual adalah Ketetapan MPR yang materinya merupakan sebuah pernyataan kehendak atau pernyataan keinginan, komitmen, atau deklarasi, atau perintah MPR kepada lembaga pembuat undang-undang.

Beragamnya materi muatan Ketetapan MPR, dianalisis dari pengertian peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh para ahli dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, maka tidak semua Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo adalah: 1) peraturan perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat khusus dan terbatas. Ketetapan MPR ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat individu. Ketetapan MPR yang bersifat umum dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, misalnya Ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, sementara Ketetapan MPR yang bersifat individual tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, misalnya Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. 2) peraturan perundang-undangan bersifat universal dan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja. Materi muatan Ketetapan MPR ada yang bersifat konkrit dan dibentuk untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja, misalnya Ketetapan MPRS tentang Pencabutan Bintang Maha Putera Kelas III dari D.N. Aidit. 3) peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Ketetapan MPR yang berlaku saat sekarang ini tidak memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri karena kewenangan MPR saat sekarang ini tidak memungkinkan MPR

untuk membentuk Ketetapan MPR yang materinya bersifat pengaturan. MPR selama dua periode masa jabatannya (2004-2009 dan 2009-2014) tidak pernah membentuk Ketetapan MPR untuk mengoreksi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku.

Berkaitan dengan Undang-Undang Dasar 1945, ada materi muatan yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan ada materi muatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Materi muatan Ketetapan MPR yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 misalnya tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Materi muatan Ketetapan MPR yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 misalnya Ketetapan MPRS tentang Pengangkatan Presiden Seumur Hidup, dan Ketetapan MPR tentang Referendum.

Materi muatan Ketetapan MPR dari masa ke masa, seiring dengan pergantian kepemimpinan nasional dan perubahan sistem ketatanegaraan selalu mengalami perubahan. Perubahan jaman, pergantian sistem ketatanegaraan dan pergantian kekuasaan menentukan materi muatan yang diatur di dalam Ketetapan MPR.

## **B. Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia**

Ketiadaan kewenangan MPR untuk membentuk produk hukum Ketetapan MPR yang bersifat mengatur membuat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sekarang ini terabaikan, seolah tidak mempunyai arti lagi. Untuk itu diperlukan upaya untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang merupakan produk hukum yang dibentuk oleh MPR sebagai suatu lembaga negara yang bersifat tetap yang keberadaannya dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **1. Upaya memperkuat Kewenangan MPR**

Upaya untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dilakukan dengan terlebih dahulu memperkuat kewenangan MPR. Kewenangan yang dimiliki oleh MPR saat ini sangat terbatas, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil

Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Kewenangan MPR yang terbatas ini menyebabkan MPR menjadi lembaga negara yang selalu diperdebatkan keberadaannya. Selain kewenangannya yang terbatas, MPR juga bukan lagi merupakan satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, tetapi sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain

Kedudukan lembaga-lembaga negara yang sejajar juga berakibat pada sulitnya mencari model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara tersebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, lembaga-lembaga negara yang ada merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsinya masing-masing, tetapi prinsip pertanggungjawabannya tidak ada. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap kewenangan MPR agar MPR menjadi lembaga negara yang kuat.

MPR sebagai lembaga negara yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain, idealnya menjadi lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi. Dengan menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang utama atau kewenangan tertinggi salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

Setelah terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terjadi pula perubahan susunan lembaga-lembaga negara. Perubahan susunan lembaga-lembaga negara diikuti pula dengan perubahan kewenangan masing-masing lembaga negara, termasuk kewenangan MPR. Perubahan kewenangan MPR diantaranya adalah hapusnya kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ternyata telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan

Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) setiap 5 (lima) tahun sekali. Sebenarnya, meskipun kewenangan MPR terbatas sebagaimana yang ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi apabila dikaji secara mendalam, di dalam prakteknya kewenangan yang diberikan kepada MPR tersebut substansinya bersifat sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan, karena dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai kedudukan paling tinggi diantara peraturan perundang-undangan yang lain. Hal tersebut berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain MPR, substansinya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR. Meskipun setelah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, MPR menundukkan diri dan taat pada Undang-Undang Dasar yang ditetapkannya.

Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat ditentukan oleh MPR, karena MPR merupakan lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, lembaga MPR tetap dibutuhkan keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pada masa yang akan datang, untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, kepada MPR perlu diberikan kewenangan selain yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini. Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR kembali diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan haluan negara. Sebagaimana disampaikan oleh Ni'matul Huda, kewenangan

MPR untuk menyusun haluan negara penting untuk memberikan arah pembangunan yang berkelanjutan.<sup>56</sup>

Kewenangan membuat kebijakan menentukan haluan negara diberikan kepada MPR karena lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Keanggotaan MPR meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah.

Setelah pemilihan umum tahun 2004 dilaksanakan dan terbentuk lembaga-lembaga negara, tidak ada lagi pedoman bagi lembaga-lembaga negara mengenai arah pembangunan. Masing-masing lembaga negara menentukan sendiri rencana kegiatan yang akan dilakukan selama 5 (lima) tahun masa jabatannya, termasuk Presiden. Sistem perencanaan pembangunan dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Untuk rencana pembangunan jangka menengah saat ini dituangkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

Marwan Mas berpendapat bahwa keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 merupakan haluan negara, jadi tidaklah perlu lagi ada haluan negara dalam bentuk GBHN. Haluan negara pada masa pemerintahan Orde Baru melalui GBHN ditetapkan MPR selama 25 tahun, dan MPR diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara lantaran menjadikan Presiden sebagai Mandataris MPR, termasuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Secara substansial, model haluan negara seperti ini tidak sejalan dengan Sistem Pemerintahan Presdensiil, sebab salah satu prinsipnya adalah Presiden dan

---

<sup>56</sup> Ni'matul Huda, disampaikan dalam Seminar Nasional, Kerjasama Universitas Islam Sultan Agung dengan MPR tanggal 22 September 2018

Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga bertanggung jawab kepada rakyat, bukan kepada MPR.<sup>57</sup>

Pendapat yang disampaikan oleh Marwan Mas bahwa dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sehingga bertanggungjawab kepada rakyat sampai saat ini tetap menyisakan persoalan. Hal ini karena tidak ada ketentuan tentang bagaimana model pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden kepada rakyat terhadap pelaksanaan rencana pembangunan nasional tersebut. Kemungkinan juga dapat terjadi, rencana pembangunan nasional akan berganti jika terjadi pergantian pemerintahan. Oleh karena itu perlu adanya haluan negara yang disusun oleh lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar, yaitu MPR, karena haluan negara merupakan penjabaran lebih lanjut terhadap Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya Marwan Mas menyatakan bahwa apabila MPR didesain kembali sebagai lembaga tertinggi negara, maka Presiden lagi-lagi dibebani pertanggungjawaban politik kepada MPR yang ujung-ujungnya bisa menjatuhkan Presiden. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip pada Sistem Pemerintahan Presidensial, bahwa Presiden tidak boleh dijatuhkan secara politik terhadap kebijakan yang dikeluarkan yang tidak sejalan atau tidak mengacu pada GBHN.<sup>58</sup> Kekhawatiran terhadap dijatuhkannya Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR karena alasan politik tidak akan mudah terjadi karena prosedur untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya telah diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alasan untuk dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden juga telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak cukup dengan alasan politik saja, tetapi harus terlebih ada proses hukum yang harus dilalui di Mahkamah Konstitusi. Begitu pula dengan alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden juga sudah ditentukan secara jelas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak cukup alasan politik saja, tetapi juga alasan hukum.

---

<sup>57</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hal. 173

<sup>58</sup> *Ibid.*

Sulitnya mencari model pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden (dan juga lembaga-lembaga negara yang lain) kepada rakyat saat ini, maka diperlukan kewenangan MPR dalam membuat kebijakan menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR yang materinya merupakan penjabaran terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Selain kewenangan untuk membuat kebijakan menentukan haluan negara, MPR juga perlu diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat pengaturan, karena menurut Satjipto Rahardjo, suatu peraturan perundang-undangan harus memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan juga memperbaiki dirinya sendiri. Saat ini terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut tidak mungkin akan berlaku sepanjang masa tanpa perubahan untuk memperbaikinya, atau bahkan untuk dilakukan pencabutan. Oleh karena itu, perlu diberikan kewenangan kepada MPR untuk dapat kembali membentuk produk hukum, agar dapat mengoreksi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku.

MPR yang akan datang, selain diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat pengaturan, terutama yang berisi haluan negara, MPR juga sebagai wadah pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara. Pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara merupakan salah satu ciri dari sebuah negara demokrasi, bahwa setiap kekuasaan harus dipertanggungjawabkan. Saat sekarang ini, kita kesulitan untuk menentukan model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara, karena kedaulatan rakyat di Indonesia tidak terpusat pada satu lembaga, tetapi tercermin pada masing-masing lembaga negara. Sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, maka lembaga-lembaga negara tersebut bertanggungjawab kepada rakyat.

Wujud pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara kepada rakyat dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan kinerja lembaga-lembaga negara melalui forum sidang tahunan MPR. Laporan kinerja lembaga-lembaga negara tersebut sebagai bentuk akuntabilitas publik, karena setiap jabatan harus ada pertanggungjawabannya. Jadi setiap satu tahun sekali, MPR menyelenggarakan sidang tahunan untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara. Dengan

laporan kinerja yang disampaikan kepada rakyat melalui forum MPR tersebut maka rakyat akan dapat menilai kinerja lembaga-lembaga negara.

## **2. Upaya memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia**

Status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR secara yuridis diakui dan mempunyai kekuatan hukum karena tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR merupakan jenis peraturan perundang-undangan produk MPR yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain. Ketetapan MPR menjadi dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Ketetapan MPR. Akan tetapi, pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak mencantumkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR hampir tidak pernah menjadi bahan kajian dalam pertemuan-pertemuan ilmiah. Keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR hampir terlupakan. Bahkan Ketetapan MPR tidak lagi dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Ketetapan MPR. Hal ini terjadi karena pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, masa supremasi MPR berakhir, yang ada adalah supremasi konstitusi atau supremasi Undang-Undang Dasar. Dengan berakhirnya supremasi MPR, maka eksistensi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dapat pula dikatakan berakhir.

Masa supremasi MPR berakhir karena MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan.

MPR juga tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR yang isinya bersifat pengaturan (*regeling*). MPR hanya dapat mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR yang bersifat *beschikking*. Produk hukum MPR yang bersifat *regeling* yang dapat dibentuk adalah Perubahan Undang-Undang Dasar.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasca amandeman) dalam Pasal 1 Aturan Tambahan, memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.

Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR perlu dilakukan, karena selama MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan tak terbatas, materi yang dimuat dalam Ketetapan MPR pun tak terbatas. Padahal kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada MPR terbatas pada: 1) menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara (Pasal 3: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara); 2) memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak (Pasal 6 ayat (2): Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak), dan 3) mengubah undang-undang dasar (Pasal 37: Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir). Akan tetapi kenyatannya, MPR dapat memasukkan materi muatan apapun ke dalam Ketetapan MPR, baik materi itu bersifat pengaturan maupun bersifat *beschikking*, bahkan materi yang dapat dikatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Sidang tahunan MPR yang diselenggarakan tahun 2003 sebagaimana amanat Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menghasilkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Ketetapan MPR tersebut

berisi 7 (tujuh) pasal, dan enam dari tujuh pasal tersebut menunjukkan pengelompokan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sesuai dengan materi muatan dan status hukumnya.

Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah dilakukan oleh MPR antara lain menyatakan bahwa ada 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MRR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan masing-masing (Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003), dan 11 (sebelas) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang (Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003).

Ketiga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku yaitu: 1) Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme, Marxisme Leninisme,<sup>59</sup> 2) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi,<sup>60</sup> dan 3) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.<sup>61</sup>

Meskipun terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku, akan tetapi kenyataannya ketika DPR dan Presiden membentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR tidak dicantumkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan tidak dicantumkannya Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mengakibatkan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan

---

<sup>59</sup> Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini. ke depan diberlakukan dengan bekeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

<sup>60</sup> Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 di nyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>61</sup> Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

MPR seolah tidak lagi diakui, bahkan oleh DPR dan Presiden sendiri. Hal ini dapat dilihat dalam pembentukan Undang-Undang, DPR dan Presiden tidak menggunakan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum atau dasar rujukannya. Padahal sebelumnya, Ketetapan MPR hampir selalu dijadikan dasar hukum dalam pembentukan Undang-Undang.

Tidak digunakannya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum atau dasar rujukan dalam membuat undang-undang maupun dalam membuat kebijakan juga tetap terjadi ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR kembali dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang penempatannya berada setingkat di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan setingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dengan demikian maka Ketetapan MPR merupakan salah satu sumber hukum formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Ketetapan MPR. Meskipun telah menjadi sumber hukum formil, tetap saja DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang tidak menggunakan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum atau dasar rujukannya. Tidak ditemukan Undang-Undang yang dibentuk setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menggunakan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagai dasar hukumnya.

Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan, bahwa yang dimaksud Ketetapan MPR yang dicantumkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 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. Pembatasan yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b tersebut dapat ditafsirkan bahwa MPR setelah

perubahan Undang-Undang Dasar 1945, tidak diberikan kewenangan lagi untuk membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur (*regeling*). Atau dapat pula ditafsirkan bahwa Ketetapan MPR baru yang mungkin dibentuk oleh MPR pada masa yang akan datang tidak termasuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, karena yang termasuk di dalamnya hanya tiga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dan sebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, bukan Ketetapan MPR yang lain.

Apabila dikaji, sebenarnya beberapa peraturan perundang-undangan yang dibentuk, yang berkaitan dengan keberadaan Ketetapan MPR justru membatasi atau bahkan mengunci kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat pengaturan. Peraturan perundang-undangan yang dapat dikatakan membatasi atau mengunci kewenangan MPR tersebut antara lain:

1. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sendiri dengan membatasi kewenangan MPR. Kecuali Perubahan UUD 1945, semua produk hukum MPR yang berkaitan dengan kewenangannya bersifat *beschikking*. Selain membatasi kewenangan MPR, Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga membatasi kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR dengan memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah dibentuk pada tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Rumusan Aturan Tambahan tersebut menyiratkan bahwa tidak akan ada lagi Ketetapan MPR yang dibentuk sesudah tahun 2002.
2. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang telah memberikan status hukum terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI ke dalam 6 (enam) kategori atau klasifikasi, yang dapat diartikan bahwa selain Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah diklasifikasikan tersebut, MPR tidak akan lagi mengeluarkan produk hukum yang berbentuk Ketetapan MPR.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak memasukkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, artinya status hukum Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dan sebagai sumber hukum formil ditiadakan
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang dimaksudkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, artinya tidak ada Ketetapan MPR lain selain yang dibentuk mulai tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.
5. Keputusan MPR RI Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang menyatakan bahwa Ketetapan MPR merupakan putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschiking*). Meskipun MPR menyatakan dalam keputusan tersebut masih memungkinkan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat penetapan (*beschiking*), akan tetapi dalam kenyataannya sampai Keputusan MPR RI Nomor 1/MPR/2010 diganti, MPR tidak pernah mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR.

Keputusan MPR RI Nomor 1/MPR/2010 telah dicabut dan diganti dengan Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan MPR merupakan salah satu jenis Keputusan MPR sebagaimana ketentuan Pasal 102 ayat (1) huruf b.<sup>62</sup> Dan di dalam Pasal 103 ayat (2) menentukan bahwa Ketetapan MPR sebagaimana Pasal 102 ayat (1) huruf b merupakan keputusan MPR yang:

- a. berisi hal-hal yang bersifat pengaturan (*regeling*)

---

<sup>62</sup> Pasal 102 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib:

- (1) Jenis Keputusan MPR sebagai berikut:
  - a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
  - b. Ketetapan MPR; dan
  - c. Keputusan MPR
- (2) Selain jenis keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mencakup juga keputusan yang ditetapkan oleh alat kelengkapan, Badan, dan Lembaga di lingkungan MPR berdasarkan Keputusan Rapat Gabungan

- b. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR
- c. menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Meskipun di dalam Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 telah mengatur mengenai kemungkinan MPR membentuk Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan, sampai saat ini sejak dibentuknya Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tersebut, MPR tidak pernah mengeluarkan produk hukum Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*).

Dimasukkannya kembali Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ternyata menimbulkan perdebatan diantara para ahli hukum tata negara dan menimbulkan persoalan hukum. Persoalan hukum pertama yang muncul adalah, terdapat 11 (sebelas) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang oleh MPR sendiri dinyatakan tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang. Hal ini berarti ketika kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut materinya telah diatur dengan undang-undang, maka Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tidak berlaku lagi.<sup>63</sup> Jika demikian, maka tidak seharusnya kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut ditempatkan di atas undang-undang, karena dapat ditafsirkan atau dianalogikan bahwa kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut kedudukannya sederajat dengan undang-undang. Artinya, meskipun dengan berlakunya suatu undang-undang yang materinya merupakan materi Ketetapan MPR menjadikan suatu Ketetapan MPR menjadi tidak berlaku, akan tetapi undang-undang yang dibentuk untuk mengatur materi muatan kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut derajat atau kedudukannya tidak lebih tinggi, akan tetapi sama dengan undang-undang lainnya.

Selain sebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut, ada 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR

---

<sup>63</sup> Sebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR menjadi tidak berlaku dengan adanya Undang-Undang tidak berarti bahwa Undang-Undang dapat mencabut Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, karena yang tidak memberlakukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR bukan Undang-Undang tetapi lembaga MPR sendiri melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Hal ini dapat dilihat salah satunya di dalam Ketentuan Penutup Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang 10 Tahun 2004, maka Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku

yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing, juga menimbulkan persoalan hukum. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, materi muatannya sebenarnya telah tersirat di dalam berbagai undang-undang. Misalnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 227 huruf m mengatur mengenai pendaftaran calon Presiden dan Wakil Presiden, salah satunya persyaratan yang harus dilengkapi adalah “surat keterangan tidak terlibat organisasi terlarang dan G.30.S/PKI dari kepolisian.” Demikian pula di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara sebenarnya telah melarang penyebaran atau pengembangan ajaran komunis/marxisme-leninisme. Dengan demikian materi yang diatur di dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 sebenarnya telah tertampung di dalam undang-undang.

Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat Timor Timur<sup>64</sup>, penempatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga akan menimbulkan persoalan hukum karena Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tersebut dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999.<sup>65</sup> Artinya, apabila ketentuan atau norma

---

<sup>64</sup> Melalui Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 ini MPR mengakui hasil penentuan pendapat Timor Timur sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengakui hasil pelaksanaan penentuan pendapat yang diselenggarakan di Timor Timur tanggal 30 Agustus 1999 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sesuai dengan persetujuan antara Republik Indonesia dengan Republik Portugal mengenai Masalah Timor Timur.

<sup>65</sup> Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999: menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk:

- (1) Bersama Badan-badan Internasional mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga Timor Timur sebagai akibat yang timbul dari pelaksanaan jajak penentuan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan MPR ini;
- (2) Mengambil langkah-langkah hukum yang berkenaan dengan status kewarganegaraan warga Timor Timur yang tetap setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia beserta segala hak yang melekat pada status itu;
- (3) Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengambil langkah-langkah konstitusional berkenaan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan

dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR tersebut telah selesai dilaksanakan, berarti Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 akan menjadi tidak berlaku lagi.

Persoalan hukum kedua dimasukkannya Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah apakah Ketetapan MPR termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan atau tidak, karena peraturan perundang-undangan dan ketetapan jika berkaitan dengan materi muatannya merupakan produk hukum yang berbeda.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka berdasarkan materi muatannya, Ketetapan MPR tidak termasuk ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR materi muatannya ada yang mengikat umum, dan ada yang mengikat individu. Ditinjau dari prosedur pembentukannya, Ketetapan MPR juga tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, karena prosedur pembentukan Ketetapan MPR berbeda dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka dilihat dari materi muatannya, Ketetapan MPR tidak termasuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) tetapi sebatas penetapan (*beschikking*)

Berdasarkan berbagai persoalan tersebut di atas, nampak bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memasukkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi di dalam

---

Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur sebagai tindak lanjut pelaksanaan persetujuan New York 5 Mei 1999.

Pasal 6: Segala hal yang berkaitan dengan akibat pengakuan terhadap hasil penentuan pendapat di Timor Timur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini diatur lebih lanjut sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang berlaku.

kenyataannya Ketetapan MPR tidak dijadikan sumber hukum formal. Hal ini dapat dilihat dari tidak digunakannya Ketetapan MPR sebagai dasar hukum dalam pembentukan Undang-Undang oleh DPR dan Presiden. Status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku menjadi lemah. Oleh karena itu, maka perlu dilakukan upaya untuk memperkuat status hukum terhadap Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terutama Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 membawa konsekuensi terhadap kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Jika sebelumnya MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga berwenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara serta memilih Presiden dan Wakil Presiden, maka setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kedudukan MPR menjadi sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. MPR terkesan bukan sebagai lembaga perwakilan rakyat, tetapi hanya sebagai *joint session* dari anggota DPR dan anggota DPD. Keberadaan MPR akan terasa ketika MPR sedang menjalankan kewenangan yang dimilikinya. Dengan dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, maka selain Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR tidak diberikan kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur.

Sudah lima belas tahun sejak tahun 2003, setelah menyelesaikan tugas konstitusional melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 dengan membentuk Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, MPR tidak pernah membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Bahkan dapat dikatakan setelah sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amandemen) diimplementasikan mulai pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, tidak ada satupun Ketetapan MPR yang dibentuk oleh MPR. Produk hukum yang dibentuk oleh MPR sampai saat ini adalah

Keputusan MPR Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Dewasa ini berkembang wacana tentang perlunya penataan kembali sistem ketatanegaraan Indonesia terutama yang berkaitan dengan kewenangan MPR, termasuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara atau apapun nanti namanya. Dihidupkannya kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara agar arah pembangunan kebangsaan mempunyai tujuan yang pasti. Ketiadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara pada era reformasi membawa dampak yang beragam. Sentuhan kepemimpinan saat ini belum memenuhi keinginan rakyat yang sebenarnya. Ada deviasi (penyimpangan) dan juga distorsi (perubahan) dari tujuan pembangunan negara. Usul kembali digunakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara bertujuan untuk merevitalisasi visi kebangsaan karena negara saat ini tidak mampu menterjemahkan atau melawan serangan arus globalisasi. Oleh karena itu, tidak ada salahnya jika MPR diberikan kewenangan untuk membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara.

MPR sebagai lembaga negara yang senyatanya ada, dan keberadaan serta kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seharusnya diberikan kewenangan yang bersifat rutin sebagaimana lembaga-lembaga negara yang lain. Kewenangan MPR yang bersifat rutin saat ini hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan kewenangan yang lain yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar hanya bersifat insidental. Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR merupakan penyebab utama adanya perdebatan mengenai keberadaan Ketetapan MPR. Oleh karena itu, diperlukan penyempurnaan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan menata kembali desain ketatanegaraan Indonesia serta penguatan lembaga negara terutama lembaga MPR.

MPR sendiri sebenarnya telah berupaya untuk memperkuat kelembagaannya. Upaya penguatan lembaga MPR telah dilakukan antara lain dengan membentuk alat kelengkapan yang disebut Tim Kerja Kajian Sistem

Ketatanegaraan Indonesia untuk mengkaji berbagai dimensi strategis sistem ketatanegaraan Indonesia dalam berbagai perspektif, baik kenegaraan maupun kemasyarakatan. Tim Kerja tersebut dibentuk berdasarkan Keputusan Pimpinan MPR Nomor 05/PIMP/2012 dengan tugas membantu Pimpinan MPR melakukan pengkajian konsepsi konstitusi, aspirasi usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan penguatan lembaga negara serta berbagai hal fundamental terkait dengan implementasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, putusan-putusan MPR, serta produk undang-undang. Latar belakang dibentuknya Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah MPR sebagai lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi adalah wadah bermuaranya berbagai aspirasi masyarakat dan daerah dalam berbagai dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai manifestasi kedaulatan rakyat. Keberadaan lembaga MPR pasca reformasi menjadi sangat penting dan strategis dalam mendorong pengembangan kehidupan demokrasi sesuai dengan cita-cita proklamasi dan tuntutan reformasi sejalan dengan perkembangan demokrasi yang semakin dinamis, maka lembaga MPR wajib mengelola secara konstitusional berbagai aspirasi masyarakat dan daerah yang sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Untuk menindaklanjuti berbagai aspirasi masyarakat dan daerah, perlu dilakukan pengkajian secara seksama terhadap berbagai aspirasi masyarakat dan daerah tersebut.

Pada akhir masa jabatannya, MPR periode 2009-2014 menyelenggarakan sidang paripurna penutupan pada hari Selasa, tanggal 29 September 2014 yang memutuskan tujuh rekomendasi kepada MPR periode 2014-2019 hasil pemilihan umum tahun 2014 yang dilantik pada tanggal 1 Oktober 2014. Ketujuh rekomendasi tersebut adalah: 1) perlu penataan sistem ketatanegaraan Indonesia; 2) perlu reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai haluan penyelenggaraan negara; 3) revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhinneka Tunggal Ika; 4) membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan; 5) mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR; 6) melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara; 7) memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Sembilan fraksi di MPR dan Kelompok DPD sepakat bahwa ketujuh rekomendasi tersebut dapat diwujudkan melalui amandemen kelima UUD 1945. Dalam melakukan amandemen kelima nanti, lima kesepakatan dasar yang telah dibuat oleh MPR harus ditaati. Kelima kesepakatan dasar tersebut adalah: 1) tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan 5) melakukan perubahan dengan cara adendum.

Penguatan lembaga MPR diperlukan karena kewenangan MPR yang terbatas saat ini menyebabkan perdebatan ketika Ketetapan MPR masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berarti Ketetapan MPR merupakan sumber hukum formil bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki kedudukannya berada di bawah Ketetapan MPR. Lembaga negara pembentuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Ketetapan MPR seharusnya menggunakan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum atau dasar rujukannya. Sampai saat sekarang ini, meskipun sudah tujuh tahun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berlaku, Ketetapan MPR tidak pernah menjadi dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tidak digunakannya Ketetapan MPR sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya, karena berkaitan dengan Ketetapan MPR ini, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang membatasi Ketetapan MPR yang berlaku adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, membuat ragu atau menimbulkan kegamangan para pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjadikan

Ketetapan MPR sebagai dasar hukum. Selain itu, tidak dijadikannya Ketetapan MPR sebagai dasar hukum atau dasar rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena adanya persepsi bahwa Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar Ketetapan MPR dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka terlebih dahulu perlu dilakukan penguatan terhadap status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku, dan Ketetapan MPR baru yang nantinya akan dibentuk oleh MPR.

Kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut A Hamid S. Attamimi berdasarkan teori Hans Nawiasky termasuk *Staatsgrundgesetz*, yaitu sejajar dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Penempatan Ketetapan MPR yang sejajar dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 ini terjadi ketika MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketika kedudukan MPR berubah tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka menempatkan Ketetapan MPR sejajar dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dilakukan lagi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal merupakan satu kesatuan. Pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai kedudukan yang sama. Perbedaannya adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak akan diubah berdasarkan kesepakatan dasar yang dibuat oleh MPR ketika melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi hanya pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi objek perubahan. Hal tersebut tidak memungkinkan untuk menempatkan Ketetapan MPR sejajar dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, yang perlu dilakukan adalah terlebih dahulu memperkuat kewenangan MPR itu sendiri. MPR sebagai lembaga negara yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara lain, di masa yang akan

datang selain berkedudukan sebagai Konstituante dengan kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, juga berfungsi sebagai lembaga negara yang berwenang menetapkan haluan negara. Nama produk hukum MPR yang memuat haluan negara tersebut, istilah lazimnya saat ini adalah Ketetapan MPR. Akan tetapi apabila dikaji, penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan anggapan atau konotasi tersebut, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah lain untuk mengganti istilah Ketetapan MPR. Dapat dipertimbangkan untuk menggunakan istilah/nomenklatur “Peraturan Negara”. Penggunaan istilah “Peraturan Negara” ini sebagaimana istilah *Indische staatsregeling* masa pemerintahan Hindia Belanda yang dapat diterjemahkan sebagai peraturan negara. *Indische staatsregeling* ini berlaku di Hindia Belanda yang materi muatannya mengikuti materi muatan *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) yang berlaku di negeri Belanda.

Produk hukum MPR yang berupa “Peraturan Negara” nantinya dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan itu, maka Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, memberikan batasan terhadap Ketetapan MPR dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b, sebaiknya penjelasan tersebut dihilangkan agar produk hukum MPR yang dibentuk di masa yang akan datang, masuk pula dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Untuk memperkuat lembaga MPR beserta dengan kewenangannya tidak sekedar dilakukan dengan mengubah Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR saja, tetapi perlu dilakukan amandemen atau perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang akan datang, MPR diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan

Undang-Undang Dasar, menetapkan haluan negara, dan menerima laporan kinerja lembaga-lembaga negara sebagai bentuk akuntabilitas publik. Meskipun dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 nantinya MPR tidak diberikan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi MPR mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi.

Perubahan kewenangan MPR akan berpengaruh terhadap kedudukan produk hukum yang dibentuk oleh MPR. MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan “Peraturan Negara” yang merupakan atau memuat tentang haluan negara, karena MPR yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. “Peraturan Negara” tersebut dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. “Peraturan Negara” akan menjadi sumber hukum formil bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Produk hukum MPR yang berupa “Peraturan Negara”, yang materi muatannya berisi pengaturan, dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, dan dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Tempatnya adalah setingkat dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan setingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Kedudukan “Peraturan Negara” berdasarkan teori Hans Nawiasky merupakan *Staatsgrundgesetz* atau berdasarkan sejarah ketatanegaraan pada masa Hindia Belanda seperti *Indische Staatsregeling*.

### **C. Pengujian Peraturan Perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR, dan Pengujian Ketetapan MPR**

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, hak menguji materiil pernah diusulkan oleh Muh. Yamin pada waktu membahas Rancangan Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI. Muh Yamin menyatakan: “Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah, dan Undang-Undang Dasar”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik usaha-usaha Prsiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, jakarta, 1998, hal, 23

Ide Muh. Yamin tentang hak menguji materiil tersebut ditolak oleh Soepomo, dengan alasan bahwa tenaga ahli kita belum begitu banyak. Selain itu menurut Soepomo hak menguji materiil merupakan konsekuensi dari Trias Politika.<sup>67</sup>

Perbedaan pendapat antara Muh. Yamin dan Soepomo pada akhirnya tidak berlanjut, karena mereka menginginkan pembahasan rancangan UUD 1945 cepat selesai, agar proklamasi kemerdekaan dapat segera dilakukan. Ternyata usulan Muh. Yamin belum tertampung dalam naskah Rancangan Undang-Undang Dasar, sehingga dalam komentarnya terhadap rancangan itu, Muh. Yamin menyatakan: "Balai Agung janganlah saja melaksanakan bagian kehakiman, tetapi hendaknya menjadi badan yang membanding, apakah undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak melanggar Undang-Undang Dasar Republik atau bertentangan dengan hukum adat yang diakui, ataukah tidak bertentangan dengan syariah agama Islam". Meskipun Muh. Yamin tidak menggunakan istilah hak menguji materiil, tetapi yang dimaksud "membanding" tidak lain dari pada itu.<sup>68</sup>

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS 1949, ketentuan Pasal 156<sup>69</sup> mengatur mengenai hak menguji materiil, yang kewenangannya diserahkan kepada Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan lain. Peraturan perundang-undangan yang dapat diuji meliputi undang-undang Daerah Bagian dan peraturan-peraturan lain termasuk peraturan-peraturan Federal kecuali UU Federal dan UU Darurat Federal sebagaimana diatur di dalam Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS.<sup>70</sup>

Pada masa berlakunya UUD Sementara 1950 (yang berlaku berdasarkan Undang-Undang Federal RIS Nomor 7 tahun 1950), ketentuan Pasal 95 ayat (2) UUDS 1950 menyatakan bahwa Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, yang berarti terhadap UU tidak dapat dilakukan uji materiil. UUD Sementara 1950 kemudian tidak berlaku dengan

---

<sup>67</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 341

<sup>68</sup> Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hal 10

<sup>69</sup> Pasal 156 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 berbunyi: "Jika Mahkamah Agung atau pengadilan-pengadilan lain yang mengadili dalam perkara perdata atau dalam perkara hukum perdata beranggapan bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah bagian berlawanan dengan konstitusi ini maka dalam keputusan kehakiman itu juga ketentuan itu dinyatakan dengan tegas tak menurut konstitusi."

<sup>70</sup> Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 berbunyi: "Undang-undang federal tidak dapat diganggu gugat."

keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang isinya anjuran untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan tidak mengatur mengenai hak menguji, baik secara formil maupun secara materil terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai hak menguji peraturan perundang-undangan baru dikenal setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dari ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka di Indonesia dikenal adanya dua lembaga negara yang berwenang untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

*Judicial review* oleh Mahkamah Agung selanjutnya diatur di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b dinyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hak menguji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (3) dinyatakan bahwa pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian dapat diambil

baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Pengaturan mengenai hak menguji dapat dijumpai pula dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004<sup>71</sup> tersebut diatur mengenai hak menguji materiil, yaitu bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yang dilakukan pada pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

*Judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan terhadap Undang-Undang kesesuaiannya dengan Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji secara Konstitusionalitas suatu undang-undang, yakni menguji sejauh mana Undang-Undang yang bersangkutan sesuai atau bertentangan (*tegengesteld*) dengan Undang-Undang Dasar. *Constitutie is de hoogste wet*, oleh karena itu, ketika Mahkamah Konstitusi memandang suatu Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terdapat dua macam pengujian undang-undang, yaitu :

- Pengujian undang-undang secara formal (*formele toetsing*), yaitu pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena proses pembentukan undang-undang tersebut dianggap tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar.
- Pengujian undang-undang secara materiil (*materiele toetsing*), yaitu pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Dalam hal suatu pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar, maka undang-undang

---

<sup>71</sup> Undang-Undang tentang Mahkamah Agung telah diubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Mahkamah Agung

tersebut secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Apabila suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan keberlakuan suatu undang-undang, tetapi menyatakan bahwa suatu undang-undang, atau materi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat (*not legally binding*). Mahkamah Konstitusi tidak dapat mengubah rumusan redaksi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang.<sup>72</sup>

Pembagian tugas *judicial review* antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly Assidique sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan putusan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Perbedaan tersebut sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang pada awalnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Oleh karena itu, ketika terjadi kesepakatan dibentuknya Mahkamah Konstitusi dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Agung tetap diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Hal ini dikarenakan pula memang ada negara lain yang dijadikan salah satu sumber inspirasi dalam merumuskan ketentuan tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Dalam Konstitusi Korea Selatan, kewenangan *judicial review* (*constitutional review*) atas undang-undang memang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung.<sup>73</sup>

Berkaitan dengan pengujian Ketetapan MPR, dimasukkannya Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan persoalan berkaitan dengan pengujiannya apabila Ketetapan MPR

---

<sup>72</sup> Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekreteriat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 102

<sup>73</sup> Jimly Assidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Press dan FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 189.

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga pengujian Undang-Undang apabila bertentangan dengan Ketetapan MPR. Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada sebuah lembaga negara untuk menguji Ketetapan MPR apabila bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ataupun menguji Undang-Undang bertentangan dengan Ketetapan MPR.

Tidak adanya lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR terbukti ketika pada tahun 2013, permohonan pengujian Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pernah diajukan oleh Rahmawati Soekarnoputri, Universitas Bung Karno (UBK), dan Partai Pelopor kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan tersebut tercatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi di Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 24/PUU-XI/2013 tanggal 20 Pebruari 2013. Ketetapan MPR yang dimohonkan pengujian ke Mahkamah Konstitusi adalah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Pasal 6 sepanjang frasa kata “baik karena bersifat *einmalig* (final)” dan sepanjang frasa kata “maupun telah selesai dilaksanakan” khususnya untuk nomor urut 30 (tiga puluh) mengenai Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Pemohon berpendapat bahwa Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2).

Permohonan pengujian Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 oleh pemohon disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi karena menurut pemohon Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR tersebut. Selain bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana disebutkan di atas, pemohon berpendapat bahwa setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami perubahan, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tetapi kedudukannya adalah sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Karena kedudukannya sejajar, maka produk hukum MPR yang ditetapkan oleh MPR (Ketetapan MPR) setelah amendemen dapat dimaknai sama dan setara dengan produk hukum yang dibentuk oleh lembaga negara lain, misalnya produk hukum Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden.

Permohonan pengujian Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat diterima, karena menurut Mahkamah Konstitusi, pengujian Ketetapan MPR tidak termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi. Menurut Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, tidak menguji Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar.

Pertimbangan lain tidak diterimanya pengujian Ketetapan MPR oleh Mahkamah Konstitusi adalah bahwa menurut Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Lampiran IIA Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR ditetapkan secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Oleh karena kedudukan Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR secara hierarkis berada di atas Undang-Undang, maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah Konstitusi permohonan para pemohon tidak termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi. Karena Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili permohonan para pemohon, maka kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon dan pokok permohonan

tidak dipertimbangkan. Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili permohonan para pemohon sehingga dalam putusannya menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak menerima permohonan pengujian Ketetapan MPR dengan alasan bahwa pengujian Ketetapan MPR bukan termasuk kewenangannya, menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi mengakui kedudukan Ketetapan MPR lebih tinggi dari pada Undang-Undang. Oleh karena itu, pengujian materi Ketetapan MPR dapat dilakukan setelah dibentuk undang-undang yang mengakomodir materi Ketetapan MPR.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak menerima permohonan pengujian Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR ternyata tidak menyelesaikan persoalan berkaitan dengan keberadaan Ketetapan MPR di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari adanya permohonan pengujian Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menempatkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pemohon pengujian tersebut adalah Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Joko Widodo (Dosen Hukum Tata Negara Universitas Esa Unggul), dan Kurniawan (mahasiswa Universitas Esa Unggul sebagai warga negara pembayar pajak) tercatat dalam Buku Register Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 86/PUU-XI/2013 pada tanggal 16 Oktober 2013.

Alasan pemohon mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi antara lain bahwa Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, sebab Ketetapan MPR merupakan suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*staatsgrundgesetz*). Suatu Ketetapan MPR seharusnya adalah suatu keputusan yang hanya mengikat atau ditujukan kepada Presiden, oleh karena Ketetapan MPR merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Alasan lain pemohon, dengan dimasukkannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) memiliki konsekuensi logis harus adanya kepastian hukum dalam pengujiannya, jika ada norma hukum yang saling berbenturan atau dianggap merugikan hak konstitusional individu warga

negara. Dalam petitumnya pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi melakukan tafsir konstitusional terhadap Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang masih mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar disetarakan dengan Undang-Undang, sehingga dapat dilakukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi.

Permohonan pengujian Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat diterima. Pertimbangan hukum tidak diterimanya permohonan menurut Mahkamah Konstitusi adalah, meskipun merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian dan para pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*), akan tetapi permohonan para pemohon kabur, sehingga tidak memenuhi syarat formil permohonan.

Tidak diterimanya pengujian terhadap Ketetapan MPR menunjukkan bahwa Ketetapan MPR yang dinyatakan masih tetap berlaku tersebut akan tetap berlaku selamanya, karena tidak ada lembaga negara yang berwenang untuk mengubah, mencabut, maupun mengujinya, termasuk MPR sendiri. Oleh karena itu, agar Ketetapan MPR dapat diubah, dicabut, maupun diuji, pada masa yang akan datang MPR diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat pengaturan (*regeling*). Sebagaimana telah diuraikan di muka, perlu dipertimbangkan produk hukum MPR tersebut tidak lagi menggunakan nomenklatur Ketetapan MPR, tetapi nomenklaturnya adalah Peraturan Negara, karena penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi Ketetapan MPR bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Penggunaan istilah Peraturan Negara ini sebagaimana istilah *Indischestaatsregeling* masa pemerintahan Hindia Belanda yang dapat diterjemahkan sebagai peraturan negara. *Indischestaatsregeling* ini berlaku di Hindia Belanda yang materi muatannya mengikuti materi muatan *Grondwet* yang berlaku di negeri Belanda.

Berkaitan dengan pengujian Peraturan Negara tersebut nantinya dilakukan oleh lembaga MPR sendiri. Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Peraturan Negara dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, dalam perubahan atau amandemen

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya, kewenangan Mahkamah Konstitusi selain melakukan pengujian terhadap Undang-Undang juga melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebaiknya dihilangkan, agar Mahkamah Agung lebih fokus pada penyelesaian pada tingkat kasasi perkara-perkara yang masuk pada lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara yang berada di bawah Mahkamah Agung.



## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab terdahulu berkaitan dengan penguatan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia dengan permasalahan perkembangan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia, upaya memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia, dan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR, dan pengujian Ketetapan MPR, maka kajian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia mengalami pasang surut sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia.
  - a. Pada masa pemerintahan Orde Lama, produk hukum Ketetapan MPRS dibentuk pertama kali tahun 1960, setelah dibentuknya MPRS dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 (tanggal 22 Juli 1959). Selain Ketetapan MPRS juga dikenal produk hukum lain, misalnya Undang-Undang Dasar, Penetapan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan juga Instruksi Presiden. Semua produk hukum tersebut berlaku mengikat, dan tidak ada pengaturan mengenai bagaimana kekuatan mengikatnya, karena pada masa ini belum dikenal adanya tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Status hukum dan kekuatan mengikat Ketetapan MPRS juga tidak berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
  - b. Pada masa pemerintahan Orde Baru, Pemerintahan Orde Baru diawali dengan terbitnya surat perintah sebelas maret (Supersemar) tahun 1966. Pada awal masa pemerintahan Orde Baru dibentuk Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam tata urutan peraturan perundangan, kedudukan Ketetapan MPR berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan satu

tingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Materi muatan Ketetapan MPR pada masa pemerintahan Orde Baru semua hampir sama, yaitu berisi Peraturan Tata Tertib MPR, penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Hanya pada MPR periode tertentu saja menghasilkan Ketetapan MPR yang materi muatannya berbeda dari yang lain. Status Hukum Ketetapan MPR pada masa pemerintahan Orde Baru mempunyai legitimasi yang sangat kuat karena MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan yang tidak terbatas. Selain terdapat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mempunyai derajat tinggi kekuatan mengikatnya. Hal ini disebabkan Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan pedoman bagi lembaga-lembaga negara lainnya dalam menyusun kebijakan dan program kerjanya. Ketetapan MPR tentang GBHN juga merupakan tolok ukur bagi MPR untuk menilai kinerja lembaga-lembaga negara. Bahkan Ketetapan MPR tentang GBHN juga dapat berakibat pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila MPR menilai bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan Negara.

- c. Pada masa Reformasi dibagi dalam dua masa, yaitu masa awal reformasi sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sejarah perjalanan MPR pada awal Era Reformasi ini menunjukkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara melakukan reformasi dalam mengimplementasikan seluruh kewenangan yang dimilikinya. MPR melakukan terobosan yang bersifat fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali dalam waktu empat tahun secara berturut-turut (tahun 1999-2002). Kewenangan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini tidak pernah dilakukan oleh MPR sebelumnya. Selain itu, MPR secara dramatis juga melakukan peralihan kekuasaan Presiden

dengan damai dan demokratis pada tahun 2001, dari Presiden KH. Abdurrahman Wahid kepada Megawati Soekarno Putri. Status hukum Ketetapan MPR pada masa awal reformasi mempunyai legitimasi yang sangat kuat karena MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Pada awal reformasi ini juga terdapat Ketetapan MPR yang terakhir dibentuk oleh MPR yaitu Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Pembentukan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan pelaksanaan Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Masa reformasi pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sejak MPR periode 2004-2009 sampai sekarang tidak pernah membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Status Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 saat ini terabaikan, seolah tidak ada kekuatan hukum dan kekuatan mengikatnya. Padahal Ketetapan MPR sudah dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Upaya Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia dilakukan dengan terlebih dahulu memperkuat kewenangan MPR.

Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR kembali diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan haluan negara. Kewenangan membuat kebijakan menentukan haluan negara diberikan kepada MPR karena lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Keanggotaan MPR meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah. Selain kewenangan untuk membuat kebijakan

menentukan haluan negara, MPR juga perlu diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat pengaturan agar dapat mengoreksi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku, karena menurut Satjipto Rahardjo, suatu peraturan perundang-undangan harus memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan juga memperbaiki dirinya sendiri. MPR juga sebagai wadah pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat sebagai bentuk akuntabilitas publik. Pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara merupakan salah satu ciri dari sebuah negara demokrasi, bahwa setiap kekuasaan harus ada pertanggungjawabannya.

Nama produk hukum MPR yang memuat haluan negara tersebut, istilah lazimnya saat ini adalah Ketetapan MPR. Akan tetapi apabila dikaji, penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan anggapan atau konotasi tersebut, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah lain untuk mengganti istilah Ketetapan MPR. Dapat dipertimbangkan untuk menggunakan istilah/nomenklatur "Peraturan Negara". Penggunaan istilah "Peraturan Negara" ini sebagaimana istilah *Indische staatsregeling* masa pemerintahan Hindia Belanda yang dapat diterjemahkan sebagai peraturan negara. *Indische staatsregeling* ini berlaku di Hindia Belanda yang materi muatannya mengikuti materi muatan *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) yang berlaku di negeri Belanda. Alasan lainnya adalah dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdapat produk hukum daerah yang berupa Peraturan Daerah. Untuk harmonisasi penggunaan istilah produk hukum pusat yang dibentuk oleh MPR adalah Peraturan Negara.

3. Pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada masa mendatang kewenangan Mahkamah Konstitusi selain melakukan pengujian terhadap Undang-Undang juga melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Sedangkan pengujian produk hukum MPR (yang diusulkan nomenklturnya adalah "Peraturan Negara") dilakukan oleh lembaga MPR sendiri.

## B. Rekomendasi

Beberapa saran sebagai rekomendasi dari penelitian kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepada MPR, untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan MPR diubah, yaitu: Ketentuan Pasal 3 ditambah satu ayat yaitu ayat (2a) sehingga Pasal 3 berbunyi sebagai berikut:
  - (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
  - (2a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara
  - (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
  - (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
2. Kepada DPR dan Presiden sebagai pembentuk Undang-Undang: untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pasal yang berkaitan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditentukan sebagai berikut:
  - a. Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
    1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    2. Peraturan Negara
    3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
    4. Peraturan Pemerintah
    5. Peraturan Presiden
    6. Peraturan Daerah Provinsi
    7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
  - b. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang membatasi Ketetapan MPR yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR 2003 dihapuskan, agar produk hukum yang dibentuk oleh MPR masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

- c. Pengujian atau *review* terhadap produk hukum MPR dilakukan oleh lembaga MPR sendiri sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Peraturan Negara kewenangan pengujiannya diberikan kepada satu lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi agar terjadi konsistensi materi muatan peraturan perundang-undangan.
- d. Perlu dibentuk Undang-Undang tersendiri yang mengatur mengenai lembaga MPR yang terpisah dengan lembaga DPR dan lembaga DPD, sebagaimana pembentukan Undang-Undang yang mengatur mengenai lembaga negara lainnya misalnya Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan sebagainya, sehingga nantinya dibentuk Undang-Undang tentang MPR, Undang-Undang tentang DPR, dan Undang-Undang tentang DPD secara terpisah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Ade Maman Suherman, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Civil Law, Common Law, Hukum Islam, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004

Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang, 2011

Aidul Fitrijadiada Azhari, *Demokrasi & Autokrasi, Gagasan, Model, Rekonstruksi*, Solo Institut, Solo, 2010

\_\_\_\_\_, *Tafsir Konstitusi, Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Jagat Abdjad, Solo, 2010

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Revolutiegronwet, Tafsir Postkolonial Konstitusi Indonesia*, Jalasutra, Yogyakarta, 2011

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH Ull Press, Yogyakarta, 2003

Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007

Departemen Pendidikan dan kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Cetakan Ketiga, 1990

Henry Campbell Blact, *Black's Law Dictionary with Pronunciations. 6th ed*, United States of America, West Publishing Co, 1990

\_\_\_\_\_, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul, Minn. West Publishing Co, 1991

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977

- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Press dan FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004
- \_\_\_\_\_, M Ali Safaa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012
- Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekreteriat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2018
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1980
- \_\_\_\_\_, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1993
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- \_\_\_\_\_ & Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998
- Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982

Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

.

