

## **BAB III**

### **KEDUDUKAN KETETAPAN MPR RI SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN**

#### **A. Kedudukan Ketetapan MPR Sebelum Amandemen**

Berbeda dengan Landasan hukum bagi Ketetapan-ke.tetapan MPR/S dalam UUD 1945 belum ditetapkan dan diatur secara jelas. Landasan hukum tersebut meliputi UU dan PP yang dianggap sebagai pengganti undang-undang. Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa “Segala keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak”, yang merupakan salah satu pokok yang ditafsirkan dalam UUD 1945 yang memberikan landasan hukum sebelum diubah. Pasal 3 menyatakan, “MPR melakukan penetapan UUD dan GBHN”. “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, demikian bunyi Pasal 6 ayat (2). Undang-undang tersebut dengan jelas menyatakan bahwa dasar negara Republik Indonesia adalah kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh satu badan pemerintahan, yaitu MPR. Kedaulatan rakyat dapat terwujud berkat kewenangan dan tugas MPR. Kalimat “segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak” dalam Pasal 2 ayat 3 menyampaikan gagasan tersebut. Ketetapan MPR dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan yang kedudukannya di atas Presiden, DPR, BPK, dan MA; oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang dipilih harus berada di atas undang-undang tetapi di bawah konstitusi. Perlu diingat bahwa dapat membuat peraturan perundang-undangan hanyalah lembaga yang memiliki kewenangan legislasi (wetgevingsbevoegdheid) atau kewenangan membentuk undang-undang (rechtsvorming).

Dalam hal ini, tidak semua lembaga dapat memperolehnya. Kewenangan tersebut diperoleh oleh suatu organisasi melalui pendeklarasian atau atribusi.

Bagaimana dengan organisasi MPR untuk membuat suatu dokumen hukum yang dikenal dengan sebutan Ketetapan MPR, MPR tidak memperoleh kewenangan melalui pendeklegasian atau atribusi. Meskipun demikian, kewenangan untuk membentuknya berasal dari kewenangan (kewajiban) yang diberikan oleh UUD NRI 1945 sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Padahal, merupakan hal yang wajar bagi suatu lembaga negara untuk membuat peraturan, terutama jika peraturan tersebut menyangkut masalah yang menjadi kewenangannya.

UUD NRI 1945 tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai produk hukum MPR, kecuali dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara dan UUD 1945. Akan tetapi, sebagaimana disebutkan sebelumnya, ada dua alasan mengapa Ketetapan MPR dapat ada: Ketentuan tersirat UUD NRI 1945 lebih dahulu ada. Setiap sistem ketatanegaraan mengakui adanya ketentuan tersirat yang juga memuat kekuasaan tersirat. Kedua, praktik atau kebiasaan ketatanegaraan menjadi landasan bagi bentuk hukum Ketetapan MPR. Salah satu sumber hukum ketatanegaraan di setiap negara adalah bias ketatanegaraan, atau praktik. Sistem Perpajakan Indonesia mengakui adanya praktik atau prasangka dalam perpajakan, menurut UUD 1945.<sup>1</sup>

"Undang-Undang Dasar suatu Negara hanyalah bagian dari hukum dasar negara itu, Undang-Undang Dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di samping Undang-Undang Dasar terdapat pula hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu peraturan-peraturan dasar yang timbul dan berlaku dalam penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis." Sebenarnya, ada sejumlah Ketetapan MPR yang tidak termasuk dalam lingkup undang-undang apa pun. Ketetapan MPR tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dikenakan peraturan perundang-undangan apa pun karena rumusannya yang pasti dan khusus. Ketetapan tata usaha negara seperti Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, selain termasuk peraturan perundang-undangan, tergolong beschikking, yang berarti pengukuhan. (wetgeving) menurut Hukum Tata Usaha Negara. Meskipun demikian, badan tata usaha negara tidak termasuk MPR. Dengan demikian,

---

<sup>1</sup>Azwani, "Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. Mpr) Sebelum Dan Setelah Amandemen UUD," *Widya Kerta Jurnal Hukum Agama Hindu* 4 No. 1 (T.T.): 74–75.

Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dianggap sebagai keputusan tata usaha negara yang bersifat beschikking. Dengan demikian, Ketetapan MPR dari sudut pandang teori dan ilmiah terbagi menjadi dua golongan, yaitu dekrit, undang-undang, dan peraturan MPR. Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S Jika ditelusuri, Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara komprehensif membahas asal usul peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar hanya secara sepintas merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan. Akibatnya, struktur negara Indonesia kini memuat berbagai macam peraturan perundang-undangan, beberapa di antaranya adalah Keputusan Presiden dan Keputusan Presiden. Di sisi lain, Undang-Undang Dasar 1945 lebih banyak berfungsi sebagai "sumber pertama dan tatanan hukum pertama". Lebih jauh, MPRS menghasilkan dua jenis keluaran: (1) Ketetapan Sidang MPRS, yang bertujuan untuk memberi manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia dan berdampak luas, dan (2) Ketetapan Sidang Pimpinan MPRS, yang membahas topik yang lebih sempit. Tidak begitu jelas seberapa terbatasnya kedua produk MPRS ini, tetapi Pimpinan MPRS disahkan pada masa Orde Baru karena mewakili organisasi bahkan ketika Pimpinan DPR bertindak. Setelah pemilu 1999, tugas Badan Pekerja MPR digabung dengan tugas Pimpinan MPR yang sebelumnya terpisah. Asal usul dan hierarki hukum diatur lebih lengkap pada awal Orde Baru dengan Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966 tentang Asal Usul Tata Tertib Hukum dan Tata Hukum. Bagaimana aturan-aturan dalam Ketetapan tersebut disusun ditetapkan dengan urutan sebagai berikut: Pasal 1: Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2: Ketetapan MPR Pasal 3: Undang-Undang dan Perpu Pasal 4: Peraturan Pemerintah Pasal 5: Ketetapan Presiden Pasal 6: Peraturan Pelaksanaan tambahan, termasuk Instruksi dan Peraturan Menteri, antara lain.<sup>2</sup>

Meskipun metode-metode ekstrem berkembang dan menunjukkan supremasi, termasuk otoritarianisme eksekutif, sistematisasi ini diterapkan dalam operasi negara selama Orde Baru. Dengan demikian, Ketetapan MPRS

---

<sup>2</sup>Azwani, "Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. Mpr) Sebelum Dan Setelah Amandemen Uud," 76.

menggambarkannya sebagai "keputusan khusus (einmahlig)," tetapi Ketetapan Presiden (Kepres) mengembangkan definisi "regulatif". Bagir Manan mengklaim bahwa meskipun dua kategori undang-undang dan peraturan yang diuraikan Ketentuan dalam Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966 sebenarnya lebih sempit dari pada ketentuan dalam UUD 1945, meskipun tampaknya mencakup lebih banyak hal. Sebenarnya, MPR RI tidak membahas semua peraturan terutama yang di tingkat daerah.

Ada beberapa kesamaan antara sistematasi ini dan sistematasi MPRS dari tahun 1966, tetapi ada juga beberapa perbedaan yang signifikan. Misalnya, keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menimbulkan keraguan tentang posisi Perpu, karena sebelumnya berada di peringkat ketiga, dan dalam sistematasi sebelumnya, berada di peringkat keempat. Meskipun keduanya secara hukum sama, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa peringkat keempat Perppu di bawah undang-undang memberikan kesan bahwa mereka lebih rendah dari undang-undang. Ketetapan XX/MPRS/1966 menempatkan kedua entitas tersebut sebagai norma hierarki sehingga status Perpu seharusnya mencerminkan hal itu.

Hans Kelsen berpendapat bahwa tujuan hierarki peraturan perundangan adalah untuk mengatur standar legislatif. Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap standar hukum nasional bersifat hierarkis dan terdiri dari banyak tingkatan; ketika standar yang lebih rendah diberlakukan, standar yang lebih tinggi mulai berlaku, yang pada gilirannya mengambil asal-usulnya dari standar yang lebih tinggi, dan seterusnya, hingga muncul norma yang tidak dapat ditelusuri lebih jauh. Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen, mengklasifikasikan standar menurut teorinya ke dalam empat kategori besar: *Formell Gesetz* (Hukum Formal) dan *Staatfundamentalnorm* (Norma Dasar Negara), yang keduanya merupakan bagian dari *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar/Prinsip Negara) termasuk Golongan III. Golongan IV: *Autonome Satzung und Verordnung* (Pelaksana Aturan Otonom dan Verordnung)

Berdasarkan penjelasan tersebut, Hans Kelsen dan Hans Nawiasky memiliki pendapat yang sama tentang gagasan tingkatan norma, yang menyatakan bahwa norma bersifat berlapis-lapis dan hierarkis. Akan tetapi, tidak seperti Hans Nawiasky, Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma lebih lanjut. Selain pembedaan tersebut, teori Hans Nawiasky menyebut Norma Dasar sebagai *Staatfundamentalnorm*, bukan *Staatgrundnorm*. Menurutnya, makna *Grundnorm* bersifat tetap atau cenderung tetap, sedangkan Norma Dasar suatu negara dapat berubah sewaktu-waktu akibat kudeta, pemberontakan, atau peristiwa lainnya.

Ketimpangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Menurut gagasan Hans Nawiasky tentang tingkatan norma hukum di Berbagai perangkat aturan dari *Staatgrundgesetz* meliputi Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, dan Undang-Undang Dasar yang tidak tertulis. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR tetap luas dan universal, berfungsi sebagai standar tunggal, karena tidak ada akibat yang bersifat memaksa yang diputuskan. Namun para sarjana hukum tata negara telah menyuarakan ketidaksetujuan mereka terhadap penggabungan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR dalam gesetz. Kedua sistematisasi yang sekarang berlaku dalam keadaan ini tidak menggunakan kata "peraturan hukum" karena dianggap berhubungan dengan aturan-aturan yang dikelompokkan bersama dalam teori yang disebutkan sebelumnya. Jika demikian, gesetz seharusnya tidak mencakup Undang-Undang Dasar 1945 atau Ketetapan MPR tertib tersebut, sebab jika dilihat dari pengelompokan norma, keduanya termasuk golongan *staatsgrundgesetz* dan bukan golongan peraturan perundang-undangan (gesetz).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Azwani, "Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. Mpr) Sebelum Dan Setelah Amandemen Uud," 77–79.

## B. Kedudukan Ketetapan MPR RI Setelah Amandemen

MPR pada hakikatnya hanya melaksanakan tugas-tugas rutin, seperti merayakan pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahun sekali yang dimulai dengan amandemen UUD 1945. Bahkan jika presiden atau wakil presiden berhalangan tetap, MPR secara de facto tetap memiliki kewenangan untuk memilih salah satu dari kedua wakil presiden tersebut atau menolak pernyataan presiden bahwa ia tidak mampu melaksanakan tanggung jawabnya. Sebenarnya, MPR bukan lagi lembaga negara tertinggi dan memiliki kewenangan kelembagaan yang jauh lebih sedikit. Masalah hukum Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD secara tegas menyatakan status MPR sebagai lembaga negara.

Dengan adanya konsep Perubahan UUD 1945 telah membawa perbaikan tatanan ketatanegaraan dan terwujudnya mekanisme checks and balances antar-kekuasaan negara, saling mengimbangi dan mengawasi antar-lembaga negara. Materi ajar tentang proses pengambilan keputusan MPR telah menguraikan secara lengkap tentang tugas dan wewenang MPR pasca-perubahan UUD 1945. Materi ajar tersebut meliputi, melakukan perubahan UUD, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya sesuai dengan UUD 1945, pelantikan Wakil Presiden sebagai Presiden apabila Presiden meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan tugasnya, pemilihan dan pelantikan Wakil Presiden apabila Wakil Presiden lowong, dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan apabila keduanya mengundurkan diri secara bersamaan.<sup>4</sup>

Selain itu, MPR kehilangan kewenangannya untuk mengeluarkan peraturan regelling setelah UUD 1945 diamandemen. Selain itu, Ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan oleh MPR tidak lagi diakui memiliki kedudukan hukum menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>4</sup>Warsito, “KEDUDUKAN MPR SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945,” *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* 9 No. 2 (2022): 142.

Perundang-Undangan. Dokumen hukum yang dikeluarkan oleh MPR dibatasi pada penetapan-penetapan (beschikking) pada tahun-tahun setelah amandemen UUD 1945. Ketetapan-ketetapan tersebut hanya dapat digunakan untuk mengangkat Wakil Presiden menjadi presiden, mengisi jabatan wakil presiden yang lowong, dan memilih presiden dan wakil presiden dalam masa jabatan yang sama hal terjadi kematian bersama, pengunduran diri, pemberhentian, atau ketidakmampuan untuk memenuhi tugas.

Laica Marzuki mengklaim bahwa gagasan kedaulatan rakyat berakar kuat dalam konstitusi hampir setiap negara. Rakyat adalah hal yang paling penting. Otoritas tertinggi dalam negara yang berdaulat adalah warga negaranya sendiri, yang memegang tampuk kekuasaan. Gagasan kedaulatan rakyat dituangkan oleh para founding fathers dalam UUD 1945 (versi lama) pada Pasal I ayat (2). Undang-undang dasar ini disahkan dalam Sidang Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 di Gedung Komanfu, Pedjambon, Jakarta. “Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan kedaulatan sepenuhnya,” demikian bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Menurut Rancangan UUD 1945 yang merupakan hasil Sidang Panitia Perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai oleh Ir. Soekarno, “souvereneiteit” “dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat,” sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) dokumen tersebut adalah usulan Muhammad Yamin dalam Sidang Kedua anggota BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945 agar nama Badan Permusyawaratan Rakyat diubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Saat itu, MPR bahkan belum terbentuk.

Presiden menjalankan semua kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dengan bantuan Komite Nasional sebelum dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal I Ketentuan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 (versi lama). MPR, yang sarat dengan kepentingan politik sebelum amandemen 1945, memiliki sedikit atau tidak ada tingkat akuntabilitas publik dan bertanggung jawab untuk memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden.

Pemulihan kontrol penuh rakyat atas pemilihan pemimpin nasional merupakan komponen kunci dari hasil revisi Undang-Undang Dasar 1945.

Ketika presiden menjabat sebagai mandat MPR, administrasi negara perlu mengambil tanggung jawabnya dengan serius agar pembangunan dapat efisien dan efektif, tetapi ini tidak terjadi karena organ hubungan antarlembaga negara tidak berfungsi dengan baik. Korupsi, kolusi, dan nepotisme telah menggerogoti fondasi administrasi negara di berbagai bidang kehidupan nasional karena praktik bisnis yang menguntungkan individu, kelompok, faksi, dan partai politik. Praktik tersebut melibatkan pejabat negara dengan pengusaha.

Di antara tuntutan reformasi tersebut Ini termasuk: a. mengubah Undang-Undang Dasar 1945; b. menghapuskan peran ganda ABRI; c. membangun desentralisasi dan hubungan yang adil antara pemerintah pusat dan daerah (otonomi daerah); d. mewujudkan kebebasan pers; dan f. mewujudkan kehidupan yang demokratis. Setelah Undang-Undang Dasar 1945 direvisi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 MD3 menjadikan MPR bersama dengan DPR, DPD, dan DPRD sebagai entitas negara yang berkedudukan setara. Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen untuk meningkatkan pengawasan dan keseimbangan antar lembaga pemerintah, yang membuka jalan bagi terciptanya kerangka kerja saat ini. Menurut penelitian tersebut, elemen kunci dari Amandemen UUD 1945 yang sesuai dengan standar hukum ketatanegaraan adalah kekuasaan rakyat untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung, yang merupakan penyimpangan dari sistem sebelumnya di mana posisi-posisi ini diangkat dan diberhentikan oleh MPR. Salah satu pendekatan untuk memenuhi keinginan rakyat adalah dengan memilih presiden dan wakil presiden secara langsung. Untuk menghentikan wakil presiden dan presiden, menyalahgunakan kewenangannya, amandemen konstitusi juga dapat mencakup pembatasan masa jabatan untuk setiap jabatan.

Satu-satunya putusan yang dapat dibuat MPR setelah amandemen UUD 1945 adalah putusan yang mengatur hal-hal yang bersifat sementara, yang dikenal

sebagai beschikking. Putusan-putusan ini mempunyai kekuatan hukum mengikat di dalam MPR. Meskipun demikian, ketentuan-ketentuan yang masih dianggap sah dan mempunyai kekuatan hukum mengikat diatur dalam Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003, tentang Peninjauan kembali terhadap materi dan kedudukan hukum Ketetapan-ketetapan MPRS/MPR Tahun 1960-2002. Jika.<sup>5</sup> Perubahan Kesepakatan tersebut tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penulis mempertanyakan mengapa Ketetapan MPR tersebut dikembalikan dalam hierarki hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Untuk menentukan materi dan kedudukan hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang akan diputuskan dalam Sidang MPR Tahun 2003, pembentuk UU beralih kepada pembentukan Pasal I Peraturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketentuan tambahan Undang-Undang Dasar ini, Ketetapan MPR yang masih mempunyai kekuatan hukum mengikat dapat mengikat baik anggota MPR internal maupun eksternal, yang berarti merupakan bagian dari Hirarki Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan kajian tersebut, penting untuk membedakan kewenangan dan tugas MPR. Beberapa kewenangan MPR adalah sebagai berikut: a. mengubah dan menetapkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. mengambil keputusan atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menghentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden selama masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melanggar hukum melalui tindakan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, suap, kejahatan berat, atau tindakan tidak terpuji lainnya, atau tidak lagi memenuhi kriteria sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden; c. memilih dan menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden; Wakil Presiden dari 2 (dua) orang calon yang diusulkan Presiden, apabila terjadi lowongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan tugasnya dalam

---

<sup>5</sup>Warsito, "Kedudukan Mpr Sebelum Dan Sesudah Amandemen Uud 1945," 146.

masa jabatannya secara bersamaan, 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 memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan umum sebelumnya, sampai dengan berakhirnya masa jabatannya. Sementara itu, tugas seremonial MPR setiap lima tahun adalah:

- a. memilih presiden dan wakil presiden melalui kotak suara;
- b. melantik wakil presiden sebagai presiden apabila presiden meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan tugasnya selama menjabat.

Oleh karena MPR dituntut untuk melaksanakan tugas tertentu secara berkala, termasuk pelantikan presiden dan wakil presiden, maka penulis menggolongkan kewenangan dan tanggung jawab MPR ke dalam dua kategori, yaitu tugas dan wewenang. Sementara itu, kewenangan MPR untuk memutuskan dan mengubah UUD 1945 bersifat pelengkap dan dapat digunakan setiap saat sesuai dengan keinginan masyarakat, negara, dan negara. Demikian pula kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya karena melakukan pelanggaran hukum (seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, atau kejahatan berat lainnya) tunduk pada pemeriksaan, persidangan, dan putusan Mahkamah Konstitusi berdasarkan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum dan tidak lagi memenuhi syarat jabatannya.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Warsito, "KEDUDUKAN MPR SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945," 147.

