



The End of the Debate on MPR's Authority to Form a Regulatory Decree (Study of Constitutional Court Decision Number 66/PUU-XXI/2023)

Akhir Perdebatan Kewenangan MPR Membentuk Ketetapan yang Bersifat Regeling (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU/XXI/2023)

Muchamad Ali Safa'at

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Jawa Timur, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Muchamad Ali Safa'at
✉ safaat@ub.ac.id

History:

Submitted: 02-09-2024
Revised: 26-11-2025
Accepted: 16-12-2025

Keyword:

MPR, Regulatory MPR Decree; Authority; Ratio Decidendi; Constitutional Court Decision.

Kata Kunci:

MPR, Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur; Kewenangan; Ratio Decidendi; Putusan MK.



Copyright © 2025 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk2248>

Abstract

The amendment to the 1945 Constitution resulted in a state institutional order that affected the authority of the MPR to promulgated regulatory MPR Decrees. Act Number 12 of 2011 lists MPR Decrees as a type of legislation, but in the explanation it limits it only to MPR Decrees that are declared still valid by MPR Decree Number 1/MPR/2003. This has given rise to legal debate about the authority of the MPR to form regulatory MPR Decrees. This study analyzes the legal considerations of Decision Number 66/PUU-XXI/2023 which results in the implication that the MPR no longer has the authority to form regulatory Decrees. Therefore, MPR Decrees do not need to be included in the types and hierarchy of legislation.

Abstrak

Perubahan UUD 1945 menghasilkan tatanan kelembagaan negara yang memengaruhi kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. UU Nomor 12 Tahun 2011 mencantumkan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan namun di dalam penjelasan membatasi hanya pada Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku oleh Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003. Hal ini menimbulkan perdebatan hukum tentang kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Penelitian ini menganalisis pertimbangan hukum Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023 yang menghasilkan implikasi bahwa MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan yang bersifat mengatur sehingga Ketetapan MPR tidak perlu dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perubahan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu substansi Perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut meliputi perubahan kedudukan dan komposisi keanggotaan MPR. Perubahan kedudukan ditegaskan melalui Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sebelumnya berbunyi "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*" menjadi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Perubahan keanggotaan dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*" menjadi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*."

Wewenang MPR yang ditentukan UUD 1945 adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945. Wewenang ini mengalami perubahan dari sebelum perubahan UUD 1945 yang menentukan wewenang MPR adalah menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Perubahan ini banyak dimaknai sebagai berakhirnya kewenangan MPR membentuk produk hukum Ketetapan yang bersifat mengatur keluar (*regelling*).

Aturan Tambahan UUD 1945 menugaskan kepada MPR untuk melakukan peninjauan status hukum ketetapan MPR sejak tahun 1960 sampai tahun 2002 yang terdiri dari 139 ketetapan MPR/MPRS. Hasil peninjauan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menentukan 6 kategori status hukum Ketetapan MPRS/MPR yang sudah ada, yaitu:

- a. Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
- b. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku;
- c. Ketetapan MPR yang berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004;
- d. Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU yang mengatur substansi yang sama;
- e. Ketetapan MPR tentang Tata Tertib MPR RI yang masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata tertib MPR yang baru; dan
- f. Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat *einmalig*.

Berdasarkan kategori di atas, terdapat 2 Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang, 1 Ketetapan MPR yang masih

berlaku sampai terlaksananya ketentuan yang diatur, dan 11 Ketetapan MPR yang masih berlaku sepanjang belum diatur dalam suatu UU.

Di dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak mencantumkan Ketetapan MPR di dalam jenis produk hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004). Namun demikian, Ketetapan MPR kembali masuk sebagai salah satu jenis produk hukum di dalam hierarki peraturan perundang-undangan melalui UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf B UU PPP menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Substansi Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU PPP tersebut menimbulkan perdebatan hukum tentang boleh tidaknya MPR saat ini membentuk Ketetapan MPR. Pertanyaan ini menguat dengan adanya pemikiran perlunya MPR memiliki kewenangan membentuk pokok-pokok besar haluan negara dalam bentuk Ketetapan MPR. Selain itu, Ketua MPR RI, Bambang Soesatyo, menyampaikan bahwa MPR perlu memiliki kewenangan membentuk Ketetapan MPR sebagai bentuk hukum pokok-pokok haluan negara serta untuk mengatur protokol jika terjadi kedaruratan ketatanegaraan.¹ Ketua MPR juga menyatakan bahwa Rapat Pimpinan MPR menyetujui perlunya Ketetapan MPR untuk pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden terpilih.² Beberapa artikel mengemukakan argumentasi perlunya kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR. Mahardika berargumentasi bahwa tidak adanya kewenangan MPR membentuk ketetapan adalah dosa sejarah karena sesungguhnya masih terdapat ketetapan-ketetapan MPR yang tetap berlaku. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan perubahan UUD 1945 dengan memasukkan kembali wewenang MPR membentuk ketetapan.³ Widodo menyatakan bahwa MPR dapat membentuk ketetapan karena merupakan lembaga publik yang dapat membentuk aturan yang berlaku ke publik.⁴

Upaya mengembalikan kewenangan MPR membentuk Ketetapan telah dilakukan melalui permohonan pengujian undang-undang ke MK, yaitu Perkara Nomor 66/PUU-XXI/2023 mengenai Pengujian Materiil Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP. Perkara ini diajukan

¹ Pung Purwanto, "Ketua MPR Tegaskan Kembali Pentingnya Protokol Darurat Jika Pemilu Tidak Tepat Waktu," *Sindonews*, 11 September 2023, <https://nasional.sindonews.com/read/1198549/12/ketua-mpr-tegaskan-kembali-pentingnya-protokol-darurat-jika-pemilu-tidak-tepat-waktu-1694423390>.

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, "Ketua MPR RI Bamsot: Rapim MPR RI Menerima dan Menyetujui Perlunya TAP-MPR Bagi Presiden dan Wakil Presiden Terpilih," *MPR RI*, 27 Februari 2023, <https://www.mpr.go.id/berita/Ketua-MPR-RI-Bamsot:-Rapim-MPR-RI-Menerima-dan-Menyetujui-Perlunya-TAP-MPR-Bagi-Presiden-dan-Wakil-Presiden-Terpilih>.

³ Ahmad Gelora Mahardika, "Politik Hukum Hierarki Tap MPR melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (September 2019): 344-52.

⁴ Ibnu Sam Widodo, "Kajian Kritis Penguatan Kedudukan Tap MPR RI Dalam Perspektif Hukum Progresif," *Jurnal Majelis*, no. 5 (2017): 37-51.

oleh Partai Bulan Bintang yang diwakili oleh Yusril Ihza Mahendra dan Afriansyah Noor masing-masing selaku Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal Partai Bulan Bintang.

Pemohon mendalilkan bahwa penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP membuat MPR tidak lagi memiliki kewenangan membentuk produk hukum yang bersifat mengatur berbentuk Ketetapan MPR. Padahal, kewenangan tersebut tidak dibatasi oleh UUD 1945 dan didalilkan masih dibutuhkan dalam perkembangan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Isu hukum utama dalam perkara ini adalah apakah MPR masih memiliki wewenang membentuk produk hukum pengaturan setelah Perubahan UUD 1945. MK memutuskan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Untuk memberikan kejelasan dan kepastian argumentasi hukum putusan ini sebagai akhir perdebatan eksistensi Ketetapan MPR, maka diperlukan analisis untuk mengetahui *ratio decidendi* putusan MK dan implikasinya terhadap pengaturan ketetapan MPR di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

2. Perumusan Masalah

- a. Apa *ratio decidendi* Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023 yang menolak permohonan pemohon untuk memberikan wewenang membentuk Ketetapan kepada MPR?
- b. Apa implikasi hukum Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023 terhadap Ketetapan MPR di dalam pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan?

c. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif mengingat yang akan diteliti adalah pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dan implikasi putusan MK sebagai putusan hukum yang bersifat mengikat umum (*erga omnes*). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konsep, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus.⁵ Pendekatan konsep digunakan untuk menelaah konsep-konsep terkait substansi permohonan yaitu kelembagaan MPR pasca perubahan UUD 1945, kewenangan pengaturan, supremasi konstitusi, dan konsep lain yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan serta pembahasannya mengenai kelembagaan dan kewenangan MPR, baik yang terdapat di dalam UUD 1945 maupun di dalam Undang-undang. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023 dan beberapa putusan MK lain yang berkaitan dengan Ketetapan MPR, yaitu Putusan MK Nomor 24/PUU-XI/2013, Putusan MK Nomor 86/PUU-XI/2013, dan Putusan MK Nomor 59/PUU-XIII/2015. Analisis dilakukan untuk mengidentifikasi argumentasi utama yang mendasari amar putusan (*ratio decidendi*) dan melakukan sintesis untuk merumuskan jawaban argumentatif berkaitan dengan wewenang MPR dan kedudukan Ketetapan MPR.

⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Huma, 2000), 145-77.

B. PEMBAHASAN

1. Reposisi MPR dan Dinamika Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Pasca-Amandemen

Konstitusi adalah dokumen yang membentuk dan mengatur suatu organisasi. Konstitusi merupakan hukum dasar yang memberikan acuan tujuan, arah, dan cara penyelenggaraan organisasi.⁶ Sebagai dokumen yang membentuk dan mengatur penyelenggaraan organisasi negara, konstitusi dibentuk berdasarkan kesepakatan seluruh rakyat (*general agreement*). Walaupun karakter konstitusi dibuat secara ideal untuk jangka waktu yang lama, namun selalu terbuka peluang adanya perubahan. Oleh karena itu, dalam setiap konstitusi selalu ada ketentuan yang mengatur tata cara perubahan agar dapat dilakukan dalam koridor hukum dan mencerminkan ide dan kehendak seluruh rakyat.⁷

Oleh karena itu, perubahan konstitusi adalah suatu kewajaran, apalagi dengan perubahan masyarakat yang sedemikian cepat dan membutuhkan orientasi dan dasar-dasar baru untuk mengatur dan mengorganisasikannya. Namun demikian perubahan konstitusi tidak selalu harus dilakukan dengan mengubah dokumen tertulis konstitusi. Hal itu sesuai dengan ide konstitusionalisme yang juga dapat dikembangkan melalui praktik ketatanegaraan dan menjadi *the living constitution*. Selain perubahan formal, konstitusi juga dapat mengalami perubahan melalui produk hukum yang menafsirkan konstitusi (perubahan arti dari kalimat yang tetap), keputusan hakim, dan kebiasaan ketatanegaraan.⁸ Dalam konteks Indonesia putusan MK khususnya perkara pengujian undang-undang dapat menjadi wadah dinamika hukum yang mengubah konstitusi karena dalam memutus perkara pengujian undang-undang MK pasti akan melakukan penafsiran terhadap ketentuan di dalam UUD 1945 sebagai batu uji. Penafsiran tersebut setidaknya akan memperjelas atau mempertajam makna ketentuan yang ditafsirkan hingga memberikan pemaknaan yang berbeda dengan makna awal atau makna perumus konstitusi.

Salah satu perubahan ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan UUD 1945 adalah perubahan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara. Hal ini membawa konsekuensi perubahan wewenang MPR, hubungan antar lembaga negara, serta model perencanaan pembangunan nasional.

Perubahan tersebut setidaknya dilatarbelakangi oleh dua hal. *Pertama*, ketentuan sebelum perubahan yang memberikan kekuasaan yang terkonsentrasi pada Presiden sebagai mandataris MPR. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari kesepakatan dasar Perubahan UUD 1945

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 21-30.

⁷ Benito Aláez Corral, "Constitutional Amendment and Concept of Constitution," *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies* 7, no. 4 (2020): 1-28.

⁸ Lihat Rosalind Dixon, "Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective" (Public Law and Legal Theory Working Papers, University of Chicago, Chicago, 2011), 96-111.

untuk memurnikan/memperkuat sistem pemerintahan presidensiil dengan diiringi prinsip *checks and balances*. Hal tersebut membawa konsekuensi pengaturan pemilihan Presiden secara langsung, yang berarti juga pertanggungjawaban Presiden adalah kepada rakyat melalui Pemilu. MPR lebih merupakan forum bersama (*joint session*) daripada lembaga sendiri sehingga tidak memiliki kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (termasuk Ketetapan).⁹

Perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, khususnya Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang membawa konsekuensi perubahan kedudukan dan kewenangan MPR. Sebelum Perubahan UUD 1945, MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga menjadi lembaga tertinggi. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah UUD dan Ketetapan MPR.¹⁰

Ketetapan MPR untuk pertama kali masuk di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang di dalam Lampiran 2 memuat hierarki peraturan perundang-undangan di mana Ketetapan MPRS berkedudukan di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang atau Perppu. Selanjutnya, di dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR letaknya tidak berubah, yaitu di bawah UUD 1945 dan di atas UU.¹¹

Berdasarkan hasil perubahan UUD 1945, kewenangan MPR ditentukan di dalam Pasal 3 dan Pasal 8, meliputi:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
4. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) orang yang diusulkan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua, apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan.

⁹ Muchamad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia* (Malang: UB Press, 2010), 85–99.

¹⁰ Konstruksi hubungan antara MPR dan lembaga tinggi negara ini secara penuh diterapkan di awal masa reformasi pada tahun 1999 sampai 2002, di mana semua lembaga tinggi negara adalah mandataris MPR sehingga harus menjalankan ketetapan MPR dan melaporkan kepada MPR melalui Sidang Tahunan. Pada masa Orde Baru konstruksi mandataris MPR hanya dilekatkan kepada Presiden.

¹¹ Lihat Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangn terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 143–78.

Terdapat dua kelompok pendapat berkaitan dengan kewenangan MPR membentuk Ketetapan setelah Perubahan UUD 1945. Kelompok pertama adalah pendapat bahwa MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR dan kewenangan itu memang tidak lagi diperlukan. Pengaturan mengenai Ketetapan MPR di dalam UU PPP hanya untuk mengakui keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku. Kelompok kedua adalah pendapat yang menyatakan bahwa seharusnya MPR masih memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR. Jikapun Perubahan UUD 1945 telah membuat MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR, maka perlu dilakukan perubahan lagi terhadap UUD 1945 agar MPR dapat kembali memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR.

Bagir Manan menyatakan bahwa MPR pada awal pembentukannya memang tidak dimaksudkan sebagai lembaga legislatif pembentuk peraturan, melainkan hanya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.¹² Produk hukum Ketetapan MPR muncul dalam praktik ketatanegaraan sejak tahun 1960 yang substansinya meliputi norma peraturan perundang-undangan, keputusan, perencanaan, dan pedoman tertentu.

Hernadi Affandi menyatakan bahwa sebagai akibat dari status MPR yang bukan lagi pelaksana “seungguhnya kedaulatan rakyat” maka MPR tidak lagi memiliki kewenangan bertindak untuk dan atas nama rakyat, termasuk membuat produk hukum yang mengikat rakyat. Selain itu, materi muatan Perubahan UUD 1945 telah mengatur substansi yang lebih komprehensif sehingga tidak ada lagi kebutuhan mengatur materi UUD ke dalam Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.¹³

Ketetapan MPR I/MPR/2003 memang masih mengakui adanya Ketetapan MPR yang tetap berlaku. Namun demikian, MPR tidak lagi dapat membentuk ketetapan yang bersifat mengatur keluar. Ketentuan yang mengikat umum harus dalam bentuk Undang-Undang. MPR hanya dapat membentuk peraturan yang mengikat MPR sendiri. Ani Purwanti menyatakan bahwa MPR tidak lagi berwenang membentuk Ketetapan MPR didasari oleh dua alasan, yaitu *pertama*, konsekuensi perubahan UUD 1945 yang menentukan MPR tidak lagi berwenang membentuk ketentuan yang bersifat mengatur, dan *kedua*, MPR merupakan organ yang hanya eksis ketika menjalankan fungsi yang diberikan oleh UUD 1945.¹⁴

Hasil perubahan UUD 1945 mengenai kelembagaan MPR diikuti dengan pembentukan UU Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak memuat Ketetapan di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Muncul pertanyaan mengenai status Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku oleh Ketetapan MPR I/MPR/2003. Beberapa pihak menyatakan bahwa tidak

¹² Bagir Manan, *Membedah UUD 1945* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), 72; lihat juga Hernadi Affandi, “Prospek Kewenangan MPR Dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur,” *Jurnal Hukum Positum* 1, no. 1 (Desember 2016): 43.

¹³ Affandi, “Prospek Kewenangan MPR,” 48

¹⁴ Ani Purwanti, “Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945),” *Jurnal Majelis*, no. 5 (2017): 19–27.

adanya Ketetapan MPR di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan namun masih terdapat Ketetapan MPR yang berlaku menimbulkan ketidakpastian hukum.

Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR I/MPR/2003 perlu diwadahi di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, walaupun dipahami bahwa yang dimaksud Ketetapan MPR adalah sebatas Ketetapan MPR I/MPR/2003, dan bukan memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR.¹⁵

Hal inilah yang menjadi latar belakang pemikiran perubahan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di dalam UU PPP. Ketetapan MPR dimasukkan kembali di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan posisi di bawah UUD 1945 dan di atas UU. Di dalam penjelasan, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Dengan demikian masuknya Ketetapan MPR di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR karena berdasarkan UUD 1945 MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan sebagai produk hukum yang bersifat mengatur.

Namun demikian, peletakkan Tap MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menimbulkan persoalan hukum. Salah satunya adalah penentuan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR mengingat kewenangan MK adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Argumentasi memasukkan ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan untuk memberikan kepastian hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku oleh beberapa penulis dinilai lemah mengingat tidak masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak berarti tidak ada Ketetapan MPR yang masih berlaku.¹⁶ Validitas Ketetapan MPR yang masih berlaku adalah pada Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, bukan pada UU Nomor 10 Tahun 2004. Validitas Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah pada ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945. Berdasarkan pemahaman tersebut ada saran untuk mengeluarkan Ketetapan MPR dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan karena justru menimbulkan beberapa persoalan dan ketidakpastian hukum. MPR seharusnya hanya dapat membuat "ketetapan" atau keputusan yang bersifat *reshickking*.¹⁷

Di sisi lain, muncul juga gagasan membangkitkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berimplikasi pada kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR. Gagasan ini dilatarbelakangi oleh kegalauan terhadap pembangunan nasional yang oleh

¹⁵ Mahardika, "Politik Hukum Hierarki Tap MPR."

¹⁶ Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR."

¹⁷ King Faisal Sulaiman, "Purifikasi Status Hukum TAP MPR Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Majelis*, no. 5 (2017): 67-90.

beberapa tokoh dan pengamat dinilai telah menyimpang dari koridor konstitusi itu sendiri. GBHN diajukan lagi karena dipandang akan menjadi pedoman yang terencana dalam pembangunan nasional.

Kewenangan menentukan haluan negara atau GBHN menurut Aidul Fitriadi paling tepat diberikan kepada MPR sebagai lembaga yang anggotanya paling representatif dibanding lembaga negara lain. Mengingat haluan negara dinilai penting untuk mewujudkan kesatuan dan integrasi sistem perencanaan nasional dan daerah, maka lembaga yang tepat membentuknya adalah MPR.¹⁸

2. Perkara Pengujian UU terkait Ketetapan MPR

Terdapat 4 perkara pengujian UU berkaitan dengan Ketetapan MPR. Keempat perkara tersebut telah diputus yaitu Putusan MK Nomor 24/PUU-XI/2013, Putusan MK Nomor 86/PUU-XI/2013, Putusan MK Nomor 59/PUU-XIII/2015, dan Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023. Di dalam ketiga putusan tersebut MK secara konsisten berpedoman pada Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dalam menentukan status hukum dan kedudukan Ketetapan MPR yang menentukan tidak adanya lagi wewenang MPR membentuk ketetapan dan tidak berwenangnya MK menguji ketetapan MPR.

Putusan MK Nomor 24/PUU-XI/2013 merupakan putusan atas permohonan agar MK menguji Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Tahun 1960 sampai Tahun 2002. Substansi yang diajukan permohonan adalah ketentuan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang menentukan bahwa salah satu Ketetapan MPRS yang masih berlaku dan tidak dapat dicabut karena bersifat *einmalig* maupun telah selesai dilaksanakan adalah Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

Putusan MK Nomor 24/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa MK tidak berwenang mengadili permohonan para pemohon. MK menegaskan bahwa salah satu konsekuensi perubahan wewenang MPR adalah tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, sehingga keberadaan Ketetapan MPRS/MPR harus dilakukan peninjauan dan evaluasi sebagaimana diamanatkan pada Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 untuk menghindari ketidakpastian hukum dari Ketetapan MPRS/MPR yang telah ada. Berdasarkan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, MPR menetapkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 yang mengelompokkan status hukum ketetapan MPRS/MPR menjadi enam kelompok, salah satunya adalah yang dinyatakan tetap berlaku karena bersifat *einmalig* atau tetap maupun telah selesai dilaksanakan.¹⁹

¹⁸ Widayati, Absori, dan Aidul Fitriadi Azhari, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Media Hukum* 21, no. 2 (2014): 264–78.

¹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, par. 3.8–3.9.

MK berpendapat bahwa kedudukan Ketetapan MPR baik berdasarkan Ketetapan MPR XX/MPRS/1966 maupun Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah berada di bawah UUD 1945 dan di atas UU. Oleh karena kedudukan Ketetapan MPR/MPRS berada di atas UU, maka Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan MK.²⁰ MK menyatakan permohonan Nomor 24/PUU-XI/2013 tidak dapat diterima.

Perkara kedua yang berkaitan dengan Ketetapan MPR adalah Perkara Nomor 86/PUU-XI/2013. Pemohon meminta kepada MK untuk melakukan tafsir konstitusional untuk menyetarakan Ketetapan MPR yang mempunyai kekuatan mengikat keluar dengan UU.²¹ MK menilai bahwa posita dan petitum permohonan perkara Nomor 86/PUU-XI/2013 tidak jelas dan tidak konsisten. Di dalam posita pemohon menyatakan adanya pertentangan norma yang dimohonkan, namun di dalam petitum tidak meminta kepada MK untuk menyatakan adanya pertentangan tersebut.²² Oleh karena itu permohonan dinyatakan kabur dan diputus dengan amar putusan tidak dapat diterima.

Perkara Nomor 59/PUU-XIII/2015 diajukan untuk menguji Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 yang antara lain berisi Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) tetap berlaku karena bersifat final dan telah selesai dilaksanakan, dan pengujian Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2012 yang membatasi ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 sehingga Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tidak berlaku lagi karena dicabut dengan Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998.

MK dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 59/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa ketentuan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b hanyalah menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR di dalam ketentuan tersebut adalah Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.²³ MK menyatakan bahwa yang dipersoalkan pemohon sesungguhnya adalah Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR 1998 yang dimasukkan dalam kategori VI pada Pasal 6 angka 91 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, yaitu Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*) telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. Pemohon berpendapat seharusnya Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR 1998 masuk dalam kategori Ketetapan MPR yang masih berlaku karena berisi penegasan keberadaan Pancasila sebagai dasar negara. Pemohon khawatir tidak ada lagi penegasan formal kedudukan Pancasila sebagai dasar negara. MK berpendapat bahwa kekhawatiran tersebut tidak perlu ada dan terjadi karena secara substantif Pancasila terkandung di

²⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, par. 3.10–3.11.

²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 86/PUU-XI/2013, par. 2.1 huruf E.

²² Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 86/PUU-XI/2013, par. 3.12–3.13.

²³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 59/PUU-XIII/2015, par. 3.5.

dalam Pembukaan UUD 1945 sedangkan yang tunduk pada ketentuan Perubahan UUD 1945 adalah hanya pasal-pasal, tidak termasuk Pembukaan. Terhadap Pancasila sebagai bagian tidak terpisahkan dari Pembukaan UUD 1945 tidak terdapat ruang untuk secara konstitusional mengubahnya.²⁴ MK menyatakan permohonan para pemohon kabur sehingga diputus dengan amar putusan tidak dapat diterima.

3. Pengujian Terkait Ketetapan MPR Dalam Perkara Nomor 66/PUU-XXI/2023

Pemohon Perkara Nomor 66/PUU-XXI/2023 adalah Partai Bulan Bintang (PBB) yang diwakili oleh Yusril Ihza Mahendra sebagai Ketua Umum dan Afriansyah Noor selaku Sekretaris Jenderal PBB. Pemohon mengajukan pengujian materiil terhadap Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) dan pengujian formil materi muatan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP karena pertentangan norma pengaturan antara pasal dengan penjelasan.

Pemohon mendalilkan bahwa PBB sebagai partai politik yang lolos verifikasi untuk mengikuti Pemilu 2024 memiliki program dan keinginan untuk memperkuat kedudukan Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional. Program tersebut terbentur ketentuan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP yang membatasi bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR pada Pasal 7 ayat (1) huruf b adalah terbatas pada Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

a. Argumentasi Permohonan

Pemohon menyatakan bahwa produk hukum Ketetapan MPR lahir dari konvensi ketatanegaraan mulai dari Memorandum DPR-GR 9 Juni 1966 yang menghasilkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Memorandum DPR-GR tersebut memuat Ketetapan MPR sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan UUD 1945 dengan kedudukan di bawah UUD dan di atas Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.²⁵

MPR saat ini tidak lagi membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan sejak lahirnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Hal ini menurut pemohon disebabkan oleh keraguan anggota MPR tentang masih berwenang tidaknya MPR membuat ketetapan yang bersifat pengaturan karena adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP.

Pemohon menyatakan bahwa Aturan Tambahan UUD 1945 tidak dapat dijadikan sebagai dasar argumentasi MPR tidak berwenang membentuk Ketetapan MPR. Menurut

²⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 59/PUU-XIII/2015, par. 3.6.

²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, bag. Duduk Perkara (III), angka 21–23, 13–15.

pemohon, Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 hanya berisi penugasan 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 MPR tahun 2003”. Ketentuan Aturan Tambahan dinilai tidak menyinggung sama sekali soal kewenangan MPR membentuk Ketetapan *regeling* di masa yang akan datang. Hasil dari pelaksanaan tugas tersebut, yaitu Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 adalah klasifikasi Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada menjadi 6 (enam) kelompok. Tidak ada pernyataan di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 mengenai kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR yang baru.²⁶

Demikian pula ketentuan di dalam UUD 1945 hasil perubahan, menurut pemohon tidak ada satu pun yang melarang MPR membuat Ketetapan baik yang bersifat *beschikking* seperti melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikannya sebagai akibat pemakzulan, maupun untuk membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan (*regeling*) untuk menjabarkan pengaturan di dalam UUD 1945, yang materi muatannya tidak dapat diatur dengan undang-undang.

Di sisi lain, Ketetapan MPR yang bercorak pengaturan dipandang oleh pemohon telah menjadi penyelamat negara saat terjadi krisis konstitusional. *Pertama*, MPRS membuat Ketetapan Nomor XXV/MPRS/1966 yang memperkuat keputusan Pengembalian Surat Perintah 11 Maret 1966 yaitu membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan melarang penyebaran paham Komunisme, Marxisme dan Leninisme setelah terjadinya pemberontakan G 30 S PKI pada 1965. *Kedua*, MPRS menerbitkan Penetapan yang bersifat *beschikking* untuk menetapkan Pengembalian Supersemar sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia setelah Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS pada tahun 1967 padahal keberadaan Pejabat Presiden tidak dikenal di dalam UUD 1945. *Ketiga*, MPR membuat Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan. Ketetapan tersebut telah dijadikan dasar berhentinya Presiden Soeharto dan pengambilan sumpah jabatan Presiden BJ Habibie di hadapan Pimpinan Mahkamah Agung, ketika MPR dalam keadaan tidak dapat bersidang tahun 1998.²⁷

Menurut pemohon, ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP sebenarnya sudah tepat, yaitu mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan menempatkan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang letaknya berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas undang-undang. Hal yang tidak tepat adalah penjelasannya yang membatasi Ketetapan MPR yang termasuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan hanya sebatas Ketetapan MPR sebagaimana

²⁶ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, bag. Duduk Perkara (III), angka 28–32, 18–20.

²⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, bag. Duduk Perkara (III), angka 33–34, 21.

disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003. Penjelasan atas norma Pasal 7 ayat (1) huruf b menimbulkan kesan MPR tidak berwenang lagi membuat Ketetapan-Ketetapan baru selain dari yang sudah ada dan masih berlaku sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003.²⁸

Pemohon menyatakan bahwa karena Aturan Tambahan disepakati secara aklamasi oleh Tim Perumus PAH I Badan Pekerja MPR, maka tidak dapat memastikan *original intent* perumus perubahan UUD 1945 karena rumusan akhir merupakan hasil kompromi.²⁹ Perdebatan kewenangan MPR membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru hanya terjadi pada Pengantar Musyawarah Fraksi-Fraksi dan RDPU, tetapi kemudian fokus membahas pengelompokan Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR sampai akhirnya diambil keputusan dalam Rapat Paripurna MPR tanggal 7 Agustus 2003 yang menyetujui Rancangan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 untuk disahkan menjadi Ketetapan MPR.³⁰

Pemohon juga menyatakan bahwa secara formil pembentukan peraturan perundang-undangan, penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP bertentangan dengan norma pembentukan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP bersifat normatif dan membatasi norma yang ada di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP. Hal tersebut secara formil bertentangan dengan UU PPP itu sendiri.

b. Rasio Decidendi Putusan

Putusan MK menolak permohonan pemohon didasari oleh beberapa pokok argumentasi yang saling berkaitan. *Pertama*, MK menyatakan bahwa Kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR sebelum perubahan UUD 1945 merupakan desain ketatanegaraan sebelum perubahan yang meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. *Kedua*, perubahan UUD 1945 secara substansial berisi perubahan desain konstitusional yang menganut prinsip supremasi konstitusi sehingga MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. *Ketiga*, perubahan kedudukan MPR diikuti dengan perubahan kewenangan MPR, antara lain tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR yang berlaku keluar.

Keempat, peninjauan Ketetapan MPR yang sudah ada harus dilakukan mengingat sudah tidak berwenangnya lagi MPR membentuk ketetapan MPR serta sebagai pelaksanaan penugasan Aturan Tambahan UUD 1945 kepada MPR. *Kelima*, penempatan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengakui Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, tidak dapat diartikan memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang berlaku keluar karena desain konstitusional telah jelas tidak memberikan kewenangan tersebut. *Keenam*, penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP memberikan pengakuan

²⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, bag. Duduk Perkara (III), angka 35, 22.

²⁹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, bag. Duduk Perkara (III), angka 44, 28.

³⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, bag. Duduk Perkara (III), angka 46, 29.

terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku sekaligus menegaskan bahwa MPR setelah perubahan UUD 1945 tidak memiliki kewenangan membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*) dan berlaku mengikat keluar. Dengan demikian Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP tidak bertentangan dengan norma di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP.

1). Perubahan Desain Konstitusional

Di antara perubahan mendasar di dalam UUD 1945 yang memiliki pengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia adalah perubahan fungsi dan wewenang MPR. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR memiliki wewenang menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara tersebut, MPRS dan MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 menetapkan berbagai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.³¹

Kewenangan MPR menetapkan Ketetapan MPR tidak dapat dilepaskan dari kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan sebelum perubahan UUD 1945 sebagai lembaga tertinggi negara. Hal tersebut ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR (*die gezamte Staatsgewalt liegt allein beider Majelis*) dan ditegaskan pula bahwa MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat serta sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes*).

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ditegaskan lagi dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973). Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat. MPR memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan garis-garis besar daripada haluan negara dan putusan-putusan MPR lainnya.³²

Perubahan UUD 1945, khususnya Pasal 3, menyatakan MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar membawa perubahan terhadap kewenangan MPR membentuk ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*), sebagaimana yang selama ini dilakukan. Apalagi pada saat itu telah dilakukan perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Implikasinya, terjadi perubahan supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi sejalan dengan perubahan paradigma dan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

³¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 3.14.1, 234.

³² Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, psl. 1, psl. 3.

Kewenangan MPR dinyatakan secara jelas dalam UUD 1945, bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1)) dan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2)) serta dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945 (Pasal 3 ayat (3)). Salah satu implikasi dari Perubahan UUD 1945 tersebut adalah tidak adanya lagi kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan MPR yang berlaku mengikat keluar seperti Ketetapan MPR yang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Hal ini juga sesuai dengan perubahan kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan.³³

Perubahan kewenangan MPR memengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut UUD 1945, khususnya terkait Ketetapan MPR yang sudah ada, sehingga perlu dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah ada. Peninjauan juga penting dilakukan karena adanya perintah Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 agar MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003. Dengan demikian, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan pelaksanaan Aturan Tambahan UUD 1945 yang harus dilakukan sebelum sidang MPR tahun 2003.

2). Pengakuan Ketetapan MPR Bersifat Transisional

Norma Pasal 7 ayat (1) UU PPP merupakan bagian dari pengaturan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Penempatan Ketetapan MPR sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dimaksudkan untuk mengakui keberadaan Ketetapan MPR yang hingga saat ini belum dilaksanakan sesuai dengan ketentuannya masing-masing dan yang belum terbentuk undang-undang yang dimaksud. Artinya, Pasal 7 ayat (1) UU PPP memberikan pengakuan yang bersifat transisional.

Norma Pasal 7 ayat (1) UU PPP tidak dapat diartikan sebagai pengaturan yang memberikan kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang berlaku keluar dan bersifat *regelingen* pasca Perubahan UUD 1945. Andaikata MPR hendak membentuk peraturan maka dengan merujuk pada Pasal 8 UU PPP ditentukan jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, salah satunya adalah Peraturan MPR. Namun, Peraturan MPR tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat (2) UU PPP). Artinya, MPR tetap harus merujuk pada UUD 1945 sebagai peraturan yang lebih tinggi yang menentukan ada tidaknya perintah tersebut atau berdasarkan kewenangannya, misalnya kewenangan MPR untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden, dapat saja apabila MPR akan membentuk

³³ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 3.15.1, 240-41.

tata caranya dalam Peraturan MPR, namun peraturan tersebut bukan merupakan *regelingen* yang berlaku mengikat keluar seperti Ketetapan MPR sebelum perubahan UUD 1945.³⁴

Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP memiliki makna selain memberikan pengakuan terhadap sejumlah Ketetapan MPR yang dianggap masih berlaku, juga memberikan penegasan bahwa MPR setelah perubahan sistem ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945 sudah tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*) dan berlaku mengikat keluar. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP tidak dapat dikatakan memiliki makna yang bertentangan atau kontradiktif dengan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP.

Apabila norma Pasal 7 ayat (1) UU UU PPP dipahami tanpa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP sebagaimana dimohonkan Pemohon, di mana Penjelasan norma tersebut dinyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum, maka hal tersebut justru akan menimbulkan persoalan konstitusional dan ketidakpastian hukum. Hal demikian karena norma Pasal 7 ayat (1) UU PPP menempatkan Ketetapan MPR sebagai salah satu dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem perundang-undangan. Sementara itu, untuk memahami norma Pasal 7 ayat (1) tidaklah dapat dilepaskan dari Pasal 7 ayat (2), yang menegaskan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU PPP menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Artinya, konsekuensi yuridis norma Pasal 7 ayat (2) UU PPP dan Penjelasan nya adalah bahwa Ketetapan MPR yang diletakkan di atas undang-undang akan memiliki kekuatan hukum yang secara hierarkis lebih tinggi dari undang-undang, dan terhadapnya berlaku asas penjenjangan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Ketetapan MPR seharusnya dapat diuji atau menjadi dasar pengujian. Namun, dengan merujuk pada ketentuan UUD 1945, baik MA maupun MK tidak memiliki kewenangan menguji Ketetapan MPR maupun menggunakannya sebagai batu uji.³⁵

Pertimbangan hukum tersebut bersifat lebih menekankan sisi normatif gramatikal. Secara substansial sesungguhnya Ketetapan MPR yang masih berlaku dapat diletakkan sejajar dengan UU karena berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 terdapat Ketetapan MPR tersebut masih berlaku sampai ada UU yang mengaturnya. Hal ini berarti Ketetapan MPR dapat dicabut keberlakuannya dengan UU. Dengan sendirinya ketika kedudukan Ketetapan MPR dapat disejajarkan dengan UU, maka MK memiliki wewenang untuk memutus pengujiannya.

³⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 3.15.3, 242-43.

³⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 3.15.4, 243-44.

c. *Dissenting Opinion*

Di dalam putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023 terdapat 2 (dua) orang hakim konstitusi yang menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Suhartoyo dan Saldi Isra. Pendapat berbeda ini perlu dielaborasi karena walaupun sama dengan pendapat hakim mayoritas bahwa MPR tidak lagi berwenang membentuk Ketetapan MPR namun memiliki pendapat yang lebih tegas, yaitu Ketetapan MPR tidak perlu dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP. Artinya, pendapat berbeda ini menghendaki agar MK memberikan putusan berbeda dari permohonan pemohon, tidak saja menolak permohonan pemohon tetapi menyatakan ketentuan Pasal 7 ayat (1) b UU PPP tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Hakim konstitusi Suhartoyo dan Saldi Isra menyatakan bahwa perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setidaknya membawa lima konsekuensi mendasar. *Pertama*, penegasan prinsip demokrasi sebagai wujud kedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya harus mengikuti prinsip negara hukum yang berpuncak pada supremasi konstitusi. *Kedua*, MPR tidak lagi memegang kekuasaan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga dengan sendirinya tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. *Ketiga*, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh organ-organ konstitusi sesuai dengan yang ditentukan oleh UUD, sehingga organ-organ itu tidak dapat lagi dibedakan secara hierarkis (setidaknya dapat dikatakan sederajat), tetapi dibedakan menurut fungsi dan wewenang yang diberikan oleh UUD 1945. *Keempat*, terjadi perubahan wewenang yang dimiliki oleh lembaga negara, khususnya MPR. *Kelima*, terjadi perubahan hubungan antara lembaga negara yang lebih mencerminkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi.³⁶

UUD 1945 hasil perubahan tidak menghilangkan sama sekali wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR masih berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945), melantik presiden dan/atau wakil presiden (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945), memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945), memilih wakil presiden dalam hal terjadi kekosongan wakil presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945), dan memilih presiden dan wakil presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden secara bersamaan (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945).³⁷

Masuknya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki menjadi tidak lazim apabila diletakkan dalam semangat perubahan dan perbaikan sistem hukum dan sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945. Penempatan Ketetapan MPR di atas undang-undang merupakan posisi yang dilematis. Sebagai sebuah norma peninggalan masa lalu yang sudah tereduksi kuantitasnya melalui amanat perubahan konstitusi menjadi janggal

³⁶ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 6.2.3, 249.

³⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 6.4, 250.

jika Ketetapan MPR justru secara hierarki ditempatkan di atas undang-undang.

Hakim konstitusi Suhartoyo dan Saldi Isra setuju perlunya menghapus Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP. Hal itu karena secara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Namun kedua hakim tersebut juga menyatakan bahwa selain penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP, sekaligus harus menyatakan inkonstitusional keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP yang meletakkan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat, apalagi jika hierarki kedudukannya diletakkan di atas UU. Ketetapan MPR sebaiknya diletakkan sebagai ketentuan peralihan di dalam UU PPP, atau setidaknya kedudukannya diletakkan sejajar dengan UU, dan bukan di atas UU karena sesuai dengan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, materi muatan yang terkandung di dalam Ketetapan MPR memiliki kandungan materi muatan yang diatur di dalam UU. Hal ini juga diperkuat dengan adanya beberapa Ketetapan MPR yang dicabut dan materi muatannya dipindahkan ke dalam UU.

4. Implikasi Putusan

Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023 membawa implikasi baik berupa penegasan desain konstitusional berdasarkan UUD 1945, kewenangan MPR, serta agenda yang harus dilakukan untuk menegaskan kedudukan Ketetapan MPR. Implikasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Desain konstitusional prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 memiliki makna dianutnya prinsip supremasi konstitusi sehingga MPR tidak lagi menjadi pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dan kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. MPR berkedudukan sederajat dengan lembaga-lembaga negara konstitusional lainnya.
- b. MPR memiliki wewenang sebagaimana disebutkan di dalam UUD 1945, namun tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dan berlaku keluar. Hal ini merupakan implikasi berubahnya ketentuan kewenangan pada Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang menghilangkan kewenangan membentuk “garis-garis besar daripada haluan negara”.
- c. MPR dapat membentuk peraturan guna menjalankan kewenangan konstitusional yang dimiliki, namun peraturan tersebut adalah peraturan yang berlaku ke dalam atau internal lembaga MPR. Wewenang membentuk peraturan yang berlaku internal tersebut berdasarkan Pasal 8 UU PPP.

- d. Pembentuk UU (DPR dan Presiden) harus segera melaksanakan amanat Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, yaitu merencanakan pembentukan UU yang diamanatkan atau melakukan perubahan UU yang ada agar substansinya sesuai dengan materi ketentuan Ketetapan MPR yang masih berlaku.
- e. Ketetapan MPR seharusnya tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Perubahan UU yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa Ketetapan MPR tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.³⁸

C. KESIMPULAN

Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023 menegaskan *ratio decidendi* bahwa Perubahan UUD 1945 telah menggeser paradigma dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi, sehingga MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan karenanya tidak berwenang membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur serta mengikat keluar (*regelingen*). Penempatan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan—termasuk melalui Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP—dipahami sebatas pengakuan terhadap Tap MPR yang masih berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003, bukan dasar kewenangan untuk melahirkan Tap MPR baru. Implikasinya, pengaturan hierarki ke depan seharusnya tidak lagi memasukkan Ketetapan MPR sebagai jenis produk hukum, dan apabila masih diperlukan cukup diakomodasi secara terbatas dalam ketentuan peralihan dengan rujukan pada Tap MPR I/MPR/2003. Untuk memastikan kepastian hukum mengenai residu Tap MPR yang masih berlaku, DPR dan Presiden perlu segera menjalankan amanat Pasal 4 Tap MPR I/MPR/2003 dengan membentuk UU pengganti atau merevisi UU terkait agar substansinya selaras dengan Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku. Sejalan dengan itu, pembentuk UU perlu merevisi Pasal 7 ayat (1) UU PPP dengan menghapus Ketetapan MPR dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pengakuan atas Tap MPR yang masih berlaku semestinya ditempatkan dalam ketentuan peralihan, sehingga kepastian hukum tetap terjaga tanpa membuka ruang penafsiran adanya kewenangan regulatif baru pada MPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Hernadi. "Prospek Kewenangan MPR Dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur." *Jurnal Hukum Positum* 1, no. 1 (Desember 2016): 43–66.
- Aláez Corral, Benito. "Constitutional Amendment and Concept of Constitution." *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies* 7, no. 4 (2020): 1–28.

³⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023, par. 3.16, 246.

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Dixon, Rosalind. "Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective." Public Law and Legal Theory Working Papers, University of Chicago, Chicago, 2011.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Politik Hukum Hierarki Tap MPR melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (September 2019): 344–52.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 86/PUU-XI/2013*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 59/PUU-XIII/2015*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023*.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan Nomor XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai Tahun 2002.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. "Ketua MPR RI Bamsuet: Rapim MPR RI Menerima dan Menyetujui Perlunya TAP-MPR Bagi Presiden dan Wakil Presiden Terpilih." *MPR RI*, 27 Februari 2023. <https://www.mpr.go.id/berita/Ketua-MPR-RI-Bamsuet:-Rapim-MPR-RI-Menerima-dan-Menyetujui-Perlunya-TAP-MPR-Bagi-Presiden-dan-Wakil-Presiden-Terpilih>.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Risalah Rapat Komisi A Ke-5 ST MPR RI Tahun 2001*. 8 November 2001.
- Manan, Bagir. *Membedah UUD 1945*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Purwanti, Ani. "Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)." *Jurnal Majelis*, no. 5 (2017): 19–27.
- Purwanto, Pung. "Ketua MPR Tegaskan Kembali Pentingnya Protokol Darurat Jika Pemilu Tidak Tepat Waktu." *Sindonews*, 11 September 2023. <https://nasional.sindonews.com/read/1198549/12/ketua-mpr-tegaskan-kembali-pentingnya-protokol-darurat-jika-pemilu-tidak-tepat-waktu-1694423390>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Safa'at, Muchamad Ali. *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*. Malang: UB Press, 2010.

Sulaiman, King Faisal. "Purifikasi Status Hukum TAP MPR Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Majelis*, no. 5 (2017): 67–90.

Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 143–78.

Widayati, Absori, dan Aidul Fitriaciada Azhari. "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Media Hukum* 21, no. 2 (2014): 264–78.

Widodo, Ibnu Sam. "Kajian Kritis Penguatan Kedudukan Tap MPR RI Dalam Perspektif Hukum Progresif." *Jurnal Majelis*, no. 5 (2017): 37–51.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Huma, 2000.