

Widayati, Absori, & Aidul Fitriadi Azhari

Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta. Jl. A. Yani Tromol Pos 1 Pabelan Kartasura Surakarta. Email: widayati.winanto@gmail.com

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

ABSTRACT

Amendments of UUD 1945 Constitution to change the state system of Indonesia, including changes in state institutions, especially institutions MPR. After amendment of 1945 Constitution, MPR position parallel with other state institutions, and the authority of MPR also changed. MPR no longer as the highest state institutions and actors sovereignty of the people so that their authority is very limited. MPR no longer authorized to elect the President and Vice President, and is no longer authorized to establish GBHN. By not competent MPR sets GBHN, then MPR is not authorized to establish to form TAP MPR. It becomes polemic when Law No. 12/2011 2011 places TAP MPR to the kind and hierarchy of Laws and Regulations. Therefore, This research will analyze the development of position of TAP MPR related to authority of MPR, then reconstructed to the position of TAP MPR on Indonesia's constitutional system. The method used to analyze is normative. In the reconstruction of the position of TAP MPR carried by the fifth amendment of the 1945 Constitution to strengthen the MPR institutions and give the highest authority MPR, one of which is to develop a state policy that is poured into legal products MPR.

Keywords: Reconstruction, Decree of People's Consultative Assembly (TAP MPR), Constitutional System

ABSTRAK

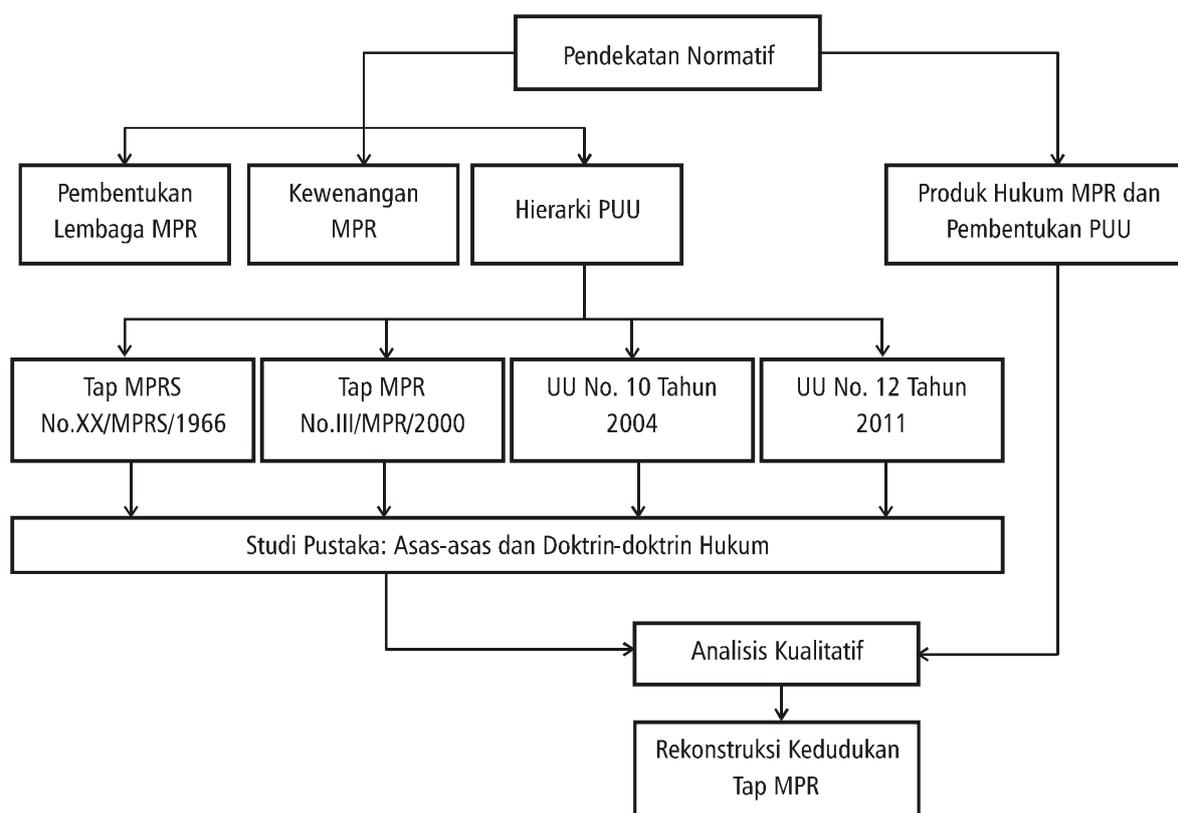
Amandemen UUD 1945 mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk perubahan kelembagaan negara terutama lembaga MPR. Pasca amandemen UUD 1945, kedudukan MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain, dan kewenangan MPR pun berubah. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku kedaulatan rakyat sehingga kewenangannya sangat terbatas. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Dengan tidak berwenangnya MPR menetapkan GBHN, maka MPR tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Menjadi perdebatan ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalam penelitian ini permasalahan yang akan dianalisis adalah perkembangan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Ketetapan MPR kaitannya dengan kewenangan MPR, untuk kemudian dilakukan rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Metode yang digunakan untuk menganalisis adalah yuridis normatif. Dalam melakukan rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR dilakukan dengan amandemen kelima UUD 1945 untuk memperkuat lembaga MPR dan memberikan kewenangan yang tertinggi kepada MPR, salah satunya adalah menyusun haluan negara yang dituangkan ke dalam produk hukum MPR. Kata kunci: rekonstruksi, Ketetapan MPR, sistem ketatanegaraan.

I. PENDAHULUAN

Sistem ketatanegaraan Indonesia berubah pasca amandemen UUD 1945. Salah satu perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD 1945 setelah amandemen, semua lembaga negara kedudukannya sejajar. UUD 1945 pasca amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara berkonsekuensi pada tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Konsekuensi lainnya adalah perubahan kedudukan produk hukum yang dibentuk oleh masing-masing lembaga negara, terutama produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR. Produk hukum MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi negara, kedudukannya juga lebih tinggi dari pada produk hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara lain.

Perubahan UUD 1945 yang menempatkan MPR sejajar lembaga-lembaga negara lain dengan kewenangan terbatas berkonsekuensi pada Ketetapan MPR. UUD 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur. Oleh karena itu, menjadi persoalan ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Penempatan kembali Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan perdebatan diantara para ahli hukum, khususnya ahli hukum tata negara berkaitan dengankedudukan dan kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan MPR tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur. Penempatan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menimbulkan persoalan berkaitan dengan pengujian Ketetapan MPR jika bertentangan dengan Undang-Undang



Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pengujian Undang-Undang jika bertentangan dengan Ketetapan MPR. Untuk menjawab berbagai persoalan tersebut dalam tulisan ini akan dibahas: pertama, bagaimana perkembangan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedua, berkaitan dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, apakah MPR berwenang mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur selain Perubahan UUD 1945. Pembahasan akan berujung pada rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan 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 hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010: 36). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literature, makalah, peraturan perundang-undangan dan sumber data lain. Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literature, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang

mendukung dalam penelitian 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)

Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan metode normatif yang kemudian akan disajikan secara deskriptif. Analisis data dalam penelitian ini digambarkan sebagaimana bagan terlampir:

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. PERKEMBANGAN KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sistem hukum Indonesia mengenal adanya suatu tingkatan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Semua peraturan perundang-undangan yang mengikat, disusun secara hierarkis yang mempunyai konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya merupakan dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, sehingga peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Meskipun sistem hukum Indonesia mengenal adanya hierarki, akan tetapi UUD 1945 sebelum ataupun sesudah amandemen tidak mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Di dalam UUD 1945 hanya mengatur mengenai jenis produk hukum dan lembaga pembentuk hukumnya.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat, sampai saat ini terdapat empat produk hukum yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. **Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966**

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dibentuk pada masa awal pemerintahan Orde Baru. Tata urutan peraturan perundangan sebagaimana lampiran II Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah 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

Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan pertanyaan, karena UUD 1945 dan Ketetapan MPR dibentuk oleh lembaga negara yang sama, tetapi kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR. Orang beranggapan bahwa fungsi MPR menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) mempunyai bobot yang sama, sedangkan apabila diperhatikan benar-benar, ketiga fungsi MPR itu dapat dibedakan dalam dua kualitas berikut ini. (Maria Farida Indrati Soeprato, 1998: 42).

Fungsi I: Menetapkan Undang-Undang Dasar.

Fungsi IIa: Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara

Fungsi IIb: Memilih Presiden dan Wakil Presiden

MPR dalam menjalankan fungsi pertama mempunyai kedudukan lebih utama, MPR mempunyai kualitas sebagai konstituante, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar yang hanya dilaksanakan apabila negara benar-benar menghendaki. Fungsi pertama ini tidak dilaksanakan secara teratur. Untuk fungsi kedua, pelaksanaannya secara teratur dalam jangka waktu lima tahun sekali, yaitu ketika MPR bersidang.

Penempatan Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 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.

Dengan adanya perbedaan kualitas fungsi-fungsi MPR, dilihat dari syarat dan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, maka menjadi jelas bahwa kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *Verfassungsnorm* lebih tinggi dari pada Ketetapan MPR yang ditetapkan setiap lima tahun sekali pada waktu MPR bersidang. (Maria Farida Indrati Soeprato, 1998: 42)

Penempatan Ketetapan MPR dibawah UUD 1945 mempunyai konsekuensi bahwa materi muatan Ketetapan MPR harus sesuai atau tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, karena UUD 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 UUD 1945, dan merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan yang ada dalam UUD 1945.

Ditematkannya Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dapat disimpulkan bahwa menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR termasuk peraturan perundang-undangan. Padahal apabila dikaji, tidak semua Ketetapan MPR materi muatannya 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.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk ketika awal reformasi. Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan Sidang Istimewa MPR pada tahun 1998 dan dilanjutkan dengan Sidang Umum MPR pada tahun 1999, kemudian dilanjutkan dengan Sidang Tahunan MPR pada tahun 2000, barulah MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sebagai pengganti Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah.

Kedudukan Ketetapan MPR tidak mengalami perubahan, sama sebagaimana yang diatur di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Meskipun proses amandemen UUD 1945 sudah dilakukan dan MPR hasil pemilu pasca reformasi sudah terbentuk, akan tetapi pada saat Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk, MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat, sehingga kewenangan dan fungsi MPR pun belum berubah. Justru kewenangan MPR bertambah, yaitu melakukan pengujian terhadap undang-undang jika bertentangan dengan UUD 1945 dan Ketetapan MPR, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.” (Pada waktu Ketetapan MPR ini dibentuk, lembaga Mahkamah Konstitusi belum dibentuk. Berdasarkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan dalam amandemen keempat UUD 1945, Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk, segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung).

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibentuk setelah UUD 1945 diamandemen dan setelah dibentuk 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.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah berikut ini.

- 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

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak mencantumkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dibentuk, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat. MPR tidak berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Produk hukum MPR yang bersifat pengaturan adalah ketika MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

TABEL 1: PENGATURAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

| Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 | Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: <ul style="list-style-type: none"> - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri dan lain-lainnya | <ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah. |
| Undang-Undang RI No. 10 Tahun 2004 | Undang-Undang RI No. 12 Tahun 2011 |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. 3. Peraturan Pemerintah. 4. Peraturan Presiden. 5. Peraturan Daerah | <ol style="list-style-type: none"> 1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah 5. Peraturan Presiden 6. Peraturan Daerah Provinsi 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota |

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Ketetapan MPR masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR yang dimaksud di sini adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia ditinjau dari ajaran Hans Kelsen mengenai “*Stufenbau des Recht*” atau “*The hierarchy of law*”, Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma hukum perundang-undangan secara berjenjang-jenjang. Kelsen hanya menyatakan bahwa setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheorienya* Hans kelsen hanya mengemukakan bahwa di puncak “*stufenbau*” terdapat kaidah yang fundamental yang disebut dengan “*Grundnorm*” yang bersifat abstrak, yang ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. *Grundnorm* bersifat *meta juridisc*, bukan produk badan pembuat undang-undang, bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Grundnorm dalam sistem hukum Indonesia adalah Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. Jika Hans Kelsen tidak mengemukakan secara rinci aturan hukum di bawah *Grundnorm*, sistem hukum Indonesia mengatur secara rinci aturan hukum yang berada di bawah Pancasila.

Pengaturan tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari teori Hans Nawiasky mengenai “*De Lehre vom de Stufenbau der Rechtsordnung*” atau “*Die Stufenordnung der Rechtsnormen*” bahwa susunan norma hukum terdiri dari *Staatsfundamentalnorm* (Norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara), *Formell gesetz* (undang-undang formil), dan *Verordnung and autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom), dalam norma hukum Indonesia menurut A. Hamid S. Attami telah dikelompokkan bahwa *Staatsfundamentalnorm* (Norma fundamental negara) terdiri dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) terdiri dari Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan, *Formell gesetz* (undang-undang formal) yaitu Undang-Undang, dan *Verordnung and autonome satzung* secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pembukaan UUD 1945 dalam *Staatsfundamentalnorm* dan Batang Tubuh UUD 1945 dalam *Staatsgrundgesetz* karena Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat rumusan Pancasila merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis.

Berbagai pengaturan mengenai tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan di atas, kedudukan Ketetapan MPR berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan satu tingkat di atas Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, kecuali di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tergantung pada keberadaan lembaga MPR itu sendiri. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengubah kedudukan lembaga MPR menjadi perdebatan ketika lembaganya berubah kedudukan dan kewenangannya, tetapi produk hukum yang dihasilkannya tidak berubah kedudukannya.

Penempatan Ketetapan MPR yang bersamaan dengan Batang Tubuh UUD 1945 menurut A. Hamid S. Attamimi berdasarkan teori Hans Nawiasky di atas adalah pada saat itu MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketetapan MPR sebagaimana Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara. Norma hukum Ketetapan MPR berdasarkan teori HLA Hart merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati dengan norma hukum sekunder.

Penempatan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ternyata terabaikan, karena meskipun Ketetapan MPR telah dimasukkan lagi ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan ditempatkan lebih tinggi dari pada Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tetapi faktanya Ketetapan MPR belum dijadikan sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR, seperti dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Padahal salah satu makna hierarki peraturan perundang-undangan adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau dibawahnya, sehingga isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

B. KEWENANGAN MPR DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM

Sebelum UUD 1945 diamandemen, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas. Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 adalah berikut ini.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).

3. 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. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

Setelah UUD 1945 diamandemen, Perubahan Pasal 1 ayat (2) mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat.

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. Kewenangan MPR yang berkurang adalah MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Menurut Pasal 3 UUD 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah berikut ini.

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, MPR bukanlah lembaga yang menjalankan kewenangannya secara rutin. Sifat pekerjaan MPR tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Meskipun di atas kertas MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan (*in action*). (Jimly Asshiddiqie, 2006: 86)

Sifat pekerjaan MPR dikatakan *ad hoc* karena, berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahunan. Sidang MPR untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri bersifat fakultatif. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Untuk kewenangan yang lain tidak bersifat tetap. Perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar tentunya hanya akan dilakukan oleh MPR sewaktu-waktu. Setelah perubahan empat kali berturut-turut pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002, masih akan lama untuk adanya perubahan lagi atas UUD 1945. Kita belum memperkirakan sampai waktu kapan akan ada lagi

agenda perubahan atas UUD 1945.

Demikian pula dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden serta agenda pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Kita tidak dapat membuat ramalan mengenai kedua agenda ini akan dijalankan dalam waktu dekat. (Jimly Asshiddiqie, 2006: 89)

TABEL 2: PERBANDINGAN MPR SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945 DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

| MPR | Sebelum Amandemen UUD 1945 | Sesudah Amandemen UUD 1945 |
|-----------------------|---|---|
| Kedudukan | Lembaga Negara Tertinggi | Sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain |
| Susunan | Anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan | Anggota DPR dan Anggota DPD |
| Pengisian Keanggotaan | <ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan partai politik dan anggota DPR yang diangkat dari ABRI - Utusan Daerah diangkat - Utusan Golongan diangkat | <ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan oleh partai politik. - Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari calon perseorangan |
| Kewenangan | <p>Sebagai lembaga tertinggi negara MPR mempunyai kekuasaan tidak terbatas. Kewenangan MPR antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara - Memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak. - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (tanpa proses hukum terlebih dahulu) | <p>Terbatas pada:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mengubah dan menetapkan UUD - Melantik Presiden dan Wakil Presiden - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (setelah melalui proses politik di DPR dan proses hukum di MK) |

C. REKONSTRUKSI KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Dalam melakukan rekonstruksi kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terlebih dahulu perlu dilakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan MPR dan rekonstruksi terhadap kewenangan MPR.

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

Setelah perubahan UUD 1945, telah terjadi 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 telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum setiap 5 (lima) tahun sekali. Meskipun kewenangan MPR terbatas sebagaimana yang ditentukan di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi apabila dikaji secara mendalam, di dalam prakteknya kewenangan yang diberikan kepada MPR substansinya bersifat sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD misalnya, merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan paling tinggi diantara peraturan perundang-undangan yang lain. Artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain MPR substansinya tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR. Meskipun setelah mengubah dan menetapkan UUD, MPR menundukkan diri dan taat pada UUD yang ditetapkannya.

Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti 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, MPR perlu diberikan kewenangan selain yang telah diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan haluan negara. 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.

Kewenangan MPR dalam membuat kebijakan menentukan haluan negara dituangkan dalam produk hukum MPR, yang saat ini lazim disebut dengan Ketetapan MPR. Penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi, materi muatannya bersifat *beschikking* bukan *regeling*. Untuk itu, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah Peraturan Negara untuk mengganti istilah Ketetapan MPR.

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

Rekonstruksi terhadap lembaga MPR beserta dengan kewenangannya tidak sekedar dilakukan dengan mengubah Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR, tetapi perlu dilakukan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang akan datang, MPR sebagai lembaga negara utama diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, menetapkan haluan negara, dan menerima laporan kinerja lembaga-lembaga negara sebagai bentuk akuntabilitas publik. Meskipun dalam perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 nantinya MPR tidak diberikan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi MPR mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab terdahulu dapat diambil simpulan berikut ini.

1. Kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak mengalami perubahan meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berubah. Kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tetap yaitu satu tingkat di bawah UUD 1945 dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Perpu. Hal ini menimbulkan perdebatan karena kedudukan dan kewenangan MPR berubah seiring dengan perubahan UUD 1945.
2. Sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR mempunyai kekuasaan tidak terbatas yang menyebabkan produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR materinya juga tidak terbatas. Setelah amandemen UUD 1945, kewenangan MPR berkurang, salah satunya adalah, MPR tidak berwenang untuk menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur. Setelah UUD 1945 diamandemen, semua kewenangan yang dimiliki oleh MPR bersifat *beschikking* kecuali mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
3. Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan rekonstruksi kelembagaan MPR dan kewenangan MPR, karena dengan kewenangan yang berubah akan mempengaruhi kedudukan produk hukum

MPR. Rekonstruksi kewenangan MPR dilakukan dengan menambah kewenangan MPR menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR yang diberi nama Peraturan Negara. Peraturan Negara tersebut kemudian dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tempatnya satu tingkat di bawah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Perpu. Konsekuensinya adalah, terhadap Peraturan Negara dapat dilakukan pengujian, dan pengujian atau *re-view* Peraturan Negara dilakukan oleh MPR sendiri. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Peraturan Negara dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan dimasukkannya Peraturan Negara ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Negara tersebut menjadi sumber hukum formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Peraturan Negara, dan akan memberikan kepastian hukum dalam negara hukum Indonesia.

B. SARAN

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

1. Kepada MPR, untuk melakukan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal-pasal yang berkaitan dengan keanggotaan dan kewenangan MPR diubahberikutini:
 - a. Pasal 2 ayat (1) perlu diubah agar keanggotaan MPR mewakili seluruh elemen masyarakat, dengan perumusan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan utusan golongan yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang."
 - b. Pasal 2 ayat (2) diubah dengan perumusan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara"
 - c. Pasal 3 ditambah satu ayat, ditempatkan pada ayat (2), dengan perumusan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara"
2. Kepada 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 Undangg-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.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, zdisertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, 12 Desember 1990*
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, Cetakan IX, 1985
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- MPR, *Panduan Pemasyawaratan Undang-Undang Dasa Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2013

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia
- Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Paninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan