



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 66/PUU-XXI/2023

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Partai Bulan Bintang (PBB), dalam hal ini diwakili oleh:

1. Nama : Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra
Kewarganegaraan : Indonesia
Jabatan : Ketua Umum
Alamat : Jalan Raya Pasar Minggu Km. 18, No.1B,
Jakarta Selatan;
2. Nama : Ir. Afriansyah Noor, M.Si.
Kewarganegaraan : Indonesia
Jabatan : Sekretaris Jenderal
Alamat : Jalan Raya Pasar Minggu Km. 18, No.1B,
Jakarta Selatan;

Berdasarkan surat kuasa khusus Nomor A.836/DPP-Sek/VI/2023 bertanggal 6 Juni 2023 memberi kuasa kepada Adria Indra Cahyadi, S.H., M.H., Eddi Mulyono, S.H., M. Iqbal Sumarlan Putra, S.H., M.H., Irfan Maulana Muharam, S.H., Elfano Eneilmy, S.H., M.H., Yusmarini, S.H., M.H., dan Radiassati Matram, S.H, Advokat pada Kantor Hukum IHZA & IHZA LAW FIRM yang beralamat di Kasablanka Office Tower, Tower A Lantai 19, Jalan Casablanca, Kuningan, Jakarta Selatan, bertindak bersama-sama maupun sendiri-sendiri untuk dan atas nama Pemberi Kuasa.

Selanjutnya disebut ----- **Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;
 Mendengar keterangan Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 Membaca dan mendengar keterangan Presiden Republik Indonesia;
 Membaca dan mendengar keterangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon;
 Mendengar keterangan saksi Pemohon;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli yang dihadirkan Mahkamah;
 Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
 Membaca kesimpulan Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 12 Juni 2023 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 12 Juni 2023 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 60/PUU/PAN.MK/AP3/06/2023 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 66/PUU-XXI/2023 pada tanggal 20 Juni 2023, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juli 2023, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa norma Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar". Dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, wewenang yang sama juga ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (1), yang menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945". Selanjutnya, di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dan untuk terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ("**UU MK**") kembali ditegaskan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2021 tentang tata beracara dalam perkara pengujian undang-undang ("**PMK 2 tahun 2021**") menegaskan "Pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah perkara konstitusi yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Demikian pula di dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ("**UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**") disebutkan bahwa "Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi".

2. Bahwa di dalam literatur ilmu hukum dikenal adanya dua jenis pengujian terhadap undang-undang, yakni pengujian materil dan pengujian formil. Pengujian materil berkaitan dengan menguji sebuah norma peraturan yang lebih rendah dengan norma peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal pengujian materil, kewenangan Mahkamah Konstitusi telah dengan jelas diatur di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan undang-undang sebagaimana diuraikan dalam

angka 1 di atas. Sedangkan pengujian formil adalah pengujian tentang terpenuhi atau tidaknya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai ketentuan prosedur yang berlaku. Dalam hal melakukan pengujian formil, norma Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“**UU MK**”) dinyatakan bahwa “Dalam hal permohonan pengujian merupakan formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan”. Pemohon memahami bahwa karena prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan diatur juga di dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka pengujian tersebut dengan sendirinya dapat pula menggunakan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

3. Bahwa walaupun pada dasarnya pengujian undang-undang yang diajukan Pemohon ini adalah pengujian materil atas Penjelasan Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo*, namun sebagaimana nanti akan diuraikan dalam argumentasi dan alasan-alasan permohonan, Pemohon juga memasukkan satu sisi pengujian formil, terkait materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo*, yakni adanya pertentangan antara norma pengaturan di dalam Pasal, dengan penjelasan, yang batu ujinya adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51A Undang-Undang MK.
4. Bahwa dikarenakan objek pengujian yang Pemohon ajukan untuk diuji, baik materil maupun formil, adalah sebuah peraturan perundang-undangan berbentuk Undang-Undang dan Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian materil atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan secara formil menguji Undang-Undang dengan Undang-Undang yang mengatur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka jelaslah Mahkamah Konstitusi berwenang menerima, memeriksa dan memutus permohonan *a quo*.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

5. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menentukan “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu: a. Perorangan Warga Negara Indonesia, b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, c. badan hukum publik atau privat, atau d. Lembaga Negara”. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) dari Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak – hak yang diatur dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) PMK 2 Tahun 2021 menentukan “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusional nya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang atau Perppu, yaitu: a. Perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; b. masyarakat adat; c. Badan hukum publik atau badan hukum privat; d. Lembaga Negara”.
6. Pemohon adalah partai politik yang berbadan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 4 tanggal 5 November 1998 tentang Pembentukan dan Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang, yang dibuat di hadapan Anasrul Jambi, S.H., Notaris di Jakarta, dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia dan telah diumumkan melalui Pengumuman Nomor: M.UM.06.08-77 tanggal 16 Februari 1999 tentang Pendaftaran dan Pengesahan Partai Politik. Dengan status Pemohon sebagai partai politik berbadan hukum maka Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK.
7. Bahwa status dan kedudukan Pemohon sebagai partai politik yang berbadan hukum sejak tahun 1999 sampai dengan diajukannya permohonan ini tidak pernah mengalami perubahan, walaupun anggaran dasar dan anggaran rumah tangga Pemohon telah beberapa kali mengalami perubahan sejalan dengan dinamika internal partai dan penyesuaiannya dengan dinamika perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur partai politik. Perubahan

terakhir terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Pemohon, dilakukan melalui Akta Nomor 17 tanggal 17 Februari 2023 tentang Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Bulan Bintang, yang dibuat di hadapan Notaris Nur Alfa Kusumapatria, SH, Mkn, Notaris di Bogor, yang telah disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Keputusan Nomor M.HH-01.AH.11.03 Tahun 2023 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Bulan Bintang tanggal 20 Maret 2023.

8. Bahwa selain perubahan pada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga Pemohon, susunan dan personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang juga telah beberapa kali mengalami perubahan sejak partai ini berdiri pada tahun 1999. Perubahan terakhir dilakukan melalui Mukktamar V Partai Bulan Bintang yang dilaksanakan pada akhir tahun 2019 dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perubahan Susunan dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang terakhir didasarkan kepada Akta Nomor 3 tanggal 15 September 2022 tentang Pengesahan Susunan dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang Hasil Revisi periode 1441 (seribu empat ratus empat puluh satu) – 1446 (seribu empat ratus empat puluh enam) Hijriah / 2019 (dua ribu sembilan belas) – 2024 (dua ribu dua puluh empat) Masehi yang dibuat di hadapan Ratna Djatnika S.H, Notaris di Jakarta Selatan yang disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-27.AH.11.02 TAHUN 2022 tanggal 6 Oktober 2022, yang dalam Kepengurusan yang terbaru Partai Bulan Bintang diwakili oleh Ketua Umum Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra dan Sekretaris Jenderal Ir. Afriansyah Noor, M.Si, masing-masing menjadi prinsipal dalam permohonan ini yang kewenangannya didasarkan kepada ketentuan Pasal 12 huruf (a) Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang *jo.* Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) serta ayat (5) huruf c Anggaran Rumah Tangga Partai Bulan Bintang *jo.* Pasal 2 ayat (1) huruf a, Pasal 2 ayat (4) huruf Peraturan Partai Bulan Bintang Nomor 6 Tahun 2020.
9. Bahwa Pemohon adalah partai politik yang telah lolos verifikasi dan dinyatakan sah sebagai peserta dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD (pemilu legislatif) tahun 2024, sebagaimana telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum

Nomor 518 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Partai Lokal Aceh Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Tahun 2024 ("**Keputusan KPU 518**").

10. Bahwa Pemohon bukanlah partai politik yang mempunyai wakil di DPR RI sebagai hasil Pemilihan Umum Tahun 2009, 2014 dan 2019 yang membahas dan mensahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta dua kali pembahasan perubahannya, dan yang terakhir adalah perubahan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, Pemohon bukanlah partai politik yang dikategorikan sebagai subyek atau pihak yang tidak diperkenankan untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, Nomor 73/PUU-XII/2014 dan Nomor 85/PUU-XII/2014, karena turut serta mengambil bagian dalam pembahasan, penyusunan dan pengambilan keputusan dalam proses penyusunan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji ini beserta perubahan-perubahannya. Pemohon sama sekali tidak terlibat dalam pembahasan pembentukan maupun perubahan atas undang-undang tersebut.
11. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 *jo.* Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan setelahnya telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang apa yang dimaksud dengan "*kerugian konstitusional*" dengan berlakunya suatu norma undang-undang, yaitu:
 - (1) Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (2) Bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - (3) Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- (4) Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
 - (5) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
12. Bahwa sebagaimana telah dikemukakan dalam angka 8, Pemohon adalah partai politik yang telah lolos verifikasi dan dinyatakan sebagai peserta dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD (pemilu legislatif) tahun 2024 yang akan datang sebagaimana telah ditetapkan oleh Keputusan KPU 518. Ketika permohonan ini didaftarkan ke Sekretariat Mahkamah Konstitusi, Pemohon telah menyerahkan daftar calon sementara anggota DPR RI dan calon sementara anggota DPR Provinsi, Kabupaten dan Kota di seluruh tanah air. Proses ini akan terus berlanjut sesuai tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilu sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum sampai dengan hari pelaksanaan pemilihan umum dan pelantikan anggota-anggota DPR, DPD, MPR dan DPRD pada tahun 2024 yang akan datang.
13. Bahwa sebagai sebuah partai politik yang berbadan hukum, Pemohon mempunyai hak yang diberikan oleh konstitusi, dalam hal ini Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 untuk mengikuti Pemilihan Umum. Seperti telah dikemukakan di atas, Pemohon telah dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilihan Umum Tahun 2024. Sebagai peserta pemilihan umum, Pemohon berhak untuk merumuskan cita-cita perjuangan, program-program yang akan dilaksanakan, sebagai materi kampanye pemilihan umum. Merumuskan cita-cita perjuangan dan program-program yang akan dilaksanakan adalah juga merupakan hak konstitusional Pemohon untuk menyatakan pikiran dan pendapat sebagaimana diatur dalam norma Pasal 28 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang pelaksanaannya dirumuskan lebih lanjut tentang penyusunan program partai politik sebagai bahan materi untuk melakukan kampanye pemilihan umum. Salah satu program yang kini sedang disusun oleh Pemohon dalam menghadapi Pemilihan Umum adalah keinginan Pemohon untuk memperkuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, antara lain dengan adanya kepastian hukum bahwa MPR dapat membuat

Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* (pengaturan) untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional di negara kita ini. Namun keinginan untuk merumuskan keberadaan Ketetapan-Ketetapan MPR terbentur dengan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji.

14. Bahwa krisis konstitusional yang Pemohon maksudkan adalah terjadinya hal-hal yang luar biasa, dan tidak dapat diperkirakan kapan akan terjadi, namun menurut penalaran yang wajar, hal tersebut adalah sesuatu yang sangat mungkin dapat terjadi, sementara konstitusi kita, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tidak memberikan jalan keluar apapun untuk mengatasi keadaan itu. Ambil dua contoh saja, ketentuan Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan lima tahun sekali. Masa jabatan Presiden juga dibatasi hanya selama lima tahun, walaupun sesudah jabatan lima tahun pertama dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua. Bagaimana caranya mengatasi keadaan – yang Pemohon namakan suatu krisis konstitusional – terjadi bencana alam yang dahsyat seperti misalnya gempa bumi “*megathrust*” yang setiap saat dapat terjadi di selatan Pulau Jawa yang mengakibatkan tsunami yang diperkirakan setinggi lebih dari 50 meter, terjadinya peperangan, huru-hara yang mengganggu keamanan negara, dan merebaknya pandemi yang sulit diatasi dalam waktu singkat, sementara Pemilihan Umum yang harus dilaksanakan dalam lima tahun sekali tidak dapat dilaksanakan, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR dan DPRD serta Menteri-Menteri anggota kabinet juga habis masa jabatannya.
15. Bahwa jika keadaan luar biasa yang digambarkan di atas terjadi, maka bagaimana mengatasi keadaan ini untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari kevakuman kekuasaan? Norma-norma UUD Tahun 1945 tidak memberi jalan keluar apapun. Keadaan seperti ini juga tidak dapat diatasi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang karena materi muatannya adalah materi norma konstitusi yang tidak dapat digantikan dengan norma setingkat undang-undang. Begitu juga halnya, jika sekiranya dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, sejak awal hingga ditutupnya pintu

pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden, ternyata hanya ada satu pasangan yang mendaftar dan/atau hanya ada satu pasangan yang memenuhi syarat, maka dapatkah Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan? Norma Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945 dalam pemahaman Pemohon mengandaikan bahwa pasangan calon yang akan ikut dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan terdiri minimum dua pasangan atau lebih. Bagaimana kalau terjadi hanya ada satu pasangan calon? Apakah Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetap dilaksanakan? Undang-Undang Pemilihan Umum yang ada sekarang, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tidak memberikan jalan keluar apapun untuk mengatasi keadaan ini, seandainya hal itu terjadi. Kalau seandainya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditunda, maka lembaga apa yang berwenang untuk memperpanjang masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, atau mengangkat Pejabat Presiden sampai dilaksanakannya Pemilihan Presiden? Pemohon berpendapat bahwa secara konstitusional, persoalan ini hanya akan dapat diatasi dengan dua jalan: amandemen konstitusi, atau MPR membuat Ketetapan-Ketetapan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 guna mengatasi kevakuman pengaturan di dalam konstitusi.

16. Bahwa Pemohon ingin menuangkan persoalan di atas ke dalam program partai untuk dijadikan bahan Kampanye Pemilu Tahun 2024 dan dijadikan sebagai salah satu program perjuangan yang akan dilaksanakan apabila nantinya Pemohon berhasil menempatkan anggota-anggotanya di MPR-RI. Tetapi maksud Pemohon tersebut, yang sesungguhnya adalah hak konstitusional Pemohon sebagai partai politik peserta pemilu, justru terhalang oleh adanya ketidak-pastian hukum dengan berlakunya norma penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Sementara adanya kepastian hukum yang adil adalah hak konstitusional Pemohon sebagaimana diatur dalam norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang menegaskan bahwa Ketetapan MPR adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas yang menurut hemat Pemohon tidak memerlukan penjelasan apapun. Namun penjelasan atas norma Pasal 7 ayat (1) huruf b itu sendiri yang menyatakan “Yang dimaksud

dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.” Penjelasan ini justru mengaburkan makna materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b sendiri dan menimbulkan pertanyaan: Apakah selain Ketetapan MPRS dan MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut, MPR tidak boleh lagi membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru? Penjelasan itu jelaslah menimbulkan ketidakpastian hukum. Adanya ketidak-pastian hukum akibat penjelasan pasal ini telah melanggar hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Akibat dari ketidakpastian hukum tersebut, Pemohon menjadi ragu-ragu apakah memperjuangkan adanya Ketetapan-Ketetapan MPR tersebut dapat dijadikan sebagai materi kampanye yang akan diwujudkan oleh Pemohon apabila nantinya calon-calon yang Pemohon ajukan dalam Pemilu DPR telah terpilih menjadi anggota DPR yang akan secara otomatis menjadi anggota MPR-RI.

17. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon untuk memperoleh adanya kepastian hukum sebagaimana diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 secara spesifik telah dilanggar oleh penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang seolah-olah membatasi keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh norma Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, sementara Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri tidak secara jelas mengatur, apakah MPR masih berwenang atau tidak untuk membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru. Dengan demikian, ketidakjelasan di dalam Ketetapan MPR itu menjadi semakin tidak jelas dengan keberadaan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b. Ketidakjelasan ini secara spesifik menghilangkan kepastian hukum yang merupakan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

18. Bahwa keberadaan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang dimohonkan untuk diuji ini jelas mempunyai sebab akibat yang nyata (*causal verband*) dengan ketiadaan kepastian hukum bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru yang justru diinginkan oleh Pemohon untuk dimiliki dan diwujudkan oleh MPR-RI untuk mengatasi berbagai krisis konstitusional yang menurut penalaran yang wajar, sangat mungkin dapat saja terjadi. Kerugian konstitusional tersebut, pada hemat Pemohon, bukan saja spesifik dan mempunyai *causal verband* yang nyata dengan hak konstitusional Pemohon, tetapi juga hak konstitusional bagi semua warga-negara Indonesia, lembaga negara dan badan hukum yang sama-sama berkepentingan untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari sebuah krisis konstitusional yang sangat mungkin dapat saja terjadi seperti munculnya keadaan *chaos* akibat Pemilu tidak dapat dilaksanakan tepat waktu setelah lima tahun dari penyelenggaraan Pemilu sebelumnya, yang berimplikasi kadaluarsanya masa jabatan DPR, MPR, DPD dan Presiden serta Wakil Presiden. Kabinet juga bubar dengan sendirinya bersamaan dengan habisnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sehingga "*triumvirat*" yang dimaksud dalam norma Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga bubar dengan sendirinya. Norma hukum apa yang akan digunakan mengatasi keadaan ini ketika kevakuman kekuasaan benar-benar terjadi? Jika tidak ada Ketetapan MPR yang dapat mengatasinya, maka kemungkinan yang terjadi adalah militer (Tentara Nasional Indonesia) yang akan mengambil-alih kekuasaan dengan alasan demi untuk menyelamatkan bangsa dan negara.
19. Bahwa dengan dikabulkannya Permohonan ini sebagaimana nanti akan dituangkan di dalam petitum, maka norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang *a quo* utuh dipertahankan, namun penjelasannya yang dimohonkan untuk diuji (Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b) yang menjadi salah satu sumber ketidakpastian hukum itu dihapuskan, maka hak konstitusional Pemohon untuk memiliki kepastian hukum yang dirugikan dengan keberadaan penjelasan tersebut tidak terjadi dan tidak akan terulang lagi. Pemohon dengan bebas dan leluasa menyusun program-program dalam Pemilu dan, Insya Allah, jika Pemohon berhasil menempatkan calon-calon anggota DPR menjadi anggota DPR terpilih dan dengan demikian otomatis akan dilantik menjadi anggota-

anggota MPR, maka fraksi partai Pemohon akan memperjuangkan agar MPR membuat Ketetapan-Ketetapan MPR untuk menjabarkan ketentuan-ketentuan UUD Tahun 1945 guna mengatasi berbagai krisis konstitusional yang mungkin saja akan terjadi di negara kita ini.

20. Berdasarkan uraian-uraian di atas, Pemohon berkeyakinan bahwa Pemohon yang merupakan sebuah partai politik yang berbadan hukum dapat dikategorikan sebagai badan hukum privat atau publik yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. Pemohon bukanlah partai politik yang terlibat dalam proses penyusunan Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji beserta perubahannya, sehingga dikecualikan dari partai politik yang tidak diperkenankan mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Kerugian konstitusional Pemohon, yakni hak untuk memiliki kepastian hukum sebagaimana diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah nyata-nyata dilanggar dengan berlakunya penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Kerugian konstitusional itu belum sepenuhnya terjadi secara faktual, namun menurut penalaran yang wajar adalah sesuatu yang sangat mungkin atau potensial akan terjadi. Begitu pula dengan sifat spesifik dari kerugian konstitusional tersebut beserta hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dengan berlakunya penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Dengan demikian, Pemohon menyatakan bahwa Pemohon mempunyai kedudukan hukum atau "*legal standing*" untuk mengajukan permohonan ini.

III. ARGUMENTASI PERMOHONAN

21. Bahwa dengan dilakukannya amandemen terhadap pasal-pasal yang mengatur keberadaan MPR di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dihapuskannya Penjelasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang dasar tersebut, maka telah terjadi perubahan yang fundamental dari MPR sebagai satu-satunya lembaga "**yang melaksanakan kedaulatan rakyat**" dan merupakan "**lembaga tertinggi negara**" yang merupakan penjelmaan "**seluruh rakyat Indonesia**" yang berwenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta memilih

Presiden dan Wakil Presiden dan meminta pertanggungjawaban Presiden. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah mengubah status MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan menempatkannya sebagai lembaga negara yang sama kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR telah berubah menjadi **“dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”**. Keanggotaan MPR tidak lagi terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan, melainkan terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD yang seluruhnya dipilih melalui pemilihan umum. Meskipun kedudukan MPR telah berubah, namun Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa MPR berwenang mengubah Undang-Undang Dasar serta memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden melalui proses pemakzulan, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk mengisi kevakuman dalam masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Apakah dengan demikian, MPR hanya berwenang membuat Ketetapan yang bersifat *beschikking* dan *einmalig* saja, tetapi tidak berwenang lagi untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat *regeling* atau pengaturan?

22. Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidaklah secara eksplisit menyebutkan keberadaan Ketetapan MPR sebagai suatu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Ketetapan MPR sebagai suatu produk hukum secara implisit disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara”. Dari kata “menetapkan” itulah lahir produk MPRS pada tahun 1960 yang dinamai dengan Ketetapan, yakni Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Dari pada Haluan Negara”. Dalam perkembangan selanjutnya, baik MPRS maupun MPR hasil Pemilihan Umum sampai dengan hasil Pemilihan Umum tahun 1999 MPR telah melahirkan sejumlah Ketetapan-Ketetapan baik yang bersifat *beschikking* maupun yang bersifat *regeling*.

23. Bahwa sebagaimana telah dikemukakan di atas, Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan lahir sebagai konvensi ketatanegaraan, yakni kebiasaan ketatanegaraan yang lahir dalam praktik penyelenggaraan negara dalam kurun waktu antara tahun 1960-1966, sampai munculnya Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 mengenai “Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI dan Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara Republik Indonesia” yang secara tegas menyebutkan Ketetapan MPR sebagai “bentuk peraturan perundang-undangan” menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang materi muatannya adalah mengatur “garis-garis besar di bidang legislatif yang dilaksanakan dengan undang-undang” dan Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden”. Memorandum DPR-GR tersebut kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPR dengan Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Sejak saat itu dalam semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan yang pernah ada, ketetapan MPR dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kecuali di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan MPR tidak lagi dicantumkan sebagai salah satu dan bentuk peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan kita. Hal ini disebabkan oleh keragu-raguan pembentuk undang-undang ketika itu apakah dengan perubahan kedudukan dan fungsi MPR, lembaga itu masih berwenang atau tidak untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan. Namun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b kembali memuat Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan, namun mengandung problema pada penjelasannya, sehingga sekarang ini dimohonkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

24. Bahwa menurut hemat Pemohon, MPR tidak lagi membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan sejak lahirnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah disebabkan oleh keragu-raguan anggota MPR apakah dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang merubah status, kedudukan dan wewenang MPR, yang menyebabkan mereka bertanya-tanya apakah MPR masih mempunyai kewenangan untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan atau tidak dengan adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji? Keragu-raguan tersebut juga terjadi ketika muncul gagasan agar MPR menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) seperti digagas oleh Pimpinan MPR sekarang yang diketuai oleh Bambang Soesatyo, yakni, dalam bentuk peraturan apakah MPR menuangkan PPHN tersebut, apakah dalam bentuk Ketetapan MPR yang bersifat *beschikking* dan *einmalig* ataukah Ketetapan dalam bentuk *regeling* yang selanjutnya dapat dituangkan dalam undang-undang seperti Undang-Undang tentang Pembangunan Nasional Jangka Menengah dan Jangka Panjang. Kalau Ketetapan dalam bentuk *regeling* yang dipilih, pertanyaannya adalah apakah MPR masih berwenang membuat ketetapan jenis itu?
25. Bahwa apakah MPR masih mempunyai kewenangan membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan atau tidak, hal itu menjadi diskursus akademis yang berujung pada munculnya perbedaan pendapat. Ada akademisi yang berpendapat bahwa MPR tidak lagi berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan karena status dan kedudukan MPR sudah berubah. MPR bukan lagi satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Akademisi lain berpendapat bahwa karena keberadaan Ketetapan MPR lahir dari konvensi ketatanegaraan, maka tergantung kepada MPR apakah akan membuat Ketetapan atau tidak. Seandainya MPR membuat Ketetapan, maka MPR harus melihat apakah konvensi itu diterima dalam praktik penyelenggaraan negara dalam kurun waktu yang panjang atau tidak. Akademisi yang lain berpandangan bahwa karena Ketetapan MPR sudah diakui oleh undang-undang sebagai salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, maka MPR berwenang untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang berisi pengaturan yang letaknya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan

di atas Undang-Undang, tetapi terkendala dengan adanya Penjelasan dalam Undang-Undang tersebut. Jika penjelasan tersebut dihapuskan, maka secara sah MPR dapat membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan. Pendapat terakhir yang sering Pemohon dengar dalam berbagai diskusi mengenai topik Ketetapan MPR mengatakan karena UUD tidak melarang MPR membuat Ketetapan, maka jika mau, MPR dapat saja membuat Ketetapan.

26. Bahwa karena terjadi perbedaan pendapat di kalangan akademisi dan juga di kalangan politisi dan aktivis mengenai keberadaan Ketetapan MPR, maka Pemohon berpandangan perlu untuk menyimak dan menganalisis seperti apakah perdebatan di Majelis Permusyawaratan Rakyat seputar lahirnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Sebagaimana telah Pemohon kemukakan, Ketetapan ini disebutkan di dalam penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Namun Ketetapan ini bukanlah muncul secara tiba-tiba melainkan terkait dengan Perubahan Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "*Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003*". Kemudian pada tahun 2003 itu lahirlah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang "Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002".
27. Bahwa jika teks yang bersifat normatif dalam perubahan Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945, teks itu 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". Artinya yang harus ditinjau itu adalah Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada dan menentukan status hukum Ketetapan-Ketetapan tersebut untuk diambil keputusan dalam Sidang Umum MPR tahun 2003. Ketentuan Aturan Tambahan itu tidak menyinggung sama sekali, apakah MPR masih

berwenang untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat *regeling* di masa-masa yang akan datang. Begitu pula hasil dari tugas yang dibebankan kepada MPR untuk melakukan peninjauan itu sebagaimana tertuang di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang judulnya adalah tentang “Peninjauan Terhadap Materi dan Status Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002”, hanyalah berisi klasifikasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada dan mengelompokkannya ke dalam 6 (enam) kelompok yakni:

- (1) Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, yang terdiri atas 8 (delapan) Ketetapan;
- (2) Ketetapan MPRS dan MPR dinyatakan tetap berlaku dengan syarat tertentu yang meliputi 3 (tiga) Ketetapan;
- (3) Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan hasil Pemilu 2004 yang terdiri atas 8 (delapan) Ketetapan;
- (4) Ketetapan MPRS dan MPR yang tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang terdiri atas 11 (sebelas) Ketetapan;
- (5) Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib yang masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilu tahun 2004;
- (6) Ketetapan MPRS dan MPR yang tidak memerlukan tindak-lanjut baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut maupun telah selesai dilaksanakan, terdiri atas 104 (seratus empat) Ketetapan.

28. Bahwa selain hanya menetapkan Ketetapan MPRS dan MPR ke dalam 6 kategori tersebut di atas, baik konsiderans maupun pasal-pasal Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 di atas sama sekali tidak menyinggung apakah MPR masih diperbolehkan membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru atau tidak. Pemohon berpendapat bahwa apa yang dilakukan MPR dengan menetapkan Ketetapan Nomor I/MPR/2003 adalah sesuai dengan amanat Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 yang menugaskan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS yang ada untuk diputuskan mana yang masih berlaku dan mana yang tidak berlaku lagi. Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak memerintahkan kepada MPR untuk

mengkaji apakah dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR masih dibolehkan membuat Ketetapan-Ketetapan atau tidak.

29. Bahwa dari 6 (enam) kategori Ketetapan-Ketetapan hasil peninjauan sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut, dikemukakan ada 2 (dua) kategori Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dikategorikan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan-Ketetapan MPR tersebut. Jika Ketetapan ini dihubungkan dengan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, maka materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b menyebutkan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 tetapi di atas undang-undang. Namun Penjelasan atas pasal tersebut membatasi Ketetapan-Ketetapan MPR yang diakui keberadaannya sebagai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan hanyalah Ketetapan-Ketetapan yang disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.
30. Bahwa pembatasan yang dibuat oleh penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji, pada hemat Pemohon, mengandung makna bahwa selain Ketetapan-Ketetapan MPR yang disebut di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I Tahun 2003, tidak ada Ketetapan-Ketetapan MPR yang berlaku. Sebab itu, seandainya MPR membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru, maka Ketetapan-Ketetapan yang baru tersebut berdasarkan penjelasan pasal tersebut tidak diakui sebagai salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal pengaturan seperti itu tidak ditemui di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 bukanlah Ketetapan yang berisi tata-urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia dan bukan pula berisi pembatasan keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR. Ketetapan itu adalah hasil kajian yang diamanatkan oleh Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945, dengan kata lain berisi peninjauan terhadap Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada pada waktu itu dan kemudian mengklasifikasikannya, dengan menyebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 tentang adanya sejumlah Ketetapan MPR yang masih berlaku dengan

syarat tertentu dan Ketetapan-Ketetapan lainnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 juga tidak mengatur bahwa selain Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan syarat tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan tersebut, di masa kemudian MPR tidak boleh membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru. Andaiakan MPR membuatnya, maka Ketetapan-Ketetapan tersebut tidak diakui sebagai salah satu jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji. Dengan demikian, jelaslah bahwa penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji telah mengebiri keinginan MPR untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru.

31. Bahwa menurut hemat Pemohon, pembatasan keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR oleh penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji, sebagai salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan dalam angka 28 di atas, dilihat secara formil pembentukan peraturan perundang-undangan, bertentangan dengan norma atau materi muatan di dalam penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b tersebut. Keberadaan Penjelasan yang justru bersifat normatif dan malahan membatasi norma di dalam pasal, secara formil adalah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri, khususnya pada bagian Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan pada Bagian BAB I Kerangka Peraturan Perundang-undangan poin 177 yang telah mengatur bahwa Penjelasan tidak boleh mengandung norma. Fungsi penjelasan hanyalah untuk menjelaskan istilah, frasa kata atau kalimat-kalimat di dalam pasal, bukan untuk memuat norma baru, apalagi membatasi keberlakuan norma yang menjadi materi muatan di dalam pasal yang dijelaskannya.
32. Bahwa Pemohon berpandangan tidak ada satupun pasal dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang secara eksplisit melarang MPR untuk membuat Ketetapan-Ketetapan baik yang bersifat *beschikking* seperti melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikannya sebagai akibat pemakzulan, maupun untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat

pengaturan (*regeling*) untuk menjabarkan pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang materi muatannya tidak dapat diatur dengan undang-undang. Oleh sebab itu, penyebutan keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang hierarkinya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang adalah dapat diterima dan dibenarkan.

33. Bahwa keberadaan Ketetapan MPR yang bercorak pengaturan itu dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia setidaknya telah tiga kali menjadi penyelamat Negara Republik Indonesia ketika negara ini mengalami krisis konstitusional. Pertama, MPRS telah membuat Ketetapan Nomor XXV/MPRS/1966 yang memperkuat keputusan eksekutif yang diambil oleh Pengemban Surat Perintah 11 Maret 1966 membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan melarang penyebaran paham Komunisme, Marxisme dan Leninisme setelah terjadinya pemberontakan G 30 S PKI pada tahun 1965. Kedua, MPRS menerbitkan Penetapan yang bersifat *beschikking* untuk menetapkan Pengemban Supersemar sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia setelah Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS pada tahun 1967. Keberadaan Pejabat Presiden tidaklah dikenal di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun pada saat itu, jabatan Wakil Presiden kosong, tetapi dengan diberhENTIKANNYA Presiden Soekarno dari jabatannya, MPR memandang perlu untuk mengisi kevakuman Presiden tersebut dengan melantik seorang Pejabat Presiden.
34. Bahwa selain Ketetapan di atas, MPR juga telah membuat Ketetapan Nomor III/MPR/1978 dan Ketetapan Nomor I/MPR/1983 yang memuat pengaturan tentang pertanggungjawaban Presiden dalam melaksanakan Haluan Negara yang dapat berujung pada pemberhentian Presiden dari jabatannya. Ketetapan-Ketetapan ini membuat pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 menjadi sah dan konstitusional. Keempat, MPR telah membuat Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan. Ketetapan ini dijadikan dasar untuk berhENTINYA Presiden Soeharto dari jabatannya dan pengambilan sumpah jabatan Presiden BJ Habibie di hadapan Pimpinan Mahkamah Agung, ketika MPR dalam keadaan tidak dapat bersidang akibat krisis moneter tahun 1998. Ketetapan ini

membuat berhentinya Presiden Soeharto dan pengambilan sumpah Wakil Presiden BJ Habibie sebagai penggantinya menjadi sah dan konstitusional.

35. Bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukanlah lembaga yang berwenang untuk merumuskan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara kita setelah terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan untuk menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah kewenangan Presiden dan DPR dengan menetapkannya di dalam undang-undang berdasarkan norma Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Undang-undang yang dibentuk berdasarkan norma pasal inilah yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, bukan Ketetapan MPR atau bahkan dalam memorandum DPR-GR seperti terjadi di awal Pemerintahan Orde Baru. Pada hemat Pemohon, sudahlah tepat dan benar Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 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. Apa yang tidak tepat justru pada penjelasannya yang membatasi Ketetapan MPR yang termasuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan hanya sebatas Ketetapan MPR sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003. Penjelasan atas norma Pasal 7 ayat (1) huruf b ini sebagaimana telah Pemohon uraikan sebelumnya, menimbulkan kesan bahwa MPR tidak berwenang lagi membuat Ketetapan-Ketetapan baru selain dari apa yang sudah ada dan masih berlaku sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003.
36. Bahwa Pemohon telah menelusuri risalah pembahasan amandemen Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 dan juga menelusuri risalah pembahasan penyusunan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 untuk mengetahui apakah sesungguhnya *original intent* para anggota MPR ketika merumuskan perubahan Aturan Peralihan dan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut. Buku yang berjudul ***Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar***

Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Edisi Revisi, yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Tahun 2010, memberikan informasi untuk menelusuri perumusan Aturan Tambahan UUD Tahun 1945 (**Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945**).

37. Bahwa pembahasan mengenai Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mulai diperdebatkan dalam sidang-sidang PAH I MPR Tahun 2000, tetapi tidak menghasilkan kesepakatan apapun. Bahkan para anggota MPR saling berdebat apakah keberadaan Aturan Tambahan masih perlu atau tidak dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam sidang PAH I tanggal 28 Juni 2000, Hendi Tjaswandi dari Fraksi TNI POLRI mengusulkan agar ketentuan Aturan Tambahan UUD Tahun 1945 dihapus, dan digabungkan dalam bab terakhir UUD Tahun 1945 dengan judul Aturan Peralihan (halaman 372 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Zain Badjeber dari Fraksi PPP menganggap Aturan Tambahan sudah tidak diperlukan lagi dengan alasan bahwa dengan perubahan pertama UUD Tahun 1945 “...MPR sudah melakukan penetapan secara diam-diam terhadap Undang-Undang Dasar ini” (halaman 373 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Sementara Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB mengusulkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Aturan Tambahan sudah tidak diperlukan lagi dan karena itu dihapuskan saja dari UUD Tahun 1945 (halaman 374 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi berpendapat dan setuju Aturan Tambahan dihapuskan (halaman 375 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Sebaliknya Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan mengungkapkan masih perlunya Aturan Tambahan (halaman 376 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Sementara Ketua PAH I BP MPR Harun Kamil berpendapat Aturan Tambahan tetap diperlukan dengan materi pengaturan yang berbeda dari tahun 1945, tetapi berisi ketentuan yang berisi perintah kepada DPR dan Pemerintah untuk “menyesuaikan peraturan dari lembaga ini dengan perubahan yang dilakukan dengan Undang-Undang Dasar ini” (halaman 375 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun

1945). Sampai akhir sidang PAH I MPR tahun 2000, tidak ada kesepakatan apapun dari MPR mengenai Aturan Tambahan tersebut.

38. Bahwa pada masa Perubahan Keempat UUD Tahun 1945 pada tanggal 28 Maret 2002, dalam sidang tersebut baru pertama kalinya ada usulan dari Ali Hardi Kiaidema agar ada Aturan Tambahan yang baru dalam UUD Tahun 1945 yang berisi penegasan bahwa Penjelasan UUD Tahun 1945 dihapuskan seluruhnya dan tidak lagi menjadi bagian dari UUD Tahun 1945 (halaman 377 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). M. Hatta Mustafa dari Fraksi Utusan Daerah sependapat dengan F-PPP bahwa penjelasan UUD Tahun 1945 dihapuskan seluruhnya dan ketentuan mengenai hal itu dituangkan di dalam Aturan Tambahan. Mengenai keberadaan Ketetapan-Ketetapan MPR Hatta Mustafa mengatakan *“Kemudian, saya sepakat bahwa Tap-Tap MPR yang begitu banyak tadinya, kalau MPR kita ini tinggal joint session. Walaupun di situ misalnya ada TNI/Polri-nya karena sudah masuk tapi di-joint session baru bisa hadir. Tap-Tap MPR yang tadi istilahnya menggantung itu bagaimana pemberlakuannya? Ini juga banyak peraturan-peraturan yang perlu kita teliti untuk bagaimana, apa ini akan masuk dalam Aturan Peralihan atau di dalam Aturan Tambahan?”* (halaman 379 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Sejalan dengan Ali Hardi, Lukman Hakim Saifuddin juga menegaskan bahwa dalam Aturan Tambahan itu perlu ada kejelasan mengenai Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada, maka sebelum MPR yang baru terbentuk maka kita *“...menugaskan kepada MPR yang ada, artinya MPR yang sekarang ini, untuk membuat keputusan berkenaan dengan berbagai Ketetapan MPR yang masih berlaku dan yang masih diperlukan, serta membuat Peraturan Tata Tertib MPR menurut Undang-Undang Dasar ini”* (halaman 390 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar dalam Aturan Tambahan diatur mengenai keberadaan utusan TNI/POLRI mengingat MPR akan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD melalui Pemilu, sementara keberadaan Utusan Golongan akan dihapuskan (halaman 392 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945).
39. Bahwa selanjutnya, Soetjipto dari F-UG mengemukakan pandangan bahwa Aturan Tambahan harus memuat pengaturan mengenai keberadaan utusan TNI-POLRI dan perlunya kejelasan mengenai status Ketetapan-Ketetapan MPR

yang perlu dituangkan dalam Aturan Tambahan. Dia mengatakan “*Saya kira yang perlu lagi dipikirkan adalah kalau memang kita sepakat bahwa MPR sudah tidak boleh membuat Tap lagi. Ada satu persoalan bagaimana Tap-Tap yang sekarang sudah ada, Tap yang tidak diatur di dalam Konstitusi kita atau pengaturannya tidak bisa dikatakan. Apakah ini bertentangan atau tidak bertentangan? Karena MPR sudah tidak boleh membuat Tap lagi.*” (halaman 395 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Pertanyaan senada mengenai apakah MPR masih tetap mempunyai kewenangan membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru juga dikemukakan oleh Hatta Mustafa dari F-UD, bahkan dia mempertanyakan apakah MPR hasil Pemilu 1999 itu masih berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan atau tidak (halaman 396 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945).

40. Bahwa pertanyaan mengenai apakah MPR masih berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan juga dikemukakan oleh Andi Mattalata dari F-PG yang mengatakan “*Yang berikut, saya ingin berasumsi bahwa titik tujuan yang akan kita capai adalah lahirnya sebuah MPR yang kewenangannya terbatas. Kewenangan yang terbatas seperti dicantumkan dalam pasal-pasal sehingga menjadi pertanyaan. Apakah dia masih mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan-Ketetapan yang bersifat regulatif, regeling atau tidak? Asumsi saya, tidak lagi. Karena itu menjadi pertanyaan, lalu diapakan Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada sekarang ini? Kalau sampai 2004 Ketetapan itu masih ada dan MPR baru terbentuk. Kalau kita sependapat bahwa tahun 2004 tidak ada lagi, maka Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada sekarang ini ya harus ditentukan statusnya Pak. Karena kalau tidak ditentukan, dia akan berlaku seumur hidup, tidak ada lagi kewenangan, tidak ada lagi Lembaga yang punya hak untuk mencabut dia*” (halaman 399 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Atas berbagai pandangan mengenai status Ketetapan MPR dalam Aturan Tambahan itu, Pimpinan Rapat, Harun Kamil dari F-UG menyimpulkan bahwa masih terdapat perbedaan pendapat di kalangan anggota mengenai apa yang akan dituangkan di dalam Aturan Tambahan, terutama mengenai status Penjelasan UUD Tahun 1945 dan Ketetapan MPR yang menurutnya “*Sehingga perlu kita menata lebih jauh bagaimana kedudukan Tap MPR tadi. Ada yang berpendapat bahwa sampai tahun 2004 ini coba kita*

benahi Tap MPR yang ada, juga termasuk Keputusan-Keputusan yang Ketetapan yang mesti dilakukan, karena itu Tap amanat dari Tap MPR sendiri” (halaman 415 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945).

41. Pembahasan mengenai Aturan Tambahan terus berlanjut sampai ke Rapat PAH I BP MPR ke 36 dengan agenda Laporan Tim Perumus Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan pada tanggal 9 Juli 2002. Dalam kesempatan itu, Wakil Ketua PAH I Slamet Efendi Yusuf menyampaikan kesepakatan Tim Perumus mengenai rancangan Aturan Tambahan sebagai berikut: *“Kemudian Aturan Tambahan itu, yaitu Pasal I, MPR ditugasi untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR 2003”*. *Pasal II: “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1900.. [1945] terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”* (halaman 420-421 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Setelah Pimpinan PAH membacakan laporan Tim Perumus, masih terdapat serangkaian perdebatan di PAH baik mengenai rumusan Aturan Tambahan maupun mengenai usul TNI-POLRI agar keberadaan utusan TNI-POLRI dimuat di dalam Aturan Tambahan. Fraksi F-PG melalui Agun Gunanjar Sudarsa sekali lagi menginginkan adanya penegasan di dalam ketentuan Pasal I Aturan Tambahan, berkaitan dengan *“Karena sesuai dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, di mana pada masa-masa yang akan datang, Majelis tidak berwenang lagi membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat membuat ketetapan yang bersifat penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal III. Oleh karena itu, di masa yang akan datang tentunya tidak akan kita kenal lagi berbagai Ketetapan-Ketetapan Majelis dalam tata urutan peraturan perundang-undangan kita.”* (halaman 429-430 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945).
42. Bahwa pandangan Agun Gunanjar tidak hanya mendapat dukungan rekan sefraksinya Andi Mattalata, tetapi mendapat dukungan juga dari fraksi-fraksi yang lain. JE Sahetapy dari Fraksi PDIP berpendapat bahwa rumusan Aturan Tambahan yang terdiri atas dua pasal sebagaimana dirumuskan oleh Tim Perumus tidak perlu diubah lagi. Sahetapy mengatakan *“Partai Demokrasi Perjuangan setuju dengan redaksi yang sudah disepakati dalam PAH I yang*

bertalian dengan redaksi peraturan peralihan dan peraturan tambahan. Sebab hal itu sudah begitu jelas dan dengan demikian, berbicara untuk dirinya sendiri, speak for itself” (halaman 433 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Fraksi-fraksi lain termasuk Ahmad Zaky Siradj dari F-UG menyatakan setuju dengan rumusan Tim Perumus dalam PAH I mengenai dua pasal Aturan Tambahan, begitu juga Vincent T Radja yang mewakili F-UD menyatakan secara tegas menyetujui rumusan Aturan Tambahan yang dihasilkan oleh Tim Perumus PAH I. Sayuti Rahawarin dari Fraksi Daulatul Ummah menyatakan *“untuk Aturan Peralihan dan aturan Tambahan, fraksi kami dapat menyetujui semua rumusan yang ada.”* (halaman 435 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945). Demikian pula, Fraksi PBB yang diwakili oleh Bondan Abdul Majid mengatakan *“Fraksi Bulan Bintang setelah mempertimbangkan dan mendengar apa yang diajukan tadi, maka terhadap Aturan Peralihan Pasal I, Pasal II dan Pasal III dapat menerimanya. Demikian pula Aturan Tambahan Pasal I dan Pasal II menerimanya pula”* (halaman 435 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945).

43. Bahwa meskipun telah menerima rumusan Pasal I dan Pasal II Aturan Tambahan yang dihasilkan oleh PAH I, namun masih terdapat perdebatan panjang mengenai berbagai keinginan untuk menambahkan hal-hal baru terkait dengan rumusan tersebut, termasuk keinginan Fraksi TNI POLRI dan F-PG yang menginginkan penegasan bahwa MPR yang akan datang tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat Ketetapan-Ketetapan di dalam pandangan umum fraksi-fraksi, namun akhirnya setelah rapat paripurna diskors dan dibuka kembali oleh Ketua MPR Amien Rais untuk mengambil keputusan Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945, termasuk materi Aturan Tambahan. Para anggota MPR menyepakati materi Aturan Tambahan secara aklamasi, dengan rumusan sebagai berikut: Aturan Tambahan. Pasal I: *Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003.* Pasal II: *Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan*

dan pasal-pasal. (Halaman 440 Buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUD Tahun 1945).

44. Bahwa dengan kesepakatan secara aklamasi terhadap rumusan Aturan Tambahan yang semula dihasilkan oleh Tim Perumus PAH I Badan Pekerja MPR, sangat sulit untuk memastikan apakah *original intent* dari pembentuk Undang-Undang Dasar ketika merumuskan dua Pasal Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 karena rumusan akhir yang dicapai dan disepakati secara aklamasi dalam Sidang Paripurna MPR adalah sebuah rumusan kompromi. Dari semua pembicara dalam PAH I maupun Rapat Paripurna yang membahas materi Aturan Peralihan Khusus mengenai rumusan Pasal I yang menugaskan MPR untuk melakukan peninjauan atas materi Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR, usulan Fraksi Golkar melalui Gunanjar agar dimasukkan ketentuan bahwa MPR yang akan datang tidak lagi berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru, tidak mendapat kesepakatan dari semua fraksi MPR. Apakah dengan demikian, berarti MPR tetap berwenang atau tidak berwenang lagi membuat Ketetapan-Ketetapan atau tidaklah dapat dipahami dengan merujuk kepada perdebatan-perdebatan yang berisi *original intent* dari pembentuknya. Permasalahan tersebut tetap akan menjadi pro-kontra secara akademis dan politis.
45. Bahwa sesuai dengan amanat Pasal I Aturan Tambahan, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan atas materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR yang akan diambil keputusan dalam Sidang MPR Tahun 2003, maka Panitia *Ad Hoc* (PAH) II MPR mulai melakukan tugasnya membahas amanat Aturan Peralihan UUD Tahun 1945 tersebut dengan melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan mengundang para pakar dan akademisi untuk menyampaikan pandangannya. Dalam RDPU tanggal 24 dan 25 Februari 2003, empat pakar hukum yang diundang Prof. Dr. Sri Soemantri, Prof. Dr. Dahlan Thaib dan Prof. Philipus M. Hadjon masing-masing berbeda pendapat mengenai keberadaan Ketetapan MPR pasca amandemen UUD 45. Prof. Sri Soemantri dan Prof. Jimly berpendapat bahwa dengan terjadinya perubahan UUD Tahun 1945 yang menempatkan semua lembaga negara secara sejajar, maka MPR tidak lagi mungkin berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan sebagaimana sebelumnya. Produk hukum yang dapat dibuat oleh MPR pasca amandemen

adalah perubahan undang-undang dasar. Sementara Prof. Dahlan Thaib berpendapat sebaliknya, MPR masih berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan dengan muatan materi pengaturan lebih lanjut ketentuan undang-undang dasar jika dipandang perlu. Prof. Philipus M. Hadjon berpendapat, keberadaan Ketetapan MPRS maupun MPR adalah illegal karena MPR baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak berwenang membuat produk hukum yang dinamai dengan ketetapan itu. MPR menurut Prof. Philipus M. Hadjon sejak semula hanya berwenang membuat keputusan yang bersifat *beschikking*, bukan bersifat *regeling*. Pandangan yang berbeda mengenai keberadaan Ketetapan MPR pasca amandemen di kalangan anggota PAH II lebih kurang sama dengan perbedaan pendapat antara Prof. Sri Soemantri dan Prof. Jimly di satu pihak dengan Prof. Dahlan Thaib di lain pihak.

46. Bahwa pembahasan selanjutnya mengenai pelaksanaan tugas kepada MPR untuk melaksanakan ketentuan Pasal I Aturan Tambahan dilakukan dengan semiloka di beberapa tempat dan seminar serta membentuk tim perumus untuk mengkaji Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR kepada tim Universitas Indonesia dan Tim Universitas Gadjah Mada. Dari tiga jilid tebal buku Risalah Rapat Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 Dan Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang berisi notulen seluruh pembahasan mulai dari Pengantar Musyawarah Fraksi-Fraksi MPR, RDPU, Pembahasan dalam PAH sampai dengan Rapat Paripurna pengambilan keputusan atas Rancangan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 pembahasan terfokus kepada klasifikasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR tentang mana yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi dengan ketentuan-ketentuan tertentu. Perdebatan apakah MPR masih dapat 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. Terhadap persetujuan dari fraksi-fraksi itu, Fraksi PDIP meminta diperkenankan menyampaikan

minderheids nota yang dibacakan oleh Drs. Soewarno. Fraksi PDIP setuju dengan Rantap MPR Nomor I/MPR/2003, namun menyampaikan beberapa catatan khusus terkait dengan Ketetapan MPRS mengenai Supersemar dan beberapa Ketetapan MPRS mengenai Presiden RI yang pertama, Ir. Soekarno agar menjadi catatan sejarah mengenai sikap PDIP atas disahkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 (Halaman 1192-1194, Buku III Risalah Rapat Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003).

47. Bahwa dengan menelaah risalah-risalah pembahasan pelaksanaan tugas kepada MPR yang diberikan oleh Pasal I Aturan Tambahan dapat disimpulkan bahwa tidak ada *original intent* dari pembentuk Ketetapan MPR tersebut yang dapat dijadikan sebagai pegangan untuk menyimak apakah sesungguhnya maksud para pembentuk Ketetapan tersebut dibalik apa yang secara tersurat di dalam teks Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut. Para pembentuk Ketetapan tersebut saling berdebat dan berbeda pandangan, namun kemudian berujung kepada kompromi sebagaimana tertuang di dalam teks yang diberikan catatan dalam bentuk *minderheids nota* oleh Fraksi PDIP. Pertanyaan mendasar yang ingin dicari jawabannya oleh Pemohon dengan menelaah Risalah Rapat Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, yakni apakah MPR masih berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan dengan adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tidak terjawab dengan telaah atas risalah tersebut. Karena itu, Pemohon berpendapat bahwa pembatasan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji tidaklah mempunyai pijakan baik di dalam ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 maupun di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri, sehingga beralasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Penjelasan atas norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang yang dimohonkan untuk diuji adalah bertentangan dengan norma Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945 karena mengandung ketidak-pastian hukum.

IV. PETITUM

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan LNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dan terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LNRI Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan LNRI Nomor 6801) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Memerintahkan agar Putusan ini ditempatkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan LNRI Nomor 5234);
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Nomor 4 tanggal 5 November 1998 Tentang Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang, yang dibuat oleh Anasrul Jambi, S.H., Notaris di Jakarta
4. Bukti P-4 : Fotokopi Pengumuman Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.UM.06.08-77 tentang Pendaftaran dan Pengesahan Partai Politik Partai bulan bintang tanggal 16 Februari 1999;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Akta Nomor 3 tanggal 11 Februari 1999 tentang Perubahan Anggaraan Dasae Partai Bulan

- Bintang, yang dibuat oleh Anasrul Jambi, S.H., Notaris di Jakarta;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Akta Nomor 14 tanggal 19 Januari 2022 Tentang Pengesahan Susunan dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang Hasil Revisi 1441-1446 H/2009-2024 M, yang dibuat oleh Hanafi, S.H., Notaris di Jakarta;
 7. Bukti P-7 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor: M.HH-04.AH.11.02 Tahun 2022 tentang pengesahan perubahan Susunan dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang Hasil Revisi 1441-1446 H/2009-2024 M tanggal 16 Maret 2022;
 8. Bukti P-8 : Fotokopi Ketetapan Muktamar V Partai Bulan Bintang Nomor: 07/TAP/Muktamar V/2019 tanggal 26 September 2019 tentang Anggaran Rumah Tangga Partai Bulan Bintang Sebagaimana termuat dalam Buku saku AD/RT Partai Bulan Bintang;
 9. Bukti P-9 : Fotokopi Buku Hasil Muktamar V Partai Bulan Bintang;
 10. Bukti P-10 : Fotokopi Akta Nomor 17 tanggal 17 Februari 2023 tentang Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Bulan Bintang, yang dibuat di hadapan Notaris Nur Alfa Kusumapatria, SH, Mkn, Notaris di Bogor;
 11. Bukti P-11 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor M.HH-01.AH.11.03 Tahun 2023 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Bulan Bintang tanggal 20 Maret 2023;
 12. Bukti P-12 : Fotokopi Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan

Partai Lokal Aceh Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Tahun 2024;

13. Bukti P-13 : Print out Artikel berjudul *“Decree of the People’s Consultative Assembly as the legal basis in the lawmaking process (analysis of the Decree of the People’s Consultative Assembly of the Republic of Indonesia No. XVI/MPR/1998 on the Political Economy in term of Economic Democracy)”* yang ditulis oleh Kuntari & Fitra Arsil.

[2.3] Menimbang bahwa selain mengajukan alat bukti surat/tulisan, Pemohon juga mengajukan 2 (dua) ahli, yaitu Dr. Fitra Arsil dan Dr. Margarito Kamis, S.H., M.Hum., serta 4 (empat) saksi, yaitu Kamarul Zaman Rambe, Rully Chairul Azwar, Ahmad Yani, dan Martin Hamonangan Hutabarat yang didengar keterangannya di bawah sumpah pada persidangan tanggal 24 Agustus 2023, 13 September 2023, dan 18 Oktober 2023, yang pada pokoknya sebagai berikut:

AHLI

1. Dr. Fitra Arsil

A. Pengaturan Ketetapan MPR di UU

1. Berdasarkan bacaan ahli terhadap pengaturan mengenai Ketetapan MPR di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 nampak terjadi komplikasi hukum yang cukup serius yang berakibat Ketetapan MPR bukan saja menjadi tidak jelas keberlakuannya namun juga menjadi mandul, tidak bisa ditegakkan dan digunakan dalam kehidupan kenegaraan di Republik Indonesia.
2. Menggunakan UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai tempat untuk memberi landasan bagi pengaturan mengenai kedudukan, keberlakuan dan pembentukan Ketetapan MPR memiliki berbagai resiko karena kelemahan kedudukan peraturan. UU Nomor 12 Tahun 2011 tetaplah sebuah UU dengan segala karakteristiknya termasuk kedudukannya dalam hierarki peraturan yang berada di bawah Ketetapan MPR sehingga kesulitan untuk mengatur keberlakuan dan materi muatan Ketetapan MPR. Kontroversi sebenarnya

sudah tampak ketika Kedudukan, Keberlakuan dan pembentukan TAP MPR diatur oleh UU yang oleh UU *a quo* justru diberi kedudukan di atas UU.

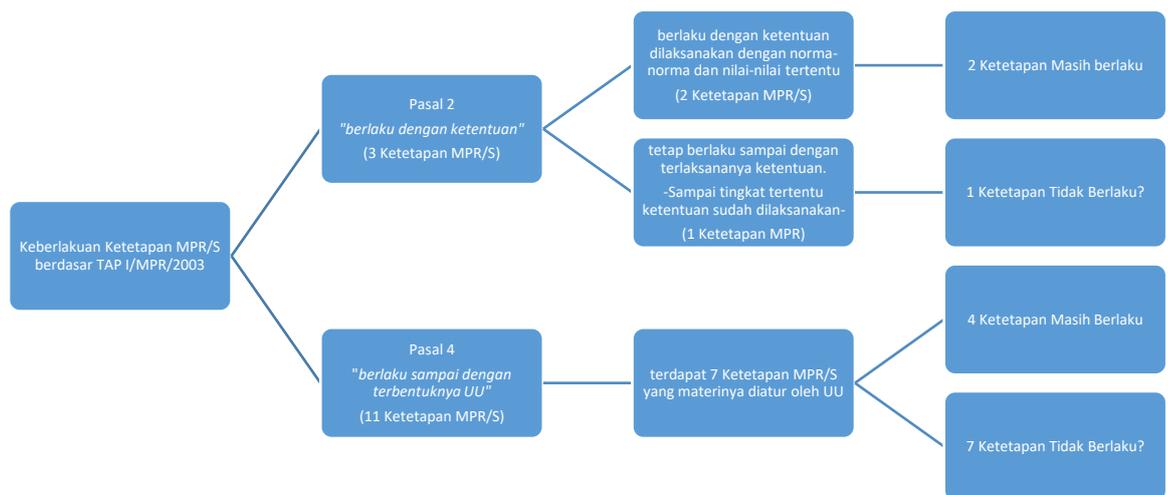
3. Dengan posisi demikian, jika larangan pembentukan TAP MPR hanya didasarkan pada pemahaman terhadap Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dipersoalkan dalam pengujian ini tentu larangan tersebut dapat dikatakan tidak memadai berdasar prinsip *lex superior derogate legi inferiori*. Ketetapan MPR dapat saja dibentuk dengan mengabaikan larangan tersebut karena kedudukan peraturan yang melarangnya lebih rendah dibanding Ketetapan MPR dan tentu saja Ketetapan MPR dapat menyimpangi larangan tersebut.
4. Jika melihat ketentuan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang telah melakukan klasifikasi semua ketetapan MPR/S yang pernah terbit memang ada anggapan bahwa Ketetapan MPR nampak telah menundukkan diri menjadi setingkat dengan UU ketika membaca ketentuan Pasal 4 TAP I/MPR/2003 berdasar frasa “tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang”. Namun argumen ini lemah karena jika melihat lebih cermat ketentuan Pasal 4 tersebut. Jika frasa tersebut dimaknai ketetapan MPR menundukkan diri menjadi setingkat UU tentu hanya bisa dimaknai ketetapan-ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 4 saja. Sedangkan ketetapan-ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku terdapat pula dalam pengaturan yang dilakukan oleh Pasal 2 TAP I/MPR/2003. Dalam Pasal 2 tidak disebutkan bahwa keberlakuan ketetapan MPR didasarkan kepada terbitnya UU yang mengatur materi dalam Ketetapan MPR/S dimaksud. Oleh karena itu alasan ini cukup lemah karena tidak mungkin terdapat kedudukan yang berbeda-beda diantara Ketetapan MPR.
5. Pengaturan Pembentukan, Perubahan, keberlakuan, Pengecualian dan Pembatasan Konstitusi diatur oleh konstitusi sendiri. Pengaturan pembentukan, perubahan, keberlakuan, UU diatur oleh konstitusi dan UU. Ketetapan MPR yang diakui kedudukannya setingkat di bawah konstitusi seharusnya hanya dapat diatur oleh Konstitusi dan Ketetapan MPR itu sendiri. Suatu Peraturan Perundang-undangan hanya bisa diatur kedudukan, pembentukan, keberlakuan dan pembatasannya oleh peraturan di atasnya dan oleh peraturan itu sendiri. Akibat pengaturan Ketetapan MPR oleh UU

mengakibatkan terjadinya berbagai komplikasi hukum yang relatif tidak memiliki jalan keluar.

B. Kontroversi Keberlakuan

1. Seandainya pun diikuti logika pengaturan yang dilakukan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai keberlakuan Ketetapan MPR, tidak terdapat jawaban yang memuaskan mengenai keberlakuan Ketetapan MPR yang ada pada saat ini.
2. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002”. Kalimat tersebut bermaksud menjelaskan status keberlakuan Ketetapan MPR/S saat ini. Namun secara substansi kalimat tersebut memuat kontroversi. Kalimat tersebut tidak memberi kepastian hukum jika dikaitkan dengan substansi pengaturan yang terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP I/MPR/2003 yang mengatur bahwa keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR/S didasarkan kepada syarat-syarat sebagaimana disebutkan pada pasal-pasal tersebut.
3. Satu Ketetapan MPR dalam Pasal 2 dan 11 (sebelas) Ketetapan dalam Pasal 4 TAP I/MPR/2003 memiliki pesan bahwa ketetapan-ketetapan MPR/S sebagaimana yang disebutkan tidak berlaku terus menerus melainkan akan tidak berlaku jika syaratnya terpenuhi yaitu dengan dipenuhinya ketentuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dan dibentuknya UU sebagaimana diatur dalam Pasal 4. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa ketetapan-ketetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 dinyatakan memiliki keberlakuan tanpa menentukan apakah semua ketetapan dalam kedua pasal tersebut (14 Ketetapan MPR/S) masih berlaku atau terdapat ketetapan-ketetapan yang sudah tidak berlaku. Kenyataannya syarat keberlakuan Ketetapan MPR

Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur yang merupakan salah satu Ketetapan yang disebutkan oleh Pasal 2 telah dilaksanakan sampai tingkat tertentu dan disebutkan bahwa keberlakuan



Ketetapan ini sampai dilaksanakannya ketentuan-ketentuan tersebut. Sementara itu, Ketetapan-ketetapan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 yang syarat keberlakuannya adalah sampai terbentuknya UU. Sampai saat ini sudah banyak UU yang terbit mengatur materi yang disebutkan dalam Ketetapan-Ketetapan dimaksud. Sejauh ini berdasar pengamatan ahli hanya terdapat 4 (empat) Ketetapan saja yang belum materinya diatur dalam UU. Dengan kondisi seperti ini, secara keseluruhan, apakah hanya tersisa 6 (enam) saja yang masih berlaku?

4. Logika pengaturan yang terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 faktanya tidak memuaskan secara yuridis dan teknik perundang-undangan. Secara yuridis dan praktik kepastian hukum di kehidupan kenegaraan ketidakberlakuan suatu peraturan perundang-undangan harus dinyatakan secara tegas melalui peraturan perundang-undangan mengenai pencabutan dan pencabutan suatu peraturan tidak mungkin dilaksanakan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah melainkan dilakukan oleh peraturan perundangan-undang sejenis atau di atasnya.

5. Selain itu, sebelum dilakukan pencabutan tentu perlu dilakukan pengkajian apakah syarat suatu Ketetapan MPR sudah diatur materinya oleh UU yang diterbitkan, ditentukan pula lembaga mana yang melakukan pengkajian dan dengan prosedur apa pernyataan ketidakberlakuan tersebut dilakukan. Semua mekanisme tersebut tentu menimbulkan masalah jika diaturnya melalui UU yang memiliki kekuatan hirarki di bawah Ketetapan MPR.
6. TAP MPR Nomor I/MPR/2003 nampak memang belum cukup tuntas dalam menentukan skenario keberlakuan Ketetapan MPR/S yang tersisa. Berdasarkan pengetahuan dan pengamatan ahli yang sempat terlibat dalam penelitian di MPR ketika melakukan peninjauan terhadap seluruh Ketetapan MPR/S, memang terjadi diskusi bahwa Ketetapan MPR tentang peninjauan materi dan status hukum akan memuat mekanisme *sunset clause* (*Sunset provisions are clauses embedded in legislation that allow a piece of legislation or a regulatory board to expire on a certain date unless the legislature takes affirmative action to renew the legislation or board*. Lihat Brian Baugus and Feler Bose, "Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive". Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, August 2015) untuk mengakhiri pemberlakuan Ketetapan MPR/S di masa mendatang namun mekanisme *sunset clause* tidak jadi digunakan atau tidak dimuat secara utuh dan sistemik.
7. Munculnya berbagai skenario keberlakuan Ketetapan MPR/S juga menjadi tanda bahwa pengaturan keberlakuan Ketetapan MPR/S yang diharapkan dilakukan oleh TAP nomor I/MPR/2003 ternyata belum memadai, memiliki dan menyimpan masalah. Pengaturan yang dilakukan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 bukan mengakhiri kontroversi keberlakuan ini malah cenderung membiarkan kontroversi yang ada dan menambah masalah baru. Kontroversi ini tidak mungkin diakhiri dengan penerbitan peraturan setingkat UU melainkan diperlukan Ketetapan MPR.

Ketetapan MPR Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang Digunakan Sebagai Dasar Hukum UU

Tap MPR Nomor I/MPR/2003	Undang-Undang
Pasal 2	

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut.	
<p>1. Ketetapan MPR RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/MarxismeLeninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini. ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.</p>	<p>Tidak ada</p>
<p>2. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha</p>	<p>1. UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (LN 1999 Nomor 66, TLN Nomor 3843) 2. UU Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (LN 2014 Nomor 4, TLN Nomor 5492)</p>

<p>kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p>	<p>3. UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (LN 2014 Nomor 45, TLN Nomor 5512)</p>
<p>3. Ketetapan Majelis MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.</p>	<p>Tidak ada</p>
<p>Pasal 4: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU.</p>	
<p>1. Ketetapan MPR RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, lain-lain tanda kehormatan</p>	<p>Tidak ada</p>
<p>2. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang</p>	<p>1. UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (LN</p>

<p>Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.</p>	<p>1999 Nomor 66, TLN Nomor 3843)</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. UU. Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme (LN 1999 No. 75, TLN 3852) 3. UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LN 1999 No. 140, TLN 3874) 4. UU Nomor 33 Tahun 1999 tentang Perhitungan Anggaran Negara Tahun Anggaran 1997/1998(LN 1999 No. 145, TLN 3877) 5. UU Nomor .22 Tahun 2000 tentang Perhitungan Anggaran Negara Tahun Anggaran 1998/1999 (LN 2000 No.132, TLN 3990)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh 	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU Nomor 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (LN 1999 No. 72, TLN 3848) 2. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LN 1999 No. 167, TLN 5068) 3. UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua LN 2001 No. 135, TLN 4151)

Pasal 18, 18A, dan 188 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	4. UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (LN 2001 No. 136, TLN 4152)
2. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.	UU Nomor 21 Tahun 2001 Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (LN 2001 No. 135, TLN 4151)
3. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemanjapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.	UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua LN 2001 No. 135, TLN 4151
4. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (LN 2002 No. 2, TLN 4168) 2. UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (LN 2002 No.3, TLN 4169)
5. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (LN 2002 No. 2, TLN 4168) 2. UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (LN 2002 No.3, TLN 4169)
3. Ketetapan MPR RI No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.	Tidak ada

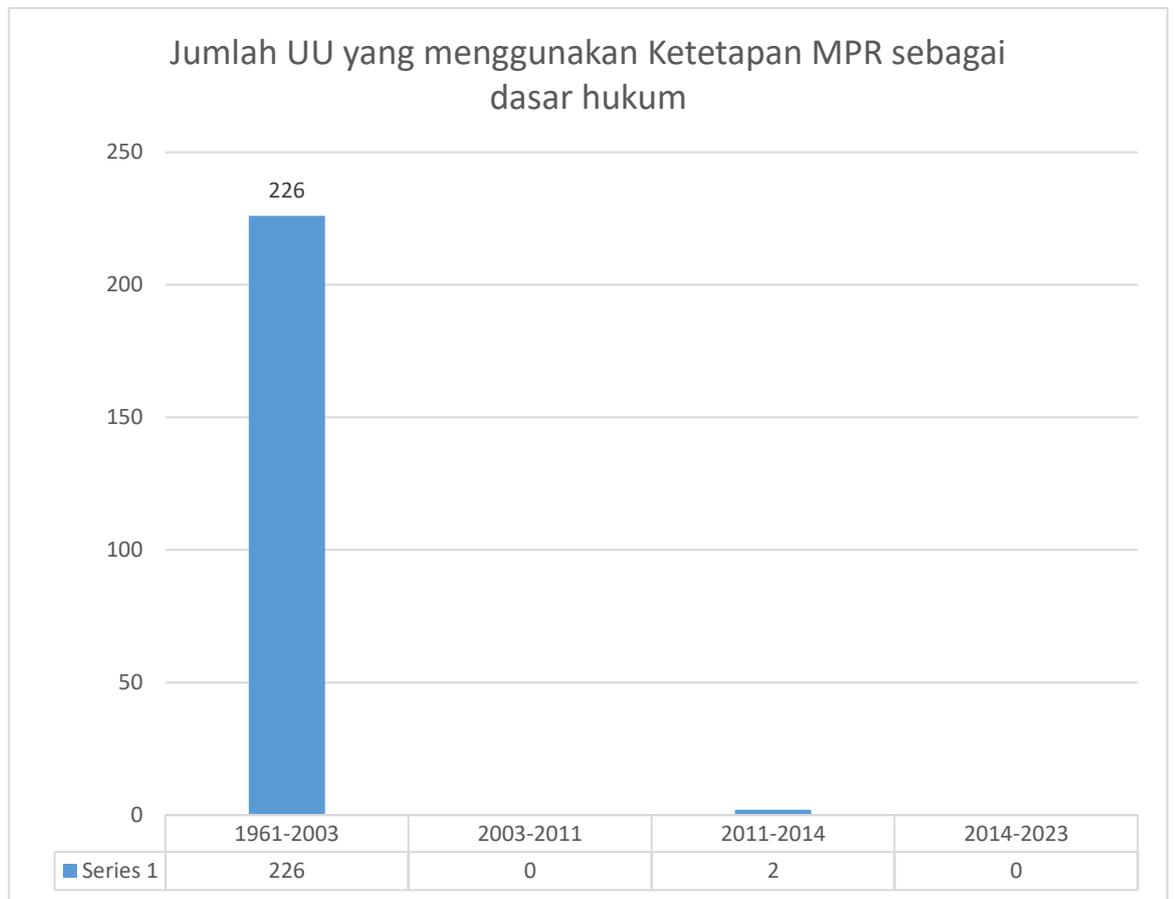
4. Ketetapan MPR RI No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.	Tidak ada
5. Ketetapan MPR RI No VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi. dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	UU Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (LN 2002 No.30, TLN 4191)
6. Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Tidak ada

C. Berlaku Tanpa Ditegakkan

1. Mengikuti logika pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, memang Ketetapan MPR/S diberikan kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan diberikan status keberlakuan meskipun menyimpan kontroversi seperti yang disampaikan di atas, namun UU 12 Tahun 2011 sama sekali tidak memberikan pedoman mengenai penegakkan dari materi-materi dalam Ketetapan MPR/S. Bahkan, bukan saja tanpa pedoman penegakkannya, UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak memberi tempat bagi penggunaan Ketetapan MPR/S dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam pembentukan UU maupun peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Dalam Lampiran II dari UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, TAP MPR sama sekali tidak disebutkan sebagai dasar hukum yang bisa digunakan dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Artinya secara

formil memang Ketetapan MPR tidak dijadikan landasan bagi pembentukan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya atau tidak digunakan sebagai konsiderans “mengingat”.

3. Secara materiil Ketetapan MPR/S juga tidak mendapat tempat. Apa yang layak menjadi materi muatan (sumber materiil) Undang-Undang juga dibatasi sebagaimana ketentuan Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011, yaitu meliputi:
 - (a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (b). perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - (c). pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - (d). tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau,
 - (e). pemenuhan kebutuhan hukum dalam Masyarakat
4. Akibat tidak ada pengaturan mengenai penggunaan ketetapan MPR dalam pembentukan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya maka didapati fenomena bahwa dalam kurun 62 tahun, yaitu Tahun 1961 hingga Tahun 2023, terdapat 228 Undang-Undang yang menempatkan Tap MPR/S dalam dasar “Mengingat”. Terdapat 54 Ketetapan MPR/S yang digunakan sebagai dasar hukum “mengingat” oleh undang-undang. Namun terdapat kesenjangan penggunaan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum “mengingat” oleh UU, sejak diterbitkannya TAP I/MPR/2003 dan UU 10 Tahun 2004 hingga diterbitkannya UU 12 Tahun 2011 tidak ada lagi UU yang menempatkan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum “mengingat”. Sejak diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 pernah hanya 2 (dua) UU yang menempatkan Ketetapan MPR sebagai dasar hukum yaitu pada tahun 2014. Sejak tahun 2014 hingga tahun 2023 tidak ada lagi Ketetapan MPR yang digunakan sebagai dasar hukum dalam pembentukan undang-undang. Padahal masih banyak Ketetapan MPR yang masih berlaku dan memuat aturan-aturan penting dalam kehidupan bernegara



5. Dahulu Ketetapan MPR bukan saja menjadi dasar hukum suatu undang-undang tetapi peraturan perundang-undangan lainnya. Saat ini keberadaan Ketetapan MPR diakui dan dianggap sebagai hukum yang mengikat tentu seharusnya Ketetapan MPR harus ditegakkan. Penegakkan hukum keberlakuan Ketetapan MPR yang dianggap paling efektif adalah memastikan materi-materi dalam Ketetapan MPR menjadi dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan semua lembaga negara terkait juga aktif dan terikat untuk mengimplementasikannya.

D. Ketetapan MPR berlaku abadi, tidak bisa diubah namun tidak bisa juga ditegakkan

1. Dengan kondisi pengaturan yang ada sekarang, Ketetapan MPR berlaku abadi, tidak ada lembaga negara yang dapat mengubahnya, lembaga pembentuknya dianggap tidak memiliki kekuasaan membentuk Ketetapan MPR bahkan untuk mencabut dan mengubah Ketetapan yang masih berlaku.

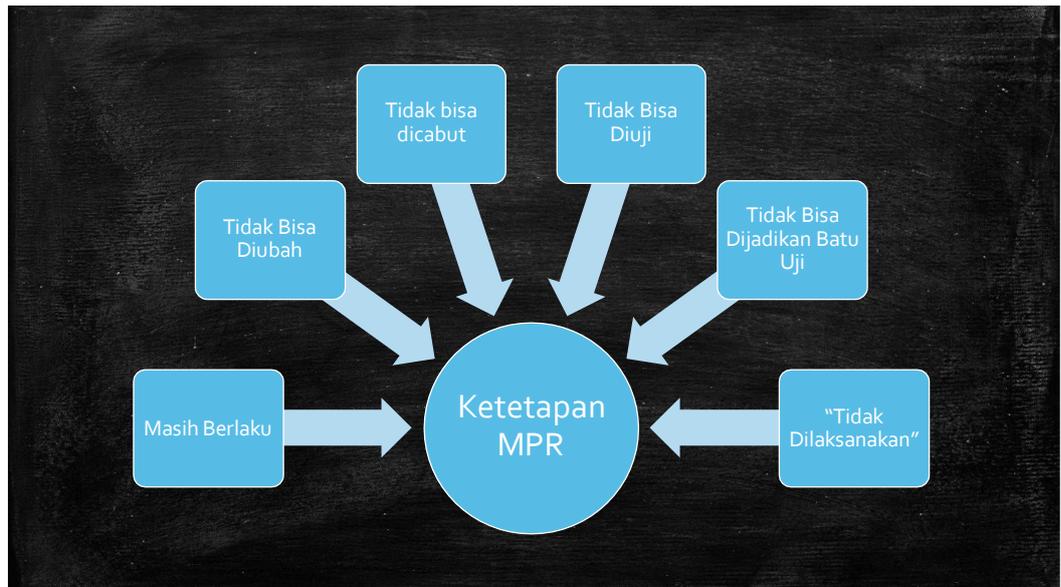
Mahkamah Konstitusi pun menyatakan tidak berwenang melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR.

“Menimbang bahwa berdasarkan Lampiran IIA Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Tap MPR Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, kedudukan Ketetapan MPRS/MPR ditetapkan secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas Undang-Undang. Oleh karena Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas Undang-Undang maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah”; (Putusan Nomor Nomor 24/PUU-XI/2013)

“Menimbang bahwa dari uraian dan pertimbangan tersebut di atas, maka menurut Mahkamah permohonan para Pemohon kabur (*obscuur libel*), baik mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon maupun pokok permohonan. Namun seandainya pun yang dimaksud oleh para Pemohon ingin menguji TAP MPR maka hal tersebut bukan merupakan kewenangan Mahkamah”. (Pendapat Mahkamah Nomor 59/PUU-XIII/2015)

2. Ketetapan MPR juga tidak digunakan sebagai batu uji untuk pengujian peraturan perundang-undangan manapun. Lazimnya sebuah peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk menjadi batu uji bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Selain itu Ketetapan MPR/S tidak memiliki program legislasi sebagai pedoman implementasi materi-materi yang terdapat di dalam Ketetapan tersebut. Tidak juga terdapat lembaga yang melakukan pemantauan dan peninjauan dari pelaksanaan Ketetapan MPR/S yang masih berlaku
3. Peraturan perundang-undangan yang berlaku namun tidak bisa diubah dan tidak ditegakkan memiliki dampak kepada kewibawaan negara di hadapan warga negara dan membuat masyarakat terbiasa melihat kekuasaan mudah melakukan penyimpangan. Seperti diketahui Ketetapan MPR tidak secara langsung memerintah warga negara melainkan lembaga-lembaga negara yang diminta untuk melaksanakan materi dari Ketetapan-Ketetapan MPR/S. Bahkan di dunia negara-negara yang memiliki *unwritten constitution* yang biasanya merupakan dokumen-dokumen bersejarah dan memiliki kedudukan yang istimewa, mereka memiliki mekanisme mengubah konstitusi tidak tertulisnya (*amending unwritten constitution*). *unwritten constitution* juga diakui bahkan di negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis karena

konstitusi tertulis saja selalu dianggap tidak bisa mencukupi. Lihat Richard Albert, Ryan C. Williams and Yaniv Roznai, *Amending America's Unwritten Constitution*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).



E. Pembentukan Ketetapan MPR oleh MPR sebagai Majelis Pilihan Rakyat Sesuai Kewenangan

1. Jika melihat kewenangan MPR yang ada sekarang memang terjadi perubahan dibanding sebelumnya. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR ditempatkan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat atau penjelmaan kedaulatan rakyat. Menurut Prof Hamid Attamimi kedaulatan rakyat di Indonesia tidak dilakukan sendiri oleh seluruh rakyat Indonesia melainkan oleh MPR oleh karena itu MPR disebut sebagai *locus sovereignty*, didudukkan sebagai lembaga tertinggi negara. Diantara semangat perubahan kedudukan MPR adalah untuk mengubah paradigma lembaga tertinggi negara tersebut. Jika diperiksa cermat keberadaan Ketetapan MPR apakah sebagai lembaga tertinggi negara ataupun bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tidak terkait langsung dengan kewenangan MPR dalam menerbitkan Ketetapan MPR
2. Setiap lembaga negara berdasar kewenangannya tidak terhindarkan untuk membentuk peraturan. Diskusi pembatasan lembaga yang dapat membentuk peraturan lazimnya terdapat pada kekuasaan eksekutif karena kekuasaan ini

aslinya bukan untuk membentuk hukum. Sedangkan kekuasaan legislatif memang dibentuk untuk menerbitkan hukum. Rakyat memilih mereka memang untuk membentuk hukum. John Locke menyebutkan “Tidak ada hukum yang dapat berlaku tanpa diputuskan terlebih dahulu oleh kekuasaan ini, betapapun mendapat dukungan dari berbagai pihak”. (*“... nor can any edict of any body else, in what form soever conceived, or by what power soever backed, have the force and obligation of a law, which has not its sanction from that legislative which the public has chosen and appointed: for without this the law could not have that which is absolutely necessary to its being a law*, the consent of the society; over whom nobody can have a power to make laws, but by their own consent, and by authority received from them...”*) John Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Edited and with an Introduction by Ian Shapiro, (New Heaven and London: Yale University Press, 2003). *“no body else can say other men shall make laws for them; nor can the people be bound by any laws, but such as are enacted by those whom they have chosen, and authorized to make laws for them”*. *Ibid.*.) Lebih lanjut Locke menyatakan bahwa “tidak ada orang yang bisa menerima jika hukum mereka dibuat orang lain dan bersedia terikat oleh hukum apapun kecuali yang diberlakukan oleh orang yang telah mereka pilih dan mereka berikan kekuasaan untuk membuat hukum tersebut”. Ketika lembaga legislatif yang membentuk peraturan sebenarnya mereka sedang melaksanakan tugasnya. Apalagi jika kebutuhan pembentukan peraturan tersebut memang dirasakan, seharusnya tidak ada halangan peraturan itu dibentuk. Paparan di atas menunjukkan bahwa keberadaan Ketetapan MPR dibutuhkan untuk mengatasi berbagai komplikasi hukum yang dirasakan dalam kehidupan bernegara. Selain itu, MPR juga memiliki kewenangan-kewenangan yang harus diimplementasi dengan menggunakan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan yang bukan konstitusi.

2. Dr. Margarito Kamis, S.H., M.Hum.

Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur: “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam

penjelasan, pasal 7 ayat (1) huruf b ini dijelaskan sebagai berikut “ Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tanggal 7 Agustus 2002.

Dengan interpretasi dan konstruksi hukum apa, yang beralasan secara keilmuan untuk menghasilkan hukum yang mengkualifikasi penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b valid, dan atau memiliki kapasitas sebagai norma, kaidah atau hukum? Pergi memasuki khasanah interpretasi, telah menjadi pekerjaan hebat Majelis Mahkamah ini. Andai tersedia detail-deteil kecil dalam khasanah interpretasi, yang dapat diandalkan Majelis Mahkamah, sehingga Mahkamah memiliki nalar menyatakan “penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 “konstitusional” jelas menarik. Putusan itu harus diterima, semata-mata karena sistem hukum tidak menyediakan cara untuk mengoreksinya. Itu saja, tidak lebih. Memberi hormat terhadap putusan itu, pasti. Tetapi hormat terhadap putusan itu, hemat saya, tidak akan mampu membawa kita ke kepastian hukum. Malah akan menarik kita sejauh-jauhnya dari kepastian, karena sejumlah kelemahan pada aspek rasio. Ada masalah tak terelakan, yang menyertainya.

Apa masalahnya? Pertama, penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b itu mau disebut “pasal” atau “ayat” atau “huruf”? Kedua, dalam hal terdapat pertentangan antara pasal dengan penjelasan pasal, maka hukumnya penjelasan pasal yang berlaku sebagai hukum. Singkatnya, penjelasan pasal mengesampingkan pasal. Ini menjadi paradigma baru dalam ilmu hukum. Paradigma itu berisi “penjelasan pasal sama hukumnya dengan pasal.” Penjelasan pasal memiliki kapasitas sebagai norma, sebagai hukum. Hebat.

Mengesampingkan status MPR sebagai lembaga tertinggi negara setelah perubahan UUD 1945, hemat saya, logis. Tetapi bila ini dijadikan dasar mendiskualifikasi kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR atau nama

lain yang dapat disamakan dengan itu, hemat saya, tidak logis. Mengapa? Pertama, tak satu pun norma UUD 1945 sebelum diubah yang tegas dan terang “mengkualifisir status hukum MPR” sebagai lembaga tertinggi negara. Kedua, status itu – lembaga tertinggi negara – merupakan hasil interpretasi struktural antar pasal dalam UUD (sebelum diubah), yang mengambil pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebagai dasarnya. Ketiga, kecuali menyatakan “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” quorum pengambilan keputusan atas usul perubahan UUD 1945 dan quorum pengambilan keputusan perubahan UUD (lihat pasal 37), tidak satupun pasal dalam UUD 1945 sebelum diubah yang secara tegas merinci satu demi satu (enumeration) wewenang MPR. Tetapi dalam kenyataan ketatanegaraan sebelum UUD 1945 diubah, MPR telah melakukan serangkaian tindakan hukum –membentuk ketetapan MPR- yang dengannya, kekacauan penyelenggaraan pemerintahan, dapat dihentikan. Walau saya memberi hormat terhadap kenyataan itu, tetapi saya tidak ingin meromantisasi kenyataan itu, karena bukan disitu masalahnya.

Masalahnya, darimana MPR memperoleh wewenang membuat ketetapan-ketetapan itu? Kalau pasal-pasal tadi diambil dan disodorkan sebagai dasar wewenang MPR, tentu untuk membenarkan semua tindakan hukum yang telah dibuat, masalahnya pasal-pasal itu tidak jelas, tegas dan terang mengatur secara rinci wewenang MPR. Tetapi hukum tata negara telah memberi kapasitas hukum terhadap wewenang MPR membentuk Ketetapan MPR.

Menerima penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b sebagai hukum, hemat saya akan mengacaukan sistem hukum kita. Tetapi satu hal “kepastian hukum yang dipromosikan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011, benar-benar terlihat memiliki karakter fasistik, yang tersistem.” Sistem hukum yang dipromosikan oleh UU ini, dengan demikian, layak disebut sistem hukum fasistik. Kita bernegara dengan sistem hukum yang menerima pertentangan sebagai hal adil.

Itu sebab yang membuat saya memberanikan untuk berkeyakinan, Majelis Mahkamah ini, tidak akan mampu menerima penjelasan pasal sebagai pasal. Terbimbing oleh ilmu hukum, saya juga berkeyakinan penjelasan pasal tidak memiliki kapasitas normatif, juga tidak memiliki kapasitas sebagai hukum.

Mahkamah, saya menyerukan, harus berada pada garis nalar yang sama dengan yang ditawarkan Pemohon.

Nalar permohonan pemohon, hemat saya, mewakili satu perspektif dalam ilmu hukum, yang menggambarkan bahwa hukum-hukum organik, telah sangat sering digunakan sebagai wadah konsolidasi gagasan arbitrer dan non konstitusional. Penalaran konstitusionalisme, saya percaya Mahkamah sangat terpelajar dalam soal ini, muncul sebagai penantang dan penyaring utama masuknya gagasan arbitrer itu dalam hukum positif.

Perspektif ini menjadi alasan saya menantikan keberanian Mahkamah menyatakan tanpa ragu “penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b yang sedang diperiksa ini tidak memiliki kapasitas dan sifat hukum sebagai norma. Penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b dalam perkara a quo, hemat saya harus dinyatakan “inkonstitusional”.

Konsekuensinya, semua Ketetapan MPR yang dinyatakan oleh TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003, eksis. Ketetapan itu dengan sendirinya memiliki sifat dan kapasitas normatif sebagai hukum. Ketetapan MPR, dengan demikian tetap memiliki sifat sebagai salah satu bentuk hukum dalam sistem hukum kita. Pada titik ini, saya akui, akan muncul beberapa masalah kecil. Masalahnya; Pertama, apakah mengakui TAP MPR sebagai hukum, menimbulkan akibat hukum MPR berstatus sebagai lembaga tertinggi negara? Kedua, apakah mengakui TAP MPR menimbulkan akibat hukum, MPR saat ini dan akan datang memiliki wewenang membentuk TAP MPR?

Terhadap masalah pertama, saya berpendapat Majelis Mahkamah tidak perlu menyediakan waktu, apalagi banyak, untuk memikirkannya. Status MPR sebagai “lembaga tertinggi”, hemat saya biarkan saja menjadi diskursus akademis. Sebabnya sederhana, soal ini – lembaga tertinggi - tidak disebut secara tegas dalam UUD 1945 sebelum diubah.

Bagi saya, status lembaga tertinggi yang disematkan kepada MPR merupakan hasil interpretasi struktural terhadap pasal 1 ayat (2) dengan pasal-pasal yang saling terhubung secara fungsional sebelum UUD 1945 diubah. Gagasan inilah yang dipositifasi ke dalam Ketetapan MPR RI Nomor:

VI/MPR/1973 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Antara Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Pasal 1 ayat (1) Ketetapan ini mengatur “Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disebut Majelis.” Ketetapan ini menjadi sebab MPR menyanggah status hukum sebagai lembaga tertinggi negara.

Cerahkanlah dunia hukum Indonesia dengan pernyataan, hukum tata negara dan administrasi negara modern, tidak menunjuk status lembaga sebagai sumber wewenang. Ilmu hukum tata negara juga tidak menunjuk status lembaga sebagai penentu adanya atau timbulnya wewenang.

Mahkamah, saya berkeyakinan, mengetahui lebih dari yang dapat dibayangkan, bahwa Ilmu hukum tata negara modern jelas dalam diskripsi mengenai sumber wewenang. Sebagai “inti atau esensi” dalam hukum tata negara dan administrasi negara, Mahkamah pasti tahu bahwa wewenang lembaga didefinisikan, diberikan dan dinyatakan dalam hukum, bukan status lembaga. Bila Mahkamah memiliki keberanian itu, saya tidak dapat mengatakan lain, selain Mahkamah telah melukis sistem hukum kita dengan menempatkan hukum sebagai titik star tak terelakan dalam setiap pembicaraan tentang wewenang.

Terhubung dengan itu, Saya ingin mengajak Mahkamah yang sangat terpelajar dibidang hukum, bukan politik ini, memasuki detail analisis tentang:

(1) Wewenang yang disebut secara tegas atau wewenang yang dirinci satu demi satu (*enumeration authority*). (2) Wewenang yang tidak disebut secara tegas atau tidak dirinci secara tegas atau *implied authority*.

Mahkamah yang hormati, rasional dan beralasan konstitusional kah andai MPR diberi wewenang membentuk ketetapan atau nama lain yang semakna secara substansial dengan ketetapan? Dalam konteks itu, saya ingin mengajak Mahkamah memikirkan kenyataan konstitusional, yang saya pandang memiliki nilai untuk dijadikan detail pertimbangan menerima atau menyatakan MPR berwenang membentuk ketetapan.

Untuk tujuan itu, Saya mengambil dua pasal UUD 1945 setelah diubah sekadar sebagai contoh kecil untuk dijadikan pijakan analisis. Pertama, dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap. Dalam kasus ini, kekuasaan presiden dipegang oleh tiga menteri (Mendagri, Menhan dan Menlu.) MPR, dalam keadaan ketatanegaraan seperti ini, diperintahkan memilih presiden dan wakil presiden selambat-lambatnya tiga puluh hari (lihat pasal 8 UUD 1945 setelah diubah).

Kedua, pemberhentian presiden. Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya, tentu karena perbuatan-perbuatan yang dituduhkan kepadanya terbukti. Perbuatan-perbuatan itu adalah; penghianatan terhadap negara, korupsi, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela atau terbukti tidak memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden (Lihat Pasal 7A UUD 1945).

Majelis Mahkamah yang saya hormati, dengan interpretasi apa, yang memungkinkan kita dapat menyamakan karakter hukum pada kedua pasal ini. Pasal 8 memiliki kepastian, dibandingkan pasal 7A. Tidak ada makna lain, apapun itu, selain 30 (tiga puluh) hari, MPR wajib memilih presiden dan wakil presiden baru. Kepastian ini tidak ditemukan pada pasal 7A. Apa yang dimaksud dengan “penghianatan terhadap negara, tindak pidana berat lainnya dan apa itu perbuatan tercela?

Ketidakpastian yang nyata ini, hemat saya, terlalu berisiko untuk dibiarkan oleh Mahkamah. Membiarkan sistem hukum berkompromi dengan ketidakpastian, apalagi ketidakpastian pada level hukum tertinggi, hemat saya, bukan cara berharga buat Mahkamah. Membiarkan ketidakpastian hukum eksis dalam sistem hukum, sama dengan menyediakan panggung untuk tirani mayoritas, yang terkenal dengan tindak-tanduk tak beraturannya, menulis makna norma-norma itu sesuai ekspektasinya. Lalu bagaimana mengatasinya?

Menyerahkan masalah itu dibereskan oleh pembentuk UU – DPR dan Presiden– tentu melalui UU, untuk saat ini, terlihat seolah-olah sebagai satu-satunya cara konstitusional yang tersedia. Tetapi UU tentang apa? UU tentang penjelasan norma pasal 7A UUD 1945? UU Tentang pemberhentian presiden dan wakil presiden? Tidakkah presiden yang sedang memerintah, siapapun

orangnya, potensial terkena UU yang dibuatnya sendiri? Tidakkah ini akan menjadi hambatan politis terberat dalam politik pembentukan UU kita?

Majelis Mahkamah Yang Saya Hormati, pada titik ini, saya ingin mengajak Mahkamah menempatkan MPR pada meja putusan, sebagai satu-satunya organ yang berwenang membuat terang, jelas dan pasti norma yang tidak pasti itu. Untuk tujuan itu, saya ingin melihat Mahkamah menyediakan waktu memikirkan konsep *implied authority* atau *implied power*. Saya benar-benar percaya percaya Mahkamah memiliki pengetahuan lebih dari yang dapat saya bayangkan, tentang konsep ini.

Dalam kerangka itu, Saya menggoda Mahkamah dengan pengetahuan kecil tentang sejarah kedua konsep itu. Saya tidak ragu menyatakan untuk pertama kalinya konsep ini muncul dalam debat berkelas antara Alexander Hamilton, seorang republican, sekaligus menteri keuangan dalam kabinet pertama Presiden George Washington) dengan James Madison dan Thomas Jefferson, keduanya demokrat, disebaliknya. Isu konstitusional yang memicu debat ini adalah apakah Senat memiliki wewenang membentuk UU, membentuk First National American Bank Act 1791.

Wewenang yang disebut secara tegas dan umum (*enumeration authority*), menjadi dasar lahirnya wewenang terapan, yang bersifat implikatif itu. Wewenang terapan atau implikatif ini, dalam sifatnya, memberi bentuk atau memberi efek kongkrit terhadap wewenang umum yang tak memerincikan tindakan tersebut. Tindakan-tindakan yang harus diambil ini, tetapi tidak didefinisikan dalam *enumeration authority*, itulah bentuk esensial *implied power* atau *implied authority*.

Dalam perkara *a quo*, saya menyerukan Mahkamah yang hebat ini, untuk memasuki konsep *implied power* atau *implied authority* yang baru saja saya kemukakan. Saya ingin Mahkamah memiliki penalaran yang meyakinkan secara rasional untuk menyatakan MPR berwenang membentuk TAP MPR sebagai wewenang implikatif atau *implied authority*. Pastikanlah wewenang implikatif sebagai wewenang MPR, yang dengannya, sistem hukum memiliki

kesanggupan membuat terang norma-norma UUD yang tidak terang, tidak pasti, yang contohkan tadi.

Dalam hubungan itu, Saya mengajak Mahkamah menghiasi perkara a quo, khusus isu MPR berwenang membentuk TAP, dengan mengambil dan menjadikan “wewenang MPR mengubah dan menetapkan UUD” sebagai wewenang yang bersifat umum. Wewenang “mengubah dan menetapkan UUD” hemat saya, beralasan dijadikan premis mayor dalam kerangka *interpretasi extensive*.

Disebabkan “mengubah dan menetapkan” UUD 1945 tidak pernah bermakna lain, selain tindakan hukum MPR membuat jelas norma yang belum jelas atau menambah, maka membentuk TAP MPR beralasan dihargai sebagai tindakan hukum MPR membuat terang norma yang belum jelas dan pasti. Tindakan yang disebut terakhir ini beralasan dijadikan premis minornya. Kongklusinya, tindakan “mengubah dan menetapkan” UUD bermakna MPR membuat terang dan pasti norma dan atau konsep yang tidak terang, tidak jelas dan tentu tidak berkepastian hukum itu.

Saya akui, “tindakan mengubah dan menetapkan UUD” tidak menghasilkan bentuk hukum baru, selain UUD itu sendiri. Tetapi justru itulah titik *start* alasan lahirnya wewenang implikatif MPR, dengan satu bentuk hukum yang tak terhindarkan, yaitu Ketetapan atau nama lain yang samakna secara hukum. Wewenang membuat terang, jelas dan pasti konsep dan atau norma UUD yang tidak terang, jelas dan tidak pasti, itulah yang saya tawarkan untuk diterima sebagai wewenang yang bersifat implied.

Tidak mudah, tetapi bukan tak tersedia cara dalam ilmu hukum tata negara untuk tiba pada titik itu. Saya berkeyakinan, Mahkamah ini memiliki kekayaan perspektif, yang memudahkan Mahkamah mengombinasikan konsep *implied authority* dengan konsep “perlu dan pantas” *necessary and proper*.

Esensi gagasan “*necessary and proper* – perlu dan pantas – dalam sejarahnya, diciptakan untuk memberi wewenang kepada badan pembuat UU, membuat UU, yang detail isunya dinilai tidak disebut secara enumeration dalam

UUD sebagai wewenang badan pembuat UU. Ini wewenang dikaitkan dengan apa yang disebut *necessity*, dibutuhkan tetapi belum memiliki hukumnya.

Dalam kasus perkara *a quo*, konsep “mengubah” dan “menetapkan” UUD dapat diinterpretasi sebagai tindakan memperjelas hal-hal hukum yang belum jelas. Ketidakjelasan ini bisa terjadi karena normanya tidak jelas, atau peristiwa hukum yang secara logis dapat terjadi, belum tercakup dalam norma-norma UUD.

Mahkamah yang saya Muliakan; Wewenang *implied*, hemat saya, beralasan disifatkan sebagai wewenang yang “perlu dan pantas” *necessary and proper*, yang rasional dimiliki oleh MPR. Bagi Saya, wewenang ini dibutuhkan – *necessity* - dalam rangka memperjelas ketidakjelasan konsep atau norma, salah satunya, yang terdapat dalam pasal 7A yang saya ajukan sebagai contoh tadi, berikut contoh-contoh lain yang dikemukakan oleh Pemohon.

Memperjelas konsep-konsep, misalnya “penghianatan terhadap negara, tindak pidana berat lainnya, dan perbuatan tercela” juga hal-hal yang dicontohkan oleh Pemohon sebagai hal hukum yang “perlu, pantas dan dibutuhkan” *necessary, proper and necessity*, dimiliki oleh MPR. *Implied authority, necessary and proper*, bahkan *constitutional necessity* hemat saya, bukan hal baru dalam tatanan hukum tata negara kita. Konsep- konsep ini, hemat saya, telah diterapkan dalam kehidupan ketatanegaraan kita. Rangkaian Ketetapan MPR sejak tahun 1960, dan ketetapan sejak tahun 1973, membuktikan konsep *implied authority, necessary and proper dan necessity* telah diterapkan dalam kehidupan ketatanegaraan kita.

Kehilangan rasionalitas akan terasa sebagai kehilangan seluruh hidup ini. Menunjuk pendapat satu orang, beberapa orang atau sekelompok orang atau satu fraksi dalam pembentukan UUD dan UU, sebagai original intent dari satu atau serangkaian norma, hemat saya, merupakan tindakan irasional. Sungguh ini mengada-ada.

Legalis atau bukan, tak seorang pun yang memulai pencarian dan penemuan hukum tanpa menjadi teks sebagai titik tolaknya. Memeriksa detail teks, konsep atau norma, hemat saya menjadi pekerjaan tak terelakan oleh

setiap penegak hukum. Saya percaya Mahkamah mengerti lebih dari yang lainnya, bahwa kaidah interpretasi memandu setiap penegak hukum untuk menemukan hukum pada setiap perkara dengan cara memeriksa detail teks, bukan penjelasan pasal, apalagi pendapat para pembentuk yang beragam itu. Risalah debat, tidak pernah diterima oleh ilmu hukum sebagai hukum. Risalah hukum tidak pernah memiliki sifat dan kapasitas sebagai hukum. Sampai kapanpun risalah pembentukan UUD, termasuk UU, tidak memiliki sifat, kualitas dan kapasitas hukum sebagai hukum. Risalah tetaplah risalah. Hanya itu, tak lebih.

Mengandalkan pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 setelah diubah, yang berisi ketentuan “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003, sebagai norma yang mengandung hukum MPR tidak berwenang melakukan tindakan hukum lain, selain yang disebut secara tegas dalam UUD 1945, hemat saya, terlalu simplistis. Mengapa?

Andai MPR tidak membentuk pasal I Aturan Tambahan ini, keadaan ketatanegaraan macam apakah yang terjadi? Andai semua ketetapan MPR yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 eksis, tidak dinyatakan tidak berlaku, apa akibatnya terhadap keadaan ketatanegaraan kita? Hemat saya tidak ada.

Mahkamah yang saya hormati, dengan “interpretasi” apa Pasal I Aturan Tambahan itu, dinyatakan mengandung hukum “MPR setelah tahun 2003 tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan? Pendapat siapa diantara berbagai pendapat anggota PAH I BP MPR, yang diberi sifat “original” sehingga Pasal I Aturan Tambahan itu memiliki “intensi” mengakhiri wewenang MPR membentuk ketetapan?

Beragam pendapat anggota PAH I BP MPR yang membentuk Pasal I Aturan Tambahan, yang dikemukakan oleh Pemohon (hal 21 – 27), jelas. Tidak ada kesatuan pendapat mengenai intensi asli dari mereka mengenai, misalnya,

“MPR tidak lagi berwenang melakukan tindakan hukum lain, selain yang nyata-nyata disebut dalam UUD 1945.” Cara rasional apa, yang dengannya pendapat yang saling menyanggah atau menyangkal itu diberi sifat sebagai pendapat yang sama satu sama lainnya?

Tidak mungkin pendapat-pendapat yang saling menyanggah antar-anggota PAH I BP MPR, menghasilkan teks pasal I Aturan Tambahan. Tampilan beragam pendapat itu, hemat saya, tidak mungkin menghasilkan rumusan tunggal, persis Pasal I Aturan Tambahan itu. Bagi saya, beralasan memperkirakan pasal itu merupakan kompromi maksimum orang-orang tertentu dalam PAH I BP MPR. Argumentasi kompromistis itu, jelas tidak dituliskan dalam risalah rapat.

Mahkamah yang Saya Hormati; Menyenangkan andai Mahkamah tidak terpengang oleh ide original intent. Apalagi mengambil satu dua pendapat anggota PAH I BP MPR sebagai dasar hukum atau dasar politis adanya original intent Pasal I Aturan Tambahan. Dalam konteks itulah saya menyarankan agar Scalia style atau Scalia Methode, dimasuki dan diambil oleh Mahkamah yang hebat ini. Apa esensi Scalia Style atau method itu? Teks, teks dan teks sebagai titik tolak pencarian original intent, bukan risalah, dan sejenisnya.

Andai Mahkamah tergoda untuk berpendapat Pasal I Aturan Tambahan itu mengandung hukum mengakhiri wewenang MPR membentuk Ketetapan, karena intensi itu benar-benar diasumsikan oleh anggota PAH I BP MPR, hemat saya, asumsi itu tidak memiliki sifat sebagai original intent. Sebabnya sederhana. Sebabnya adalah tidak ada teks yang dapat diinterpretasi mengandung hukum, setidaknya makna MPR tidak lagi berwenang melakukan tindakan hukum lain selain “mengubah dan membentuk UUD.

Andai terdapat asumsi wewenang MPR dimasa lalu bersumber dari status MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, hemat saya, sekali lagi, asumsi itu tidak memiliki basis rasional dalam ilmu hukum tata negara dan administrasi negara. Kecuali dalam tata negara kuno, tata negara modern dengan konsep konstitusionalismenya, menyangkal status lembaga sebagai sumber wewenang.

Konstitusionalisme modern “tidak menerima status lembaga” sebagai sumber wewenang.

Konsekuensinya mencari dan menemukan hukum pasal I Aturan Tambahan, imperative, harus bertolak dari teks pasal I Aturan Tambahan itu sendiri. Pada titik ini, hemat saya metode interpretasi teks dengan cara *edjusdem generis*, *noscitur a sociis*, *empirical enrichment*, bahkan dengan *extensive interpretation*, pantas ditaruh dimeja interpretasi Mahkamah.

Saya memiliki keyakinan metode-metode ini tidak mungkin membawa Mahkamah menemukan hukum yang menyatakan Pasal I Aturan Tambahan itu “mengakhiri” wewenang MPR melakukan tindakan hukum lain; membentuk ketetapan atau nama lain yang semakna, selain wewenang yang nyata-nyata disebut dalam UUD. Tidak ada cara logis menyamakan teks “meninjau” dengan “mengakhiri.”

Dalam ilmu interpretasi hukum dikenal prinsip “*unius ad alterum*” dan “*duorum ad alterum*.” Esensi prinsip pertama adalah adanya hubungan sederhana dari dua hal, yang kemiripan dalam proporsinya harus dihargai secara pasti. Esensi prinsip kedua adalah dalam analogi harus dipastikan adanya kemiripan dalam proporsi yang sama dari dua hal yang dianalogikan. Dalam ilmu interpretasi juga dikenal teks atau norma bernilai hukum sebagai konsep.

Andai “teks atau rangkaian teks Pasal I Aturan Peralihan” dinyatakan mengandung hukum “mengakhiri wewenang MPR membentuk TAP MPR,” hemat saya hipotesis ini tidak logis. Rangkaian teks Pasal I Aturan Tambahan, “menugaskan” MPR “meninjau” TAP MPR yang eksis. Jenis metode interpretasi apa yang dapat digunakan menyatakan teks “meninjau” mengandung hukum “mengakhiri” wewenang MPR? Andai hendak dianalogi, soalnya adalah bagian-bagian mana dari rangkaian konsep atau teks atau norma Pasal I Aturan Tambahan yang secara proporsi harus diberi penghargaan yang sama dengan “mengakhiri” wewenang MPR?

Majelis Mahkamah Yang Saya Muliakan, Semua argumentasi ini membawa saya tiba pada kesimpulan “tak ada alasan konstitusional yang rasional

menyatakan“ penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konstitusional. Majelis Mahkamah yang saya Muliakan, nyatakanlah MPR berwenang melakukan tindakan hukum lain, selain wewenang umum yang nyata-nyata, tegas dan jelas didefenisikan dalam UUD 1945.

Mahkamah yang Saya Muliakan; Terimalah itu sebagai wewenang MPR yang tak terelakan. Pastikanlah wewenang itu sepenuhnya bersandar pada wewenang umum MPR; membentuk dan mengubah UUD. Menjauhlah dari label “*despotic*” sebagaimana label itu diberikan Thomas Jefferson kepada Mahkamah Agung, yang dipimpin oleh John Marshal hanya karena Mahkamah, mengklaim sebagai satu-satunya lembaga penafsir konstitusi.

Saya percaya pada kedalaman penalaran hukum Mahkamah. Saya juga percaya Mahkamah memiliki kemampuan mengenali kebutuhan menyatakan wewenang MPR membentuk Ketetapan, sebagai kebutuhan konstitusional, constitutional necessity, yang tak terhindarkan. Saya cukup percaya Mahkamah, tidak memiliki keberanian menyodorkan *open legal policy*, yang kini terlihat laksana mantra populer ini, dalam kasus *a quo*, membenarkan konstitusionalitas penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011.

Majelis Mahkamah tidak harus menjadi realis sejati. Tetapi saya menantikan keberanian Mahkamah mempertimbangkan konsep clear and present necessity, analog dengan clear and present danger buatan Oliver Windell Holmes, sebagai kebutuhan nyata bangsa ini bahwa MPR berwenang membentuk Ketetapan. Wewenang itu, berlasan diterima sebagai hal yang nyata-nyata perlu, pantas dan dibutuhkan, sebagai cara konstitusional yang pantas dalam mengefektifkan keandalan UUD 1945. Mahkamah yang saya hormati, sekali lagi, nyatakanlah penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 RTahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan inkonstitusional. Terima kasih.

SAKSI

1. Rully Chairul Azwar

- Saksi menerangkan fakta-fakta dalam proses pembentukan TAP MPR No. 1 Tahun 2003. Saksi pada saat itu adalah menjadi Anggota Badan Pekerja Panitia *ad-hoc* I Badan Pekerja MPR Tahun 1999-2004.
- Reformasi mungkin menjadi alasan yang utama menghendaki adanya perubahan UUD 1945 karena dirasakan kekuasaan presiden yang terlalu besar dimana kekuasaan DPR kurang dinilai waktu itu. Semangatnya waktu itu adalah memperkuat DPR dan mengurangi kekuasaan presiden. Dan ada pemikiran bahwa rakyat yang dijelmakan melalui MPR, namun MPR sendiri dia telah bekerja dari hari ke hari akhirnya memberikan mandat kepada seorang presiden. Jadi kedaulatan rakyat itu pada hakikatnya dilaksanakan oleh seorang presiden. Inilah dinilai sumber daripada persoalan yang terkesan jadi otoriteri.
- Yang paling mendasar mungkin yang diperdebatkan adalah mengenai kewenangan MPR dalam Pasal 1 ayat (2). Karena tadi dirasakan bahwa sudah saatnya rakyat mendapatkan langsung kedaulatannya dan tidak lagi dititipkan kepada MPR, maka terjadilah supremasi konstitusi menggantikan supremasi institusi. Semangatnya itu dalam Pasal 1 ayat (2) dan akhirnya dirumuskanlah kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD 1945, kalau dulu dipegang oleh MPR.
- Konsekuensi dari ini, Pasal 3 MPR yang semula adalah MPR menetapkan UUD 1945 dan GBHN yang secara konvensi sejak tahun 1960 sampai tahun 2002, membuat kebijakan-kebijakan haluan negara berdasarkan TAP MPR. Dengan diubahnya Pasal 3 MPR itu dan GBHN tidak ada lagi, Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan pengertian garis-garis besar haluan negara maka menurut PAH I termasuk masih beranggapan bahwa tidak ada lagi Kewenangan MPR untuk membuat TAP MPR dengan *regeling*.
- Dalam pembahasan pada sidang tahun 2002 pada bulan Maret ya, sidang PAH I, ini semua mulai PAH I, Pak, Ali Hardi Kyai Demak dari PPP mengangkat soal penjelasan tidak diperlukan lagi, harus dihapus. Hal ini didukung oleh Pak Hatta Mustafa dari utusan daerah. Pak Hatta menyinggung juga selain masalah penjelasan tidak diperlukan lagi juga bagaimana keberadaan TAP-TAP MPR karena statusnya sudah berubah.

- Pak Lukman Hakim juga setuju memang penjelasan tidak diperlukan dan perlu pengaturan TAP-TAP MPR. Pak Sucipto dari Utusan Golongan, ini banyak menyampaikan tentang soal keberadaan TAP MPR itu perlu diperhatikan dan soal keberadaan Fraksi TNI-Polri. Yang akhirnya Pak Hatta Mustafa mengatakan bahwa aturan tambahan diperlukanlah untuk menampung bagaimana keberadaan TAP-TAP MPR yang ada karena status kedudukan MPR sudah tidak lagi seperti dulu. Artinya sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Saya sebenarnya tidak sependapat dengan istilah-istilah itu ya, yang penting apa sih, kewenangan yang tertingginya? Itu dulu penjelmaan rakyatnya hilang, sekarang diberikan rakyat langsung dalam pemilihan umum presiden itu Pasal 6A. Jadi, MPR tidak lagi memilih presiden.
- Akhirnya, pada sidang terakhir, 9 Juli 2002, di mana dalam beberapa kali sidang, akhirnya tim perumus ditugasi untuk menyusun, bagaimana rumusan aturan tambahan itu. Perdebatannya ada pada mencantumkan kewenangan MPR bahwa tidak lagi ada TAP MPR yang bersifat mengatur lagi dalam rumusan di aturan tambahan. Itu yang menjadi perdebatan di tim perumus waktu itu.
- Namun, disepakati akhirnya cuma dua itu, aturan tambahan Pasal 1 mengenai status hukum dan materi daripada ketetapan MPR dan MPRS, tidak menyebutkan ini, tidak menyebutkan tahun 1960 sampai tahun 2020, tidak ada itu, dan dibahas dalam sidang MPR tahun 2003. Substansinya mengenai UUD 1945 harus memberikan mandat kepada MPR yang sekarang ini karena sudah tidak punya kewenangan lagi membuat TAP. Untuk tahun 2003 menetapkan masih, keluarlah TAP 1 MPR 2003 itu.
- Bahwa MPR sekarang masih bisa buat ketetapan apabila presiden atau wakil presiden berhalangan tetap, lalu MPR menetapkan dan memilih yang baru, itu kan harus ada TAP yang regeling, TAP yang menetapkan tapi yang berlaku keluar. Tidak lagi diperdebatkan bahwa buat keputusan masih ada, tapi yang bersifat mengatur dan itu harus ada cantolannya juga. Tapi pada akhir waktu tim perumus berdebat terakhir mengenai usulan Pak Agun mengenai itu, ya, mengenai MPR dicantumkan dalam aturan tambahan. Tidak lagi bisa membuat ketetapan yang regeling, itu ditolak.

2. Rambe Kamarul Zaman

- Pasal 1 aturan tambahan yang dimana MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum, ketetapan MPRS, dan ketetapan MPR untuk diambil putusan dalam sidang MPR tahun 2003. Jadi atas dasar itu, aturan peralihan juga menyatakan Pasal 2, semua lembaga negara yang ada masih berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut UUD 1945.
- Proses pembahasan pembicaraan untuk diambil keputusan dalam sidang paripurna harus melalui empat tingkatan. Tingkat pertama adalah dalam rapat Badan Pekerja MPR, Pleno Badan Pekerja MPR memilih pimpinan Panitia ad hoc II dan materi pembahasannya. Pada saat itu, dalam rapat pleno, yang pertama untuk mempersiapkan materi dan kesepakatan yang telah diambil, maka dipilihlah Ketua PAH II yang bernama Rambe Kamarul Zaman dari Fraksi Partai Golkar. Wakil Ketua dari Fraksi PDIP, Drs. Postdam Hutasoit. Dan wakil ketua berikutnya adalah dari PPP, Hj. Aisyah Amini S.H. dan sekretarisnya, Prof. Mohamadi dari PAN dan PK fraksi gabungan.
- Masih dalam proses pembahasan di tingkat satu dalam rapat PAH II dilaksanakan rapat-rapat dengan pandangan fraksi-fraksi dengan jumlah dengan jumlah 10 fraksi, ada tanpa gabungan dan ada gabungan partai, yaitu pertama PDIP, Fraksi PDIP. Kedua, Fraksi Partai Golkar. Ketiga, Fraksi PPP. Keempat, Fraksi PKB. Kelima, Fraksi PBB. Keenam, Fraksi Reformasi Gabungan PAN dan Partai Keadilan. Yang ketujuh, KKI, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia terdiri dari PDI, IPKI, PNI Massa Marhaen, PIB Partai Indonesia Baru, PNI Front Marhaenis, PKP, PP Partai Patriot, dan, Fraksi PDU terdiri dari Partai Nahdlatul Ummah, Partai Kebangkitan Ummah (PKU), Partai Masyumi, PSII, Partai Syarikat Islam Indonesia, PDR, dan Fraksi PDKB Partai Demokrasi Kasih Bangsa. Yang kesepuluh, Fraksi TNI-Polri.
- Dalam melihat pandangan fraksi di PAH II, masing-masing fraksi menyoroti, yang pertama, apa bentuk hukum yang akan kita hasilkan? Kenapa harus TAP MPR? Dalam pembahasan lebih lanjut, melalui seminar, semiloka, RDP, yang bekerja sama juga dengan tim Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Gajah Mada, dan perguruan tinggi lain.

- Yang kedua, jika bentuk hukum adalah TAP, muncullah pendapat tentang pada saat itu, TAP yang akan dihasilkan adalah sunset clause. Yang kedua, TAP sapu jagad. Idenya seluruh TAP dinyatakan setingkat undang-undang. Ini dalam pembahasan ya, diajukan oleh Fraksi PDI Perjuangan, ternyata gagal dan tidak terwujud dalam isi TAP 1 Tahun 2003 yang dikelompokkan dalam 6 pasal. Dan yang menjadi perdebatan adalah pada awalnya di Rapat Badan Pekerja MPR sebenarnya bukan 6 pasal, tapi adalah 8 pasal. 8 pasal yang intinya harus ada TAP yang dicabut karena tidak memenuhi syarat lagi.
- Pertama adalah ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dua, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang dinyatakan dicabut dengan ketentuan ini di PAH II sebelum masuk ke pembicaraan tingkat II, tidak ada kesepakatan, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan.
- Yang keempat, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu tahun 2004. Kelima, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Keenam, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkan peraturan tata tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilu 2004. Dan yang ketujuh, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR RI yang masih berlaku dan dinyatakan berlaku setingkat undang-undang. Jadi, perdebatan itu tidak bisa selesai.
- Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR RI yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut. Jadi, PAH II menghasilkan masih beberapa alternatif. Tetapi karena harus diputuskan, harus diputuskan dalam sidang umum tahun 2003. Dan sudah ketetapan MPR mengeluarkan sidang tahunan pada 1 sampai 7 Agustus, sidang itu harus dilaksanakan.
- Masuk pada pembicaraan tingkat II. Jadi, sunset clause gagal, tidak dapat, sapu jagad gagal yang setingkat undang-undang, gagal. Tapi perlu juga saya sampaikan dalam kesempatan ini, pada Sidang Umum MPR Tahun 1998 telah pula dikeluarkan TAP MPR seperti TAP MPR Nomor 13 Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden, TAP MPR Nomor 17 MPR 1998 tentang HAM, TAP MPR Nomor 8 MPR 1998 tentang Pencabutan TAP MPR Nomor 2 Tahun 1978 tentang P4 dan Penetapan tentang Pancasila sebagai Dasar

Negara. Yang keempat, TAP MPR Nomor 8 Tahun 1998 tentang Pencabutan TAP MPR Nomor 4 MPR 1983 tentang Referendum. Yang kelima, TAP MPR Nomor 9 MPR 1998 tentang Pencabutan TAP MPR Nomor 2 MPR 1998 tentang garis-garis besar haluan negara. Pada saat itu saya selaku Wakil ketua Penelitian Ad Hoc 2. Dengan ketetapan yang ada terhadap proses perubahan UUD 1945, terkhusus penempatan posisi TAP terhadap pasal-pasal yang akan ditetapkan termasuk substansi TAP MPR Tahun 2003.

- Inti pembicaraan pembahasan tingkat satu terjadi perdebatan yang diawali Fraksi PDIP, tugas yang diberikan pasal satu aturan tambahan perlu diterjemahkan secara tepat. Seluruh TAP yang ada dikelompokkan ke dalam yang bersifat einmalig, jika TAP yang masih relevan dinyatakan setingkat undang-undang dan pengaturannya ditentukan di dalam undang-undang. Ini sapu jagad.
- Fraksi yang lain FEG, FPBB, TNI-Polri, FUD, FUG, FKKI, FPAN, PPP menyatakan yang masih berlaku statusnya harus menjadi hukum positif karena hal ini tidak ada aturan hukumnya memungkinkan diubah kedudukannya setingkat undang-undang karena keadaan TAP merupakan dokumen historis yang tidak dapat dihilangkan keberadaannya. Dengan demikian, ran-TAP MPR yang telah dipersiapkan disahkan di Pleno PAH II pada tanggal 20 Juli 2002, serta dilaporkan dalam rapat Pleno V Badan Pekerja MPR RI tanggal 23 Juli 2003 untuk menjadi bahan pembicaraan tingkat II di dalam Rapat Paripurna Majelis Sidang Tahunan 2003 yang terdiri dari 8 pasal tadi, belum 6 pasal. TAP 1 Tahun 2003, masih 8 pasal.
- Di dalam pembahasan tingkat II sedang paripurna MPR, intinya pertama, FPDIP oleh jurubicaranya Dr. Harjono, S.H., M.C.L. yang intinya untuk melakukan koreksi terhadap ketetapan MPRS yang menyangkut nama baik dan martabat Bapak Bangsa Proklamator dan Presiden Pertama Republik Indonesia. Jadi, minta ada TAP yang dicabut TAP MPRS Nomor 33, TAP MPRS Nomor 63, dan TAP MPRS Nomor 9, dan juga Nomor 53. Fraksi yang lain FYG dengan juru bicara Drs. H. Amidan, FPP dengan juru bicara Drs. H. Lukman Hakim, FUG dengan juru bicara Drs. H. Arosat, FUD dengan juru bicara Bambang Prayitno. Fraksi TNI-Polri, Mayjen TNI Bambang Wijayanto. FPBB M.S. Kabban, S.H., M.Si. FKKI, Dr. Sutradara Ginting. Fraksi Perserikatan Daulatul Umah, K.H. Drs.

Abdullah Al-Wahdi yang intinya pendapatnya di dalam sidang paripurna TAP MPRS Nomor 25, MPRS Nomor 66, TAP MPRS Nomor 9 Tahun 1966, tentang Supersemar, TAP MPRS Nomor 63, MPRS Nomor 68, TAP MPRS Nomor 33, MPRS Nomor 67 semuanya sudah diberlakukan dan dilaksanakan.

- Jadi, ini dari pandangan fraksi-fraksi yang lain, tidak perlu dilakukan tindakan hukum apa pun dan tidak perlu pencabutan khusus TAP MPR Nomor 25 untuk tetap berlaku dengan ketentuan. Dan harus dipertegas tentang usul pencabutan itu agar yang mengusulkan agar mengurungkan niatnya.
- Masuk pada proses pembicaraan tingkat tiga, setelah paripurna, setelah pimpinan membacakan kesimpulan. Ketepatan di pimpinan Komisi B. Pimpinan Komisi B adalah saya sendiri, Rambe Kamarul Zaman, Wakilnya Ibu Aisyah Amini, Wakilnya Potsdam Hutasoit dari PDIP, dan ditambah wakil satu lagi adalah dari fraksi TNI Polri. Dalam pengantar musyawarah tidak dapat diambil kesepakatan. Lantas perpanjangan, perdebatan cukup panjang, hanya bisa mengeluarkan alternatif tentang perdebatan ini.
- Soal yang menyangkut isi ketentuan penetapan penempatan TAP MPRS Nomor 25 dan juga penempatan TAP MPRS Nomor 33, TAP MPRS Nomor 63, terdapat pandangan yang berbeda. Tidak perlu dilakukan pencabutan dan tidak perlu dilakukan penambahan apa-apa. FPDIP mengusulkan agar TAP MPRS Nomor 33, MPRS Nomor 67 untuk dicabut dan pemberlakuannya sekaligus mengembalikan nama baik, martabat, dan kehormatan Dr. Ir. Soekarno sebagai Bapak Bangsa, proklamator, dan presiden pertama Republik Indonesia. Fraksi yang lain mengatakan masuk dalam Pasal 6, kecuali TAP MPRS Nomor 25 Tahun 1966.
- Tanggal 6 Agustus 2003, dilaksanakan rapat gabungan pimpinan MPR, pimpinan komisi, pimpinan PAH, pimpinan fraksi, khusus menyelesaikan soal di Komisi B terhadap alternatif tersebut. Jadi, saya waktu itu memutuskan perbedaan pendapat di Komisi B tidak bisa kita selesaikan, harus kita bawa, bilaperlu voting di pembicaraan tingkat 4 di sidang paripurna. Tetapi karena ada TAP yang mengatur tentang tata tertib dan pelaksanaan sidang tahunan bahwa muncul pikiran dari seluruh anggota MPR. Jadi, saya hanya menyampaikan ada TAP, di samping tata tertib ada juga TAP yang menyangkut pelaksanaan sidang tahunan untuk menerima laporan dan evaluasi pelaksanaan putusan MPR.

- Dan oleh karena itu, rapat dilaksanakan pada tanggal 6 Agustus dan diambil kesepakatan. Pak Amien Rais memimpin rapat itu, seluruh fraksi dan pimpinan komisi diminta berbicara terhadap alternatif yang belum diselesaikan di Komisi B. Dengan alternatif tersebut, dapat disepakati agar usulan merehabilitasi Nama Soekarno selaku Presiden pertama dan proklamator bapak bangsa. Seluruh fraksi menyetujui untuk masuk dalam laporan Komisi C. Dan sebagai keputusan Komisi C, Ketua Komisi C pada waktu itu adalah Almarhum Bang Barlianta Harahap dari PPP bahwa perlunya dilaksanakan inti idenya dalam laporan saya selaku Pimpinan Komisi B bahwa perlunya dilaksanakan rekonsoliasi untuk lancarnya reformasi.
- Oleh karena itu, Komisi C diminta untuk menetapkan dalam saran saran atas laporan pelaksanaan atas putusan MPR oleh Presiden DPR-BPK, MA dapat diakomodasi. Saran tersebut ditujukan kepada Presiden dalam bagian politik dan keamanan, perlunya diciptakan rekonsoliasi nasional yang berbunyi “Untuk menciptakan situasi kondusif bagi rekonsoliasi nasional, Majelis menyarankan kepada Presiden untuk merehabilitasi nama baik para pahlawan dan tokoh-tokoh nasional yang telah berjasa pada bangsa dan negara. Mengingat jasa-jasa Bung Karno, khususnya sebagai salah seorang proklamator dan Presiden Pertama Republik Indonesia, Majelis menyarankan kepada Presiden untuk mengambil langkah-langkah merehabilitasi nama baik Bung Karno.”
- Ini TAP MPR yang mengakomodasi itu. Jika seandainya waktu itu tidak ada TAP MPR, saya kira perpecahan. Di MPR dalam sidang itu tidak akan ada keputusan dan Amanat Undang-Undang Dasar Pasal 1 Aturan Tambahan tidak akan bisa terselesaikan.
- Setelah disepakati, seluruh rancangan yang dibahas Komisi B dapat disetujui seluruh fraksi di Sidang Paripurna MPR dan ditetapkanlah TAP 1 MPR Tahun 2003 tanggal 7 Agustus yang terdiri dari, dari kata-kata yang dicabut itu keluar, yang terdiri dari 6 pasal sebagaimana yang ada sekarang ini. Yang ingin saya tambahkan, Hakim Yang Mulia bahwa begitu sulitnya melaksanakan tugas dari Pasal 1, tugas konstitusi Aturan Tambahan ternyata dapat diselesaikan dengan TAP MPR. Demikian juga terhadap TAP MPR yang berkait dengan perubahan UUD 1945.

- Yang kedua, dalam pembahasan pembicaraan tingkat I sampai dengan IV tidak pernah diperdebatkan apakah TAP MPR baik regeling ataupun beschikking. Apakah MPR masih memiliki kewenangan untuk membentuknya? Dan jika Amanat Pasal 4 dan 2 TAP 1 MPR Tahun 2003,
- Pasal 4 misalnya bahwa seluruh substansi TAP telah termuat dalam UUD. Siapakah yang mengatakan TAP tersebut tidak berlaku lagi? Apakah harus dikeluarkan TAP MPR berikutnya? Demikian juga tentang 3 TAP, jadi bukan 2 TAP. Yang dikelompokkan di dalam Pasal 2 TAP MPRS Nomor 25 MPR Tahun 1966, TAP MPRS Nomor 16 MPR Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi, dan TAP MPR Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pemisahan. Timor Timur itu saya kira TAP yang tetap berlaku dengan ketentuan. Jika TAP yang tetap berlaku, Mahkamah Konstitusi sudah pernah mengambil keputusan, tidak bisa mengevaluasi dan menguji TAP tersebut terhadap UUD 1945.
- Oleh karenanya ini TAP ini nanti bisa menjadi TAP yang abadi. Demikian juga dari Pasal 4, yang dinyatakan sebelum makna seluruh amanat TAP tersebut dilaksanakan, tetap TAP itu dinyatakan berlaku, itu yang berkembang pada saat kita membahas dan akhirnya muncul kesepakatan. Contohnya TAP tentang KKN, penyelenggara negara yang bersih dan bebas KKN, TAP XI. Selama masih ada korupsi, selama itu pula TAP ini tetap berlaku. Sekarang yang menjadi persoalan bagi kita penting soal ketetapan ini.

3. Ahmad Yani

- Saksi menjadi Anggota DPR periode 2009-2014. Pada waktu Anggota DPR, saya mendapati di Alat Kelengkapan DPR, di Komisi III DPR RI dan di Badan Legislasi DPR RI. Di Badan Legislasi DPR RI penuh 5 tahun dan di Komisi III juga penuh 5 tahun.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini adalah murni inisiatif DPR yang pada waktu itu yang menyusun adalah Badan Legislasi dan saya adalah Anggota Badan Legislasi dan kebetulan ikut menjadi pengusul dari Undang-Undang Badan Legislasi ini. Karena untuk dijadikan usulan DPR, minimal diusulkan oleh dua Anggota Fraksi dan beberapa jumlah Anggota Badan Legislasi. Seingat saya pada waktu itu, fraksi saya, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan bagian dari partai yang mengusulkan tentang perubahan dari undang-undang

sebelumnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- Setelah undang-undang ini disusun dan mendapat persetujuan dari DPR dibawa ke Paripurna, karena yang menjadi penggagas awal adalah Badan Legislasi, setelah Badan Legislasi diputuskan melalui Rapat Pleno Badan Legislasi dan ini menjadi usulan Badan Legislasi, mekanisme berikutnya itu harus dibawa ke Paripurna dan diputuskanlah bahwa ini menjadi RUU Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.
- Pada waktu kami menyusun RUU ini di Badan Legislasi, kami juga meminta pandangan dan pendapat pakar hukum dan juga sekaligus mensosialisasikan rencana draf RUU ini. Seingat saya, ini dalam catatan saya, yang kita undang di dalam proses penyusunan itu, yang pertama adalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, yang kedua Prof. Dr. Bargir Manan, yang ketiga Prof. Dr. Laica Marzuki, Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, Prof. Paulus Effendi Lotulung, Prof. Dr. Ahmad Sarifuddin Natabaya, Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, Dr. Zahid Hamidi, Zain Badjeber Esa, Pusat Studi Hukum Kebijakan, Forum Konstitusi, dan beberapa kampus di Indonesia yang kami ajak untuk memberikan masukan dan sumbangan.
- Dalam rangka pembahasan, kami juga mengundang Pansus pada waktu itu, beberapa ahli. Yang pertama adalah Prof. Laica Marzuki, yang kedua adalah Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, yang ketiga Prof. Dr. Satya Arinanto, Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, Prof. Dr. Arief Sidharta, Pusat Studi Hukum Kebijakan (PSHK), Forum Konstitusi, Dr. Fajrul Falaakh, Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, dan beberapa juga stakeholder daerah dan kampus-kampus.
- Sebagaimana yang diajukan oleh Pemohon, karena UU 10/2004 dilakukan perubahan menjadi UU 12 Tahun 2011, ini adalah ada beberapa substansi yang berubah dari uu 10 Tahun 2004, baik materi muatannya, terdiri dari: definisi, jenis, hierarki, sampai dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan.
- Khusus mengenai jenis dan hierarki peraturan perundangundangan, RUU PPP, karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memasukkan hal yang baru yang pada undang-undang sebelumnya belum ada, yaitu memasukkan hierarki setelah UUD itu adalah ketetapan MPR. Itu ada di Pasal 7 ayat (1). Ketetapan

MPR dan merinci peraturan daerah menjadi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kota/kabupaten. terkait mengenai ketetapan MPR. Saat RUU disusun di Badan Legislasi, ini memang telah menjadi isu dan perdebatan tentang ketetapan MPR ini, apakah bisa dimasukkan atau tidak? Akan tetapi, dengan berbagai macam pertimbangan karena juga ada kawan-kawan masih berpandangan tidak perlu memasukkan ini di dalam Ketetapan MPR menjadi hierarki, maka di dalam draf usulan awal, TAP MPR ini belum masuk dalam usulan awal. Jadi, gagasan memasukkan Ketetapan MPR walaupun sudah menjadi bahan pertimbangan, diskusi yang begitu panjang-lebar yang kita buat pada waktu itu, perdebatan, belum dimasukkan. Baru ide ini masukkan kembali itu pada waktu sudah ada pembahasan di Pansus dan tentunya karena sudah ada pembahasan di Pansus, keterlibatan Pemerintah juga ikut di dalam menyangkut masalah TAP MPR ini.

- Ide dan gagasan Ketetapan MPR tersebut diterima dengan baik. Karena ide dan ini kita sampaikan juga kepada Pimpinan MPR yang pada waktu itu seingat saya Pak Taufiq Kiemas sebagai Ketua MPR menerima ide dan ini memberikan respons dan memberikan dukungan agar TAP MPR ini menjadi masuk lagi dalam hierarki perundang-undangan yang belum diakomodir atau belum diatur di UU 10 Tahun 2004. Ide dan gagasan Ketetapan MPR tersebut diterima dengan baik oleh Pimpinan DPR, saat itu masih ada beberapa Ketetapan MPR yang berlaku, argumentasi hukumnya seperti itu.
- Pansus berkeyakinan bahwa MPR masih berwenang membentuk Ketetapan MPR, sebab MPR merupakan satu-satunya lembaga negara pembentuk UUD 1945. Tidak ada lembaga negara lain di Republik ini mempunyai otoritas dan kewenangan untuk membentuk UUD 1945, yaitu adalah MPR. Yang kedua adalah argumentasinya tempat yang paling sakral untuk melantik Presiden terpilih yang melakukan pemilihan Presiden secara langsung itu adalah MPR di Persidangan Paripurna MPR untuk melantik atau menyumpah, mengangkat sumpah Presiden.
- Yang ketiga adalah apabila Presiden atau Wakil Presiden berhalangan, maka proses pemilihannya itu ke MPR. Dan yang terakhir, ini adalah kenapa masih MPR itu? Impeachment, andaiapun DPR setuju melalui hak mosi tidak percaya atau hak menyatakan pendapat tentang Presiden atau Wakil Presiden,

hak tersebut diputuskan melalui Paripurna DPR dan keputusan Paripurna DPR ini harus mendapat persetujuan ke Sidang Mahkamah Konstitusi ini dan Mahkamah Konstitusi berpendapat atau bersesuaian pandangannya juga dengan Paripurna DPR dan menyetujui permakzulan itu, menyetujui permakzulan, tidak sertamerta Presiden itu di-impeach, maka harus mendapat persetujuan MPR. Kalau MPR-nya tidak setuju, maka baik Paripurna DPR maupun keputusan Mahkamah Konstitusi itu, maka tidak berlaku.

- Argumentasi berikutnya adalah karena ini adalah lembaga negara yang masih eksis, masih ada keberadaannya dan lembaga negara ini juga mempunyai fungsi yang sangat vital, kewenangan yang sangat vital, maka lembaga negara ini tidak mungkin tidak punya diberikan kewenangan untuk mengeluarkan berbagai macam keputusan atau ketetapannya. Masalah perdebatan apakah dia lembaga ini tidak dikategorikan lagi adalah lembaga tertinggi atau lembaga tertinggi, itu hanya sebutan saja pada waktu perdebatannya itu. Tapi yang paling penting itu fungsi dan kewenangannya yang masih cukup tinggi.
- Yang kesepuluh, dari para ahli yang kita undang, yang memberikan masukan, walaupun ada juga ahli yang berbeda pandangan. Ibu Maria Farida menganggap bahwa tidak diperlukan lagi karena MPR sudah tidak lagi mempunyai GBHN, maka sudah tidak ada lagi relevansinya memasukkan Ketetapan MPR itu. Ahli-ahli yang lain bahwa menganggap menjadi penting, TAP MPR itu masuk di dalam hierarki di UU 12 Tahun 2011 tersebut. Bahkan, ada berbagai ahli memberikan contoh. Lembaga saja, lembaga negara yang tidak dibentuk berdasarkan UUD 1945, atau dibentuk berdasarkan undang-undang, atau dibentuk berdasarkan peraturan menteri, atau peraturan presiden, dia bisa mengeluarkan peraturannya dan peraturannya itu berlaku, baik ke dalam maupun ke luar. Apalagi MPR, ya kan, kalau dia memberi ketetapannya berlaku ke luar dan berlaku ke dalam.
- Perdebatannya, apakah ketetapan MPR itu masuk atau tidak? Isu yang paling utama itu, apakah TAP MPR itu hanya dibatasi TAP MPR yang sudah ada dan masih berlaku? Atau dia bersifat terbuka? Seperti itu. Pada waktu itu, fraksi saya dan beberapa fraksi yang lain menyatakan bahwa dia terbuka, dia tidak terikat. Tidak hanya terikat kepada Ketetapan MPR yang sudah ada, bisa saja Ketetapan MPR yang akan datang yang bersifat terbuka dan memberi kekuatan

hukum, seperti itu. Perdebatan itu begitu panjang, sehingga ini mekanismenya tidak semata-mata mekanisme akademik, mekanisme politik yang harus diambil.

4. Martin Hamonangan Hutabarat

- Pada tahun 2009, kita di MPR menggagas adanya empat pilar, maka kita mempersiapkan buku-buku sebagai pedoman dalam mensosialisasikannya. Isi buku ini khusus yang menyangkut ketatanegaraan UUD 1945, menjelaskan secara tegas bahwa sesudah Amandemen UUD, MPR tidak lagi berwenang membuat Ketetapan MPR. Itu menjadi pegangan seolah-olah menjadi doktrin kita dan itulah bahan yang kita sosialisasikan di perguruan tinggi, di tengah-tengah masyarakat, dan sebagainya. MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tinggi Negara, MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak lagi membuat Ketetapan MPR. Mengapa itu dilakukan? Karena memang isi UUD 1945, tidak ada yang mengatakan wewenang MPR untuk membuat ketetapan. Sebelumnya, MPR berhak untuk membuat GBHN, menetapkan GBHN. Atas dasar itulah, ada ketetapan-ketetapan lain. Tetapi di sudah Amandemen, jelas MPR mengatakan demikian, tidak ada Ketetapan MPR lagi.
- Dalam pembentukan UU 12/2011 terdapat dua potensi persoalan, satu pihak semangat daripada Amandemen Undang-Undang Dasar menyatakan MPR sudah tidak lagi berwenang membuat Ketetapan MPR, tapi di pihak lain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberi kesan bahwa ada peluang adanya TAP MPR lagi. Akhirnya munculah penjelasan, penjelasan daripada Undang-Undang Nomor 11, Undang-Undang 12 Tahun 2011 itu menyatakan yang dimaksud dengan TAP MPR di dalam hierarki perundangan hanya TAP MPR yang masih berlaku. Jadi, penjelasan itu menjelaskan bahwa hanya TAP MPR yang masih berlaku sesuai dengan Pasal 2, Pasal 4 TAP Nomor 1 MPR Tahun 2003. Memang kedua arus berpikir ini jelas terlihat dan di situ kuncinya adalah kepada penjelasan itu.
- Saksi mengetahui dari Sucipto dari Fraksi Demokrat yang ngotot untuk memperjuangkan UU 12 Tahun 2011 yang mengatakan bahwa faktanya adalah sesuai dengan bunyi Undang-Undang Dasar di dalam peralihan bahwa segala aturan yang masih ada sebelum dibuat peraturan baru atau dicabut dan ternyata TAP MPR itu masih ada yang berlaku sesuai dengan TAP MPR Nomor 1 Tahun

2003 Pasal 2 dan 4. Tidak bisa TAP MPR yang masih berlaku itu kita abaikan, seolah-olah itu adalah barang mati. Atau kalau kita lihat, belum dihilangkan, masih ada, tapi tidak ada tempatnya di dalam sistem konstitusi kita.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan tertulis dan lisan dalam persidangan pada tanggal 15 Agustus 2023, sebagai berikut:

I. KETENTUAN UU 12/2011 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

Dalam permohonan *a quo*, Pemohon mengajukan pengujian materiil dan formil terhadap Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang berketentuan sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011

Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Pemohon mengemukakan bahwa ketentuan Pasal *a quo* dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pemohon dalam permohonannya pada intinya mengemukakan bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 tidak memberikan kepastian hukum bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menerbitkan Ketetapan MPR (TAP MPR) baru yang bersifat *regeling* (pengaturan) guna melaksanakan ketentuan-ketentuan UUD NRI Tahun 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional di Indonesia (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 8, poin 13).

Bahwa Pemohon dalam petitumnya memohon sebagai berikut:

1. Menerima permohonan Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5234) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Memerintahkan agar Putusan ini ditempatkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

II. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan yang diajukan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, DPR RI dalam penyampaian keterangannya dengan terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam pengujian undang-undang *a quo*, Pemohon mendalilkan pengujian UU *a quo* adalah pengujian secara formil dan materiil. Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR berpandangan bahwa Pemohon hanya menuliskan dalam permohonannya mengajukan pengujian formil terhadap UU *a quo*, tetapi tidak ditemukan uraian dalil permohonan pengujian UU *a quo* secara formil baik dalam posita maupun dalam petitum Pemohon. Oleh karenanya dalil Pemohon yang menyatakan pengujian UU *a quo* adalah pengujian formil adalah dalil yang tidak beralasan hukum.

Bahwa terhadap pengujian UU *a quo* secara materiil, DPR RI memberikan pandangan kedudukan hukum (*legal standing*) berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang sejalan dengan Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan MK Nomor 001/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional sebagai berikut:

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945

Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum telah tercermin dalam rumusan Penjelasan Pasal *a quo*. Penjelasan Pasal *a quo* menjelaskan lebih lanjut TAP MPR mana saja yang masih berlaku dan dianggap sebagai peraturan perundang-undangan karena MPR tidak lagi memiliki kewenangan konstitusional untuk mengeluarkan TAP MPR maupun GBHN. Penjelasan yang demikian justru merupakan pengejawantahan atau konkretisasi dari Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa pada awalnya ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 semula mengatur:

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara.

Kemudian dalam amandemen ketiga dan keempat UUD NRI Tahun 1945 ketentuan Pasal 3 tersebut telah diubah sehingga menjadi:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Implikasi dari perubahan tersebut, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan TAP MPR dan GBHN. Dengan demikian Penjelasan Pasal *a quo* telah memenuhi kepastian hukum yang adil sebagai hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

2. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji

Bahwa Pemohon mendalilkan Penjelasan Pasal *a quo* mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi Pemohon sebagai partai politik yang memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilu 2024 untuk mengkampanyekan program penguatan kedudukan MPR dengan cara menerbitkan TAP MPR baru yang bersifat *regeling* (pengaturan) (*vide* Perbaikan Permohonan hal. 8-10, poin 13-15).

Menanggapi dalil Pemohon tersebut, DPR RI menerangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa mempertimbangkan kapasitas Pemohon yang merupakan partai politik, dan saat ini tidak berkedudukan sebagai pihak yang mewakili MPR, maka permasalahan yang diuraikan oleh Pemohon bukanlah permasalahan yang berkaitan erat dengan Pemohon maupun hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.
- b. Bahwa apabila Pemohon, sebagai salah satu peserta Pemilu 2024 hendak mengkampanyekan suatu program pembangunan maka hendaknya Pemohon memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, arah kebijakan nasional yang telah disusun sebagai program yang berkesinambungan, beserta latar belakang dan visi yang dituju. Dalil Pemohon yang menginginkan Penguatan MPR dengan memberikan kewenangan pada MPR untuk mengeluarkan TAP MPR jelas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 mengingat kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP MPR dan GBHN telah dihapus. Masih banyak permasalahan yang harus dipecahkan di Indonesia yang dapat diusung sebagai program kampanye dalam Pemilu 2024 nanti, yang tentunya tanpa melanggar ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan tidak merugikan hak konstitusional warga negara Indonesia lainnya.
- c. Bahwa berdasarkan keterangan DPR RI pada poin sebelumnya, Penjelasan Pasal *a quo* sejatinya telah sejalan dengan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 dimana MPR tidak lagi berwenang menetapkan TAP MPR dan GBHN. Dengan demikian apabila Pemohon berkeinginan untuk tetap mengkampanyekan program penguatan MPR melalui penetapan TAP MPR yang baru justru akan menimbulkan

permasalahan konstitusional yang sistemik di bidang hukum dan ketatanegaraan karena akan bertentangan dengan ketentuan yang telah diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945.

- d. Bahwa Penjelasan Pasal *a quo* telah memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap semua warga negara Indonesia termasuk Pemohon sebagai partai politik peserta Pemilu 2024. Oleh karena itu tidak ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dengan berlakunya ketentuan Penjelasan Pasal *a quo*.

3. Bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi

Bahwa Pemohon mendalilkan perlunya kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP MPR adalah untuk mengantisipasi krisis konstitusional, yakni suatu keadaan luar biasa yang tidak dapat dipastikan kapan akan terjadi namun konstitusi kita tidak memberikan jalan keluar apapun (vide Perbaikan Permohonan hlm 8-9). Terhadap dalil tersebut DPR RI menerangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa sebagai partai politik peserta Pemilu tahun 2024, Pemohon dapat mengusung program kampanye lainnya mengingat masih terdapat banyak program lain yang dapat diusung dan ditawarkan kepada masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan bangsa dalam kampanye.
- b. Bahwa Pemohon perlu memahami pengaturan-pengaturan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya terkait dengan terjadinya suatu kedaruratan atau suatu kondisi ihwal kegentingan memaksa. Disamping itu apabila terjadi kondisi dimana Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Hal ini telah diatur dengan jelas dalam ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon tidak terjadi dan tidak bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian

Bahwa dengan tidak adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon atas berlakunya Penjelasan Pasal *a quo* dan tidak adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon secara spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, maka sudah dapat dipastikan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan oleh Pemohon dengan Penjelasan Pasal *a quo* UU 12/2011 yang diajukan permohonan oleh Pemohon.

5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi

Bahwa dengan tidak adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon baik yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan Pemohon dengan berlakunya Penjelasan Pasal *a quo*, maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian Penjelasan Pasal *a quo* tidak relevan untuk dilanjutkan. Namun, apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon, hal ini justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan problematika hukum baru secara sistemik.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum Pemohon dalam pengujian materiil dan formil ini, DPR RI memberikan pandangan selaras dengan Putusan MK Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016,

yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] MK menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d'interest*, *point d'action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering* (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa **“tiada gugatan tanpa hubungan hukum”** (***no action without legal connection***).

Bahwa sebagaimana berlakunya adagium hukum “tiada gugatan tanpa hubungan hukum” (*no action without legal connection*), MK telah menggariskan syarat adanya kepentingan hukum/kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana termuat dalam Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 yang dibacakan pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan MK Nomor 11/PUU-V/2007 yang dibacakan pada tanggal 20 September 2007, yang kemudian telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan MK terdahulu. Namun demikian, terhadap kedudukan hukum Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam pengajuan pengujian UU 12/2011 terhadap UUD NRI Tahun 1945.

B. PANDANGAN UMUM

- (1) Bahwa UU 12/2011 merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Namun, ruang lingkup materi muatan UU 12/2011 diperluas tidak saja undang-undang melainkan mencakup pula peraturan perundang-

- undangan lainnya yakni UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota (*vide* Penjelasan Umum UU 12/2011).
- (2) Bahwa UU 12/2011 didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 (*vide* Penjelasan Umum UU 12/2011).
- (3) Bahwa UU 12/2011 merupakan penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya yang salah satunya mengatur materi muatan mengenai penambahan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD NRI Tahun 1945. TAP MPR tersebut secara limitatif didefinisikan dalam penjelasan batang tubuh UU 12/2011 sebagai TAP MPRS (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (TAP MPR I/2003) yang ditetapkan pada tanggal 7 Agustus 2003 (*vide* Penjelasan Umum UU 12/2011).

C. KETERANGAN DPR RI TERHADAP POKOK PERMOHONAN

- (1) Bahwa Pemohon mendalilkan UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak secara eksplisit menyebutkan keberadaan TAP MPR sebagai suatu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya undang-undang (*vide*

Perbaikan Permohonan hal. 13, poin 22). Terhadap dalil tersebut, DPR menerangkan sebagai berikut:

1. **Konstitusi** adalah salah satu norma hukum di bawah dasar negara. Dalam arti yang luas, konstitusi adalah hukum tata negara, yaitu keseluruhan aturan dan ketentuan (hukum) yang menggambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara. Dalam arti tengah, konstitusi adalah hukum dasar, yaitu keseluruhan aturan dasar, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dalam arti sempit, konstitusi adalah Undang-Undang Dasar, yaitu satu atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan yang bersifat pokok. Dengan demikian, konstitusi bersumber dari dasar negara. Isi norma tersebut bertujuan mencapai cita-cita yang terkandung dalam dasar negara.
2. Bahwa sebagai hukum dasar, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur hal-hal terperinci, melainkan menjabarkan prinsip-prinsip yang menjadi dasar ketatanegaraan yang kemudian didelegasikan untuk diatur secara lebih terperinci ke dalam peraturan yang ada di bawahnya. UUD NRI Tahun 1945 tidak pernah menyebut mengenai peraturan perundang-undangan meskipun pengaturan di dalam batang tubuhnya menyebut “undang-undang” dan “peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Bahkan, sebelum Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak ada pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan. Dibentuknya undang-undang tersebut merupakan pelaksanaan amanat UUD NRI Tahun 1945 pada amandemen kedua.
3. Bahwa untuk mendapatkan pengetahuan dan pemahaman mengenai TAP MPR, Pemohon dapat membaca Naskah Akademik dan Risalah Pembahasan Rancangan UU 12/2011. Berdasarkan tinjauan teoretik dan kepustakaan **dalam Naskah Akademik Rancangan UU 12/2011**, TAP MPR tidak akan dikeluarkan lagi sebagai jenis peraturan perundang-undangan karena MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat melainkan sekadar sebagai lembaga negara yang bersifat forum yang eksis jika ada *joint session* antara DPR RI dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

4. Bahwa selain dari Naskah Akademik Rancangan UU 12/2011, informasi mengenai TAP MPR dapat dibaca dari risalah pembahasan Rancangan UU 12/2011. Berikut disampaikan beberapa kutipan risalah yang relevan dengan pokok permohonan mengenai TAP MPR:

- berdasarkan risalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Rancangan UU 12/2011 pada 26 Januari 2011, pakar hukum bernama I Gde Pantja Astawa menyampaikan pandangannya sebagai berikut:

“Kita dihadapkan suatu kondisi objektif bahwa MPR itu kan *join session*. *Join session* dari DPR dan DPD. Tinggal persoalannya sekarang kalau TAP MPR yang ada masih tersisa ini yang belum ditampung dalam undang-undang itu dimasukkan akan menjadi repot. Jadi pertanyaan tadi, kalau ada undang-undang yang bertentangan dengan MPR kemana larinya? Kita hanya mengatakan satu undang-undang bertentangan dengan undang-undang di atasnya dilarikan ke MK. Tapi saya tetap sependapat pada akhirnya nanti semua materi TAP yang ada dituangkan dalam bentuk undang-undang sehingga tidak lagi kita gunakan TAP MPR yang sudah-sudah pada masa Pemerintah orde baru itu.”

- Masih dalam forum rapat yang sama, pakar hukum lain, Asep Warlan Yusuf mengemukakan:

“Pasal 3 UUD yang baru menyatakan bahwa MPR menetapkan UUD, produknya boleh ditetapkan. Oleh karena itu ketika tidak ada TAP MPR yang sifatnya regulative maka tidak perlu ada dalam hierarki, tetapi problem kita berikutnya adalah bagaimana nasib TAP MPR yang sudah ada? Ada tiga TAP MPR yang masih hidup, TAP MPR Nomor XXV Tahun 1966 tentang Pembubaran PKI, TAP MPR Nomor XVI Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi, dan TAP MPR Nomor V Tahun 1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. Oleh karena itu ketika undang-undang ini tidak menyebutkan hal-hal khusus mengenai TAP MPR, maka nasibnya menjadi tidak pasti. Ketidakpastian hukum ini yang menyebabkan timbulnya masalah karena TAP MPR tidak pernah jelas nasibnya ada atau tiada. Oleh karena itu, Bapak Pimpinan dan Anggota Dewan yang terhormat, **sebaiknya ada bab khusus mengenai keberadaan TAP MPR supaya jelas keberlakuan TAP MPR agar ada kepastian dalam pelaksanaan TAP MPR yang masih berlaku.”**

“Pendapat saya, dalam UUD tidak ada lagi kewenangan MPR untuk menetapkan yang sifatnya regulasi. Pengangkatan Presiden, pemecatan Presiden, itu kan beschikking, nah uniknya itu bukan dengan Keputusan MPR, tetapi dengan Ketetapan MPR, padahal keputusan undang-undang itu selalu disebutnya beschikking. Oleh karena itu hemat saya tidak ada lagi tugas dan kewenangan MPR untuk membuat TAP yang regulatif. Hanya satu saja yaitu menetapkan UUD, produknya bukan Ketetapan, tetapi UUD itu sendiri. Sekarang tidak ada lagi kewenangan MPR untuk menetapkan regulasi, yang ada adalah TAP MPR yang beschikking yaitu mengangkat dan memberhentikan Presiden. Jadi hemat saya, memang perlu penjelasan kepastian dalam undang-undang yang akan dibentuk.”

- Masih dalam forum rapat yang sama, pakar hukum lain, Satya Arinanto mengemukakan:

“Ini penting sekaligus juga menunjukkan bahwa tetap perlu ada hierarki yang menetapkan TAP MPR karena TAP MPR akan selalu ada. Ada TAP MPR yang memang masih di atas undang-undang misalnya TAP MPR tentang Visi Misi Indonesia Tahun 2020. Ada juga TAP MPR tentang Etika Pemerintahan yang sebenarnya mau dijadikan undang-undang.”

- Dalam forum rapat tersebut, Anggota DPR RI dari Fraksi PDIP, Rahadi Zakaria, juga menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:

“Kalau TAP MPR tidak mendapat tempat, tidak ada cantolannya maka operasionalisasi dari pembuatan ini saya kira juga nanti akan timbul persoalan di kemudian hari dari sisi yuridis, dari sisi hukum, dari sisi aturan.”

- Berlanjut pada agenda RDPU berikutnya pada 27 Januari 2011, Zain Badjeber dari Forum Konstitusi mengutarakan pemikirannya:

“Jadi kita berpijak dari Pasal 22A dan Pasal I Aturan Peralihan dan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945. Lahirlah peraturan perundang-undangan kalau hanya berpijak pada Pasal 22A. Kami kaitkan dengan Pasal 1 Aturan Peralihan karena dengan begitu MPR tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan TAP yang bersifat regeling karena berubahnya Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD.”

- Pemikiran Zain Badjeber tersebut ditanggapi oleh Anggota DPR RI dari Fraksi Partai Golkar, Deding Ishak, yang mengemukakan:

“Dari penjelasan Pak Zain, jelas bahwa masih ada TAP MPR yang sudah ada dan masih berlaku sepanjang undang-undangnya belum ada. Saya tertarik dengan pemikiran Pak Zain bahwa TAP MPR ini lebih ke bagaimana kita merespons perspektif historis yang menunjukkan suasana kebatinan.”

- Berlanjut lagi pada Rapat Kerja (Raker) Panitia Khusus (Pansus) Rancangan UU 12/2011 pada 23 Februari 2011, Menteri Hukum dan HAM saat itu, Patrialis Akbar, menyampaikan:

“Keputusan-keputusan MPR ke depan bersifat *beschikking*. Namun dalam TAP MPR Nomor I Tahun 2003 yang masih kita akui keberadaannya jangan sampai dieleminasi karena satu-satunya TAP MPR dari 139 TAP MPR yang ada setelah dilakukan kajian pada tahun 2002 oleh Badan Pekerja MPR.”

... “Pemerintah merespons baik kehadiran TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan. inilah bagian dari penghargaan kami karena memang berdasarkan TAP MPR Nomor I Tahun 2003 itu ada 139 TAP MPR. Kami sangat setuju kalau TAP MPR ke depan tidak akan bersifat regulasi tetapi hanya *beschikking*. Ke depan pasti akan ada TAP MPR, tidak mungkin tidak, tetapi hanya bersifat *beschikking*.”

- Dalam Raker pada 23 Februari 2011 tersebut juga disorot oleh Anggota DPR RI dari Fraksi PDIP, Arif Wibowo, yang menyampaikan:

“TAP MPR yang mana yang mau kita pakai, apakah keseluruhan TAP MPR karena konstitusi kita memang sekarang ini tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tinggi negara, tetapi bahwa ada historis hal-hal yang substantif, penting, yang tidak bisa kita tinggalkan begitu saja dari apa yang dimaksud dalam TAP-TAP MPR tersebut.”

- Anggota DPR RI dari Fraksi PDIP, Yasonna Laoly juga turut menyampaikan pandangannya sebagai berikut:

“Di samping narasumber kita Satya Arinanto, ada surat dari Pimpinan MPR, kemarin waktu kita konsultasi ke Mahkamah Konsultasi juga betul-betul disampaikan. Kami mendorong dan menyambut baik usul Pemerintah untuk mencantumkan TAP MPR dalam hierarki. Jadi UUD, TAP MPR, undang-undang, Perppu, Perpres.”

- Sebagai konklusi, Ketua Raker pada 23 Februari 2011, Sutjipto, Fraksi Partai Demokrat menyatakan:

“Jadi pada prinsipnya kita semua setuju bahwa TAP MPR masuk dalam hierarki, tinggal persoalannya di mana dalam hierarki? TAP MPR itu bermacam-macam, ada yang *beschikking*, ada yang *regeling*, ada yang *einmalig* seperti TAP MPR penyempahan Presiden. Yang menjadi persoalan sekarang adalah TAP MPR yang masih berlaku meskipun ke depan MPR tidak membuat GBHN yang bersifat *regeling*. Inilah yang sebenarnya ingin diakomodir.”

- Kemudian berdasarkan risalah Raker Panitia Kerja (Panja) Rancangan UU 12/2011 pada 27 Mei 2011, Anggota DPR RI dari Fraksi Partai Golkar, Taufiq Hidayat menyampaikan:

“Kemarin kalau tidak salah dalam risalah itu soal TAP MPR sudah disepakati masuk dalam hierarki, tetapi pemikiran ini juga punya dasar yang cukup bisa kita pahami karena TAP MPR masuk dalam norma hukum sehingga ada pertimbangan filosofis, historis, dan sebagainya.”

- Raker Panja Rancangan UU 12/2011 pada 15 Juni 2011, Ketua Rapat Deding Ishak menyampaikan:

“DIM Nomor 53 menyangkut TAP MPR ini sangat substansial. Disetujui sesuai naskah RUU, catatan disetujui Pansus penambahan substansi TAP MPR untuk diletakkan dalam hierarki Pasal 7 pembahasannya lebih lanjut diserahkan kepada Panja.”

... “*Brainstorming* pada putaran pertama sudah cukup, sekarang penyikapan dengan argumennya untuk melihat eksistensi TAP MPR yang masih berlaku dan itu dijelaskan dalam penjelasan. Jadi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pencantuman TAP MPR dalam hierarki di atas undang-undang.”

... “Soal TAP MPR ini dengan ketentuan yang masih berlaku yang sebetulnya harus didorong segera adanya undang-undang.”

Dirjen Kementerian Hukum dan HAM

“Pada waktu Pansus memang disetujui penambahan substansi TAP MPR untuk diletakkan dalam hierarki Pasal 7 dan pada

waktu itu Pak Menteri menyampaikan kepentingan memuat TAP MPR dalam hierarki adalah dalam rangka menjelaskan eksistensi dari TAP MPR yang sekarang masih berlaku yang kalau diklasifikasi ada di TAP MPR No. I/MPR/2003. **Khusus untuk TAP MPR, urgensi memasukkannya adalah untuk menjelaskan eksistensi dari TAP MPR yang masih ada sekarang. Tidak akan diatur lagi dalam RUU ini bagaimana pembuatannya karena memang sudah tidak akan ada lagi,** tidak akan diatur lagi materinya apa, tidak akan diatur bagaimana pengesahan dan lain sebagainya karena memang sudah selesai, berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya.”

... “Jadi untuk TAP MPR tidak akan ada lagi pembentukan TAP MPR ke depan, tidak akan ada tahapan persiapan, perencanaan, lalu **pembahasan**, kemudian pengundangan, dan sebagainya, tetapi ingin diletakkan bahwa TAP MPR yang masih berlaku diletakkan dalam hierarki dan sepanjang historinya selama ini TAP MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar. Lalu kemudian di penjelasan yang dimaksud TAP MPR adalah termasuk TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku dari TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003.”

... **“Terkait dengan posisi dari TAP MPR, kita siapkan saja di penjelasan ini yang dimaksud dengan TAP MPR adalah TAP MPR yang ada di Nomor I/2003.”**

- Pada Raker Pansus Rancangan UU 12/2011 dengan Menteri Hukum dan HAM pada 21 Juli 2011 dengan agenda pengambilan keputusan tingkat I Rancangan UU 12/2011. Dalam Raker tersebut, Ketua Panja, Deding Ishak melaporkan bahwa:

TAP MPR disepakati masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan TAP MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.”

5. Berdasarkan kronologis pembahasan mengenai TAP MPR dari kutipan risalah beberapa rapat pembahasan Rancangan UU 12/2011, dapat disimpulkan sebagai berikut:
 - Bahwa telah tercapai kesepakatan antara DPR RI dengan Pemerintah untuk menempatkan TAP MPR ke dalam hierarki

peraturan perundang-undangan dengan penjelasan TAP MPR dimaksud adalah TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

- Bahwa TAP MPR yang dapat dibentuk setelah TAP MPR Nomor I/MPR/2003 adalah TAP MPR yang bersifat *beschikking* (keputusan) atau ketetapan saja.
- (2) Bahwa Pemohon mendalilkan penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 telah mengebiri keinginan MPR untuk membuat ketetapan-ketetapan yang baru (*vide* Perbaikan Permohonan hlm 19 poin 30). Terhadap dalil tersebut DPR RI menerangkan sebagai berikut:
- a Bahwa dalil tersebut merupakan suatu dalil yang tidak berdasar mengingat perubahan undang-undang dasar merupakan kewenangan konstitusional MPR berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.
 - b Bahwa sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR merupakan lembaga negara tertinggi, sebagai penjelmaan seluruh rakyat (*vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) dan presentasi kedaulatan rakyat sehingga Presiden harus menjalankan GBHN yang ditetapkan oleh MPR dan menyampaikan pertanggungjawabannya di hadapan sidang umum MPR. Di samping itu, MPR dapat memberhentikan Presiden. Munculnya era reformasi pasca krisis perekonomian nasional pada tahun 1998, mengubah tata negara Indonesia secara masif.
 - c Bahwa sejak terjadinya empat tahap perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, fungsi, tugas dan kedudukan MPR mengalami perubahan drastis. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. MPR juga tidak lagi memilih Presiden sebagaimana sebelumnya, termasuk kewenangan MPR untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta meminta pertanggungjawaban Presiden diakhir masa jabatannya. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga berimbas pada posisi MPR menjadi lembaga negara yang posisinya sama seperti lembaga negara lain yang di atur dalam UUD NRI Tahun 1945. Perubahan ini diharapkan bisa menjamin berlangsungnya

sistem *checks and balances* diantara lembaga negara. Dengan begitu harapan masyarakat agar hubungan antar lembaga negara bisa berjalan makin baik dan harmonis segera terwujud.

- d Bahwa konsep *checks and balances* merujuk pada doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang telah dikenal dan berkembang di dunia jauh sebelum UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan, kemudian menurut beberapa ahli dikembangkan menjadi konsep pembagian kekuasaan (*division of powers*). Membaca UUD NRI Tahun 1945 dari perspektif *separation of power* maka mengharuskan untuk mengelompokkan berbagai lembaga negara menjadi tiga kelompok besar, yaitu i) fungsi legislatif atau fungsi membentuk undang-undang (dilakukan oleh DPR bersama Presiden), ii) fungsi eksekutif atau fungsi melaksanakan undang-undang (di tangan Presiden); dan iii) fungsi yudikatif atau fungsi mengadili para pelanggar undang-undang (dilakukan oleh MA dan MK). Pada dasarnya, pembagian cabang kekuasaan tetap memiliki tujuan untuk mencegah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada salah satu cabang, serta agar masing-masing lembaga (cabang kekuasaan) melakukan upaya pengimbangan terhadap kekuasaan lembaga (cabang kekuasaan) lainnya. Jika tidak dilakukan pengimbangan, penumpukan demikian berpotensi mengarah pada otoritarianisme atau kesewenang-wenangan.
- e Bahwa pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 terjadi peralihan paradigma dari sebelumnya berupa supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Konsep Supremasi Konstitusi (*The Supremacy of The Constitution*) sebagaimana dirumuskan oleh Jutta Limbach memiliki ciri i) pembedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya; ii) keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; dan iii) adanya suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan tindakan hukum pemerintah (*vide* Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Mardian Wibowo).

- f Bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Supremasi konstitusi, perubahan kedudukan MPR, serta munculnya lembaga negara lain sebagai pelaku kedaulatan rakyat, menunjukkan bahwa ide dasar penataan struktur negara dalam UUD NRI Tahun 1945 dilandaskan pada konsep hubungan “*checks and balances*”. Untuk menguatkan konsep *checks and balances*, serta utamanya demi menjamin supremasi konstitusi, maka dimunculkan lembaga pengadilan konstitusional yaitu MK.
- g Bahwa berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), MPR merupakan “*lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara*” sehingga berdasarkan pasal tersebut MPR tidak dapat lagi disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang kedudukannya lebih tinggi dari lembaga negara lainnya. Dalam kalimat lain, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Perubahan paradigma kelembagaan MPR ini turut mempengaruhi kewenangan MPR mengeluarkan ketetapan MPR karena MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan MPR yang mengatur berbagai hal seperti di masa lalu.
- h Bahwa berdasarkan ketentuan Lampiran I Angka 176-178 UU 12/2011, penjelasan pasal tidak dapat menyebutkan lebih luas dari hal yang disebutkan dalam suatu pasal yang terkandung dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan, apabila yang disebutkan tersebut mengandung suatu norma baru atau memperluas norma yang terkandung dalam pasal pada batang tubuh peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya penjelasan hanya memberikan tafsiran dari

norma yang terkandung dalam suatu pasal. Penjelasan tidak dapat berisi suatu rumusan norma baru atau memperluas, mempersempit, atau menambah norma yang terkandung dalam pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan. Artinya, yang mengikat sebagai norma (dan dapat dijadikan suatu dasar hukum) adalah pasal-pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan dan bukan penjelasannya, karena penjelasan hanya berfungsi sebagai tafsir resmi dari pasal yang terdapat dalam batang tubuh. Dengan demikian, penjelasan Pasal *a quo* hanya menjelaskan materi dan status hukum TAP MPR yang masih berlaku yang sudah dinyatakan dalam TAP MPR I/2003 sehingga Penjelasan Pasal *a quo* tidak memuat norma baru.

- (3) Bahwa pengaturan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dan penjelasannya telah memberikan kepastian hukum dan telah berkesesuaian dengan pengaturan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Maka jaminan kepastian hukum telah diberikan terhadap semua orang atas kewenangan MPR dan produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR yang masih ada dan berlaku hingga saat ini.

D. KETERANGAN TAMBAHAN DPR RI

Berdasarkan pertanyaan majelis hakim Konstitusi dalam persidangan, DPR RI menyampaikan keterangan tambahan sebagai berikut:

Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Wahiduddin Adams, S.H., M.A.

Ini ke DPR, ya. Dari uraian yang disampaikan ada kronologis, historis, dan kondisi saat ini dari posisi norma atau lebih lengkapnya muatan penjelasan di Undang-Undang Nomor 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Pundang-undangan. Nah, ini Undang-Undang 12/2011 secara historisnya, saya kira Pemohon paham betul karena pada waktu undang-undang pertamanya itu 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pihak Pemerintah itu Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, waktu itu adalah Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra. Dan kemudian tahun 2011 diganti dengan Undang-Undang 12/2011. Undang-Undang 10/2004 itu inisiatif DPR. 12/2011 itu inisiatif DPR juga, menggantikan. Kemudian dari perubahan di Undang-Undang 15/2019, itu

inisiatif DPR juga. Dan terakhir Undang-Undang 13/2022 itu inisiatif DPR juga, ya.

Nah, terkait substansi yang dipersoalkan oleh Pemohon ini, ini belum pernah sama sekali diajukan untuk apa ... perubahan. Demikian juga di DIM presiden tidak pernah ada soal itu karena substansinya tidak pernah dipersoalkan. Apakah ini di DPR sudah pernah ada juga semacam pemikiran lepas atau pemikiran yang intensif, ya, terkait hal ini, ya?

Jawaban:

Benar bahwa DPR RI bersama dengan Pemerintah telah melakukan 2 (dua) kali perubahan terhadap UU 12/2011. Namun pada kedua perubahan tersebut tidak pernah menjadikan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu materi muatan yang dibahas untuk dilakukan perubahan.

Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.

Kemudian yang berikutnya kepada DPR karena undang-undang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan ini memang riil semuanya adalah inisiatif dari DPR. Nah, di sini saya mohon kepada Pak Habib, ya, mohon nanti bisa dijelaskan lebih jauh ya bahwa mengapa TAP MPR yang ... apa namanya ... yang sesungguhnya masih tersisa ada 2 ... ada ... ada apa namanya ... Pasal 2 dan Pasal 4 itu, ya, yang masih tersisa itu, dia dimasukkan kembali, yang tadinya sudah keluar di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, kemudian masuk kembali di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kenapa kemudian masuknya itu adalah di bawah Undang-Undang Dasar? Padahal ketika kita lihat perkembangan historisnya, tidak ada lagi posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Kenapa kemudian dimasukkan di dalam TAP ... di dalam Pasal 7 yang mengatur soal jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan? Sementara kita tahu persis bahwa berkaitan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undang itu mengandung konsekuensi pengujian. Nah, bagaimana kemudian pada saat pembahasan, perdebatan proses pembuatan Undang-Undang 12/2011? Tadi belum sampai kemudian dijelaskan soal itu, apakah kemudian memang terdebatkan, terpikirkan di dalam proses itu, kenapa kok kemudian di keluar, masuk lagi? Dulu memang masuk di dalam TAP MPR Nomor ... apa namanya ... 20 masuk, kemudian keluar lagi, masuk lagi, kan begitu. Nah, ketika dia keluar-masuk ini dan masuk, kemudian sekarang di bawah Undang-Undang Dasar itu, apakah itu kemudian

memposisikan masih sebagai staatsgrundgesetz juga? Ya toh, di situ? Apakah kemudian di situ mengandung juga satu konsekuensi bisa diuji?

Karena pada ketentuan berikutnya dari Pasal 7 itu adalah dia memang mengatakan ini adalah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di bawahnya. Jadi yang di bawahnya harus kemudian merujuk kepada yang di atasnya. Itu kan bisa diuji seharusnya begitu. Nah, itu bagaimana kemudian pembahasan terkait dengan soal itu? Mohon nanti bisa ada tambahan soal itu. Termasuk kalau begitu, pernah enggak terpikirkan sesungguhnya meletakkannya itu di mana, gitu lho? Terkait dengan TAP MPR yang sebetulnya dari sisi historis itu memang sangat luar biasa, ya, dalam menata perjalanan bangsa kita dari sisi ketatanegaraan, luar biasa. Tapi bagaimana kemudian posisi meletakkannya? Dari Permohonan ini memang tidak sampai ke situ, tetapi bagaimana posisi meletakkan TAP MPR itu kalau pada akhirnya TAP MPR itu kesannya kan seperti hanya semacam simbol saja, ya. Simbol di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b itu. Kemudian ... apa ... dijelaskan dalam penjelasannya. Jadi yang dilihat akhirnya kan penjelasannya di situ.

Nah, bagaimana kemudian meletakkannya kalau kemudian ini masuk dalam pasal, jenis, dan hierarki peraturan perundang-undangan? Nah, itu bagaimana menempatkannya? Karena kan kedudukannya MPR, DPR, dan seterusnya itu adalah lembaga tinggi negara semua sama, gitu. Sementara di bawahnya adalah undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan presiden. Nah, itu bagaimana kemudian menempatkan itu di dalam pembahasan Undang-Undang 12/2011?

Jawaban:

Untuk mendapatkan pemahaman secara utuh dan menyeluruh mengenai penempatan TAP MPR ke dalam salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU 12/2011, DPR RI mengutip beberapa risalah rapat yang relevan sebagai berikut:

- **Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada 26 Januari 2011**

PAKAR (Prof. Dr. I GDE PANTJA ASTAWA):

Baik, terima kasih.

Yang menarik ini soal Perpu, tadi sudah disampaikan oleh Pak Yusril, saya hanya ingin mempertegas saja. Dengan mengutip pendapat dari.....(suara tidak jelas) hal yang semacam perpu ini di Amerika Serikat dikatakan sebagai *constitutional dictatorship*. Kalau kita pahami istilah *constitutional dictatorship* ini seperti *contradictio in terminis*, dua istilah yang bertentangan. Di satu sisi konstitusional tetapi di sisi lain dictatorship atau kediktatoran. Kalau kita maknai kediktatoran dengan suatu yang pas dari sebuah landasan hukum ini kok konsitusional, ini ada dua istilah yang bertentangan satu sama lain. Maksudnya resitator begini, karena situasinya khusus. Kenapa dikatakan dictatorship, seakan-akan dictatorship? Karena ketika seorang presiden menjawab situasi yang khusus ini, jadi ruang timbang bebas itu hanya ada pada presiden, dia sepenuhnya mempertimbangkan kapan dia harus mengeluarkan Perpu, karena itu kewenangan presiden yang ada pada Pasal 22 itu sering dikatakan sebagai kewenangan istimewa, hanya dia yang tahu dan Tuhan untuk menjawab situasi khusus itu. Berbahaya tidak? Berbahaya. Bisa saja dia dengan alasan situasi khusus dia bisa mengeluarkan Perpu yang esensinya atau

24

sejatinya bisa menabrak. Itu oleh Clinter tadi dikatakan....(suara tidak jelas) tetapi kalau konstitusional mengapa? Karena memang konstitusi mengijinkan. Kenapa diijinkan karena tanggung jawab presiden sebagai penyelenggaraan kekuasaan tertinggi di Indonesia yang bertanggung jawab untuk merespon situasi khusus itu. tidak usah khawatir seperti terkesan tidak ada pembatasan, ada menurut saya meskipun diberikan keleluasaan kepada presiden untuk mengambil suatu untuk hukum yang namanya Perpu untuk menjawab situasi tapi toh pada saat dia menerbitkan Perpu memang tidak melibatkan siapapun, bukankah konstitusi sudah menentukan batasnya segera sesudah perpu itu terbit segera disampaikan kepada Dewan. Disinilah sebetulnya esensi pembatasan itu dan ini tergantung dewan mengontrolnya, kalau menurut Dewan ditolak, tolak perpu ini. Jadi tidak perlu khawatir sebetulnya batas-batas itu sudah memagari itu, tidak membiarkan seorang presiden itu menjadi seorang diktator. Jadi ada pengimbang ketika Perpu sudah terbit segera disampaikan kepada DPR, itu sebaiknya disetujui atau ditolak.

Kemudian yang berkenaan dengan keberadaan MPR, ini sesungguhnya bicara tentang legislatif, review. Saya hanya melihat perintah pasal 1 aturan tambahan, usulan perubahan dari Undang-undang Dasar 1945, disitu menugasi MPR untuk melakukan legislatif review, mana materi-materi yang ada dalam TAP MPRS maupun TAP MPR yang perlu dituangkan dalam undang-undang dan seterusnya. Faktanya the existing, ada diantaranya masih tetap berlaku artinya belum ditampung, belum dimasukan dalam materi muatan undang-undang yang ini kita dihadapkan suatu kondisi obyektif bahwa MPR itukan join session. Join session dari DPR dan DPD. Ketika dia bergabung ini kan dia MPR. Persoalannya kita dihadapkan fakta sekarang, saya beranggapan bahwa TAP MPR ini keberadaannya sudah tidak dibutuhkan lagi dengan adanya aturan tambahan Pasal 1 itu. Tinggal persoalannya sekarang kalau TAP MPR yang ada masih tersisa ini yang belum ditampung dalam undang-undang itu dimasukan akan menjadi repot. Jadi pertanyaan tadi, kalau ada undang-undang yang bertentangan dengan MPR kemana larinya? Kita hanya mengatakan satu undang-undang bertentangan dengan undang-undang diatasnya dilarikan ke MK. Tapi saya tetap sependapat pada akhirnya nanti semua materi TAP yang ada dituangkan dalam bentuk undang-undang sehingga tidak lagi kita gunakan TAP MPR yang sudah-sudah pada masa Pemerintah orde baru itu.

Pakar bernama Asep Warlan Yusuf:

Kemudian terakhir, Bapak Pimpinan dan anggota Dewan yang terhormat, bagaimana tentang keberadaan Ketetapan MPR. Keberadaan TAP MPR sebaiknya memang tidak ada dalam hirarki perundang-undangan kita. Mengapa demikian? Karena dalam Undang-Undang Dasar pun tidak disebutkan MPR menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara seperti yang Undang-Undang Dasar yang lama, ketika wadahnya atau GBHN itu maka ditertibkannya namanya TAP MPR. Pasal 3 Undang-Undang Dasar yang baru bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar, produknya boleh ditetapkan, tetapi produknya Undang-Undang Dasar, jadi beda dengan rumusan Undang-Undang Dasar yang lama. Oleh karena itu, ketika tidak ada Ketetapan MPR yang sifatnya regulatif maka tidak perlu ada dalam hirarki. Tetapi *problem* kita berikutnya adalah bagaimana nasib Tap MPR yang sudah ada? Tidak dibatalkan oleh Undang-Undang Dasar, tidak dibatalkan oleh TAP MPR bahkan masih ada misalnya ada tiga TAP MPR yang masih hidup, Tap MPR Nomor XXV Tahun 1966 tentang Pembubaran PKI, TAP MPR Nomor XVI Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi dan TAP MPR Nomor V Tahun 1999 tentang Penentuan Pendapat di Timur Timor. Ini masih ada. Oleh karena itu, ketika undang-undang ini tidak menyebutkan hal-hal khusus mengenai TAP MPR maka nasibnya menjadi tidak pasti. Ketidakpastian hukum ini yang menyebabkan timbulnya masalah ketika masalah soal pembubaran PKI misalnya, itu jadi *problem*, karena memang TAP MPR ini tidak pernah jelas nasibnya ada atau tiada. Oleh karena itu, Bapak Pimpinan dan anggota Dewan yang terhormat, sebaiknya ada bab khusus mengenai keberadaan TAP MPR ini supaya jelas bagaimana mungkin keberlakuan dari TAP MPR ini agar ada kepastian dalam pelaksanaan dari TAP MPR yang masih berlaku.

Pakar bernama Satya Arinanto:

Nah, ketika muncul TAP MPR Nomor III Tahun 2000, itu dicantumkan namanya Kepmen ataupun Permen itu menimbulkan kehebohan karena waktu masuk era reformasi otonomi daerah dimana para kepala daerah khususnya bupati karena di dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dikatakan tidak ada hubungan hirarki dengan provinsi maka mereka menganggap ke atasnya juga tidak ada hirarki dan mereka merasa kesal banyak Kepmen-kepmen atau Permen waktu itu yang menganulir atau menunda ketentuan dalam Undang-undang Otonomi Daerah misalnya begitu, sehingga mereka banyak sekali menyerang Kepmen atau Permen dan mengatakan Permen itu haram begitu menurut mereka. Nah, itu kemudian diklarifikasi ketika Menteri Kehakiman, almarhum Baharuddin Lopa mengeluarkan Surat Menteri bukan Surat Edaran, saya punya suratnya, bahwa Permen itu termasuk dalam hirarki atau Kepmen begitu, nah surat itu menguatkan bahwa Kepmen atau Permen itu ada. Nah, berarti harusnya setelah itu Permen atau Kepmen ini masuk lah dalam hirarki, ternyata tidak masuk gitu setelah TAP MPR Nomor III Tahun 2000 itu diganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, tidak masuk, padahal Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 itu menggantikan TAP MPR Nomor III Tahun 2000, harusnya Permen ini masuk menurut saya.

Dan juga ada masalah-masalah yang terkait yang saya ingin minta perhatian yaitu terkait dengan Pasal 7 ayat (1) tadi, ini Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 semua yang sekarang eksis ya Pasal 7 ayat (1), Pasal 7 ayat (4), Pasal 7 ayat (5) dan Pasal 54. Oke kita lihat apa isinya Pasal 7 ayat (1) itu kan bicara hirarki.

Ya halaman berikutnya tolong. Operatornya tolong.

Pasal 7 ayat (1) bicara hirarki, yaitu ada UUD 1945, undang-undang atau Perpu, PP, Perpres, Perda. Oke, ini TAP MPR tidak disebut, Permen tadi tidak disebut, harusnya ada di sini kalau menurut saya begitu. Nah, okelah kita anggap ini benar, begitu ya dalam tanda petik.

Halaman berikutnya Pasal 7 ayat (4) mengatakan jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Ya tadi berarti Kepmen, Permen itu tadi masih boleh ada kalau ada payungnya yang memerintahkan, misalnya ada undang-undang yang memerintahkan bahwa ini selanjutnya diatur oleh menteri berarti boleh menteri mengeluarkan Permen atau Kepmen atau mungkin juga SE yang banyak seperti yang dipertanyakan dalam ToR itu Surat Edaran. Nah, ini menjadi permasalahan pasal ini karena saya teliti mungkin ketentuan yang ada di situ juga muncul dalam Pasal 54, tetapi yang aneh ini Pasal 7 ayat (5) mengatakan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan itu sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) tadi, jadi apa istilahnya itu bulat begitu, ini ada tetapi dimana, dia kan

Rahadi Zakaria, Fraksi PDIP:

Kemudian masalah TAP MPR ini menarik sekali, lagi-lagi Prof. Asep dan Prof. Satya itu berbeda, kebetulan kedua-duanya saya sering bersinggungan, Prof. Satya pernah menguji saya, ujian dulu kalau masih ingat, Prof. Asep juga sahabat ketika banyak memikirkan soal aturan-aturan berbagai bentuk Perda dan lain sebagainya. Jadi memang kepada ketiga professor ini yang terpandang ini saya melihat bahwa memang selama ini TAP MPR ada yang sudah mati yang tidak bisa hidup kembali, tetapi ada TAP MPR yang posisinya dalam keadaan istirahat atau dalam keadaan tidur, dan itu bisa dibangkitkan kembali manakala ada undang-undang yang akan dibuat, manakala ada persoalan-persoalan yang merujuk kepada TAP MPR tersebut, misalnya TAP MPR soal Timor Timur, TAP MPR soal Etika Kebangsaan, TAP MPR soal Ekonomi yang juga sekarang sedang dibuat akan ada undang-undang demokrasi, nah manakala hal-hal tersebut akan dibicarakan apakah Timor Timur ataukah etika kebangsaan apakah demokrasi ekonomi maka TAP MPR yang tidurnya akan dihubungi kembali, akan dibangunkan sebagai cantolan untuk membuat undang-undang yang sesuai dengan perintah atau instruksi TAP MPR ini. Nah, ini. Kalau Prof.

19

Asep perlu ada tempat tersendiri, kalau Prof. Satya perlu masuk suatu hirarki, nah ini kan artinya perlu dicarikan suatu tadi Prof. Laica juga seperti itu berbeda dengan Prof. Yusril ya itu semakin banyak pemikiran, bukan semakin membingungkan tetapi semakin ini harus dicarikan solusi yang terbaik agar pas formulasi yang dihasilkan oleh undang-undang ini. Jadi satu pihak adalah perlu tempat tersendiri, tempatnya dimana ini nampaknya sudah bisa dicarikan suatu loncatannya, Prof. Satya menjelaskan perlu di bawah undang-undang sebagai hirarki, karena juga repot, Pak, kalau ini TAP MPR ini tidak dimasukkan dan tidak dengan tempat tersendiri manakala kita bicara Timor Timur akan repot kita, rujukannya apa Timor Timur nanti? Karena asset kita masih cukup banyak di Timor Timur sana, di Timor Leste maksud saya yang belum tergarap belum terindikasi dengan baik, bukan hanya asset kita tadi mungkin aset-aset badan-badan usaha milik negara dan lain sebagainya masih cukup banya di sana.

Kemudian soal demokrasi ekonomi dan sebagainya, etika berbangsa dan bernegara saya kira ada beberapa undang-undang yang harus dibuat itu juga sebenarnya atas instruksi dari TAP MPR. Nah, kalau itu TAP MPR tidak mendapat tempat, tidak ada cantolannya maka operasionalisasi dari pembuatan ini saya kira juga nanti akan timbul persoalan dari sisi yuridis, dari sisi hukum, dari sisi aturan, ini juga akan menjadi persoalan di kemudian hari.

Jadi kalau Pansus menanyakan mana yang masih hidup, ayo kita teliti sama-sama di TAP Nomor I Tahun 2003 itu karena banyak daftarnya, list-nya banyak sekali, karena yang kita review itu 139 TAP MPR dan MPRS dari tahun 1960 sampai 2002, tetapi ini berlaku 2003 karena memang tugas baru diberikan kepada kami 2003 bulan Februari dan Mei selesai terus persiapan sidang MPR waktu itu, sidang tahunan tahun 2003 disahkan Agustus 2003.

Jadi kalau Pansus menanyakan mana yang masih hidup, ayo kita teliti sama-sama di TAP Nomor I Tahun 2003 itu karena banyak daftarnya, list-nya banyak sekali, karena yang kita review itu 139 TAP MPR dan MPRS dari tahun 1960 sampai 2002, tetapi ini berlaku 2003 karena memang tugas baru diberikan kepada kami 2003 bulan Februari dan Mei selesai terus persiapan sidang MPR waktu itu, sidang tahunan tahun 2003 disahkan Agustus 2003.

Pakar bernama Asep Warlan Yusuf:

Kemudian bagaimana tentang TAP MPR, begini, Pak, kalau pendapat saya, dalam Undang-Undang Dasar tidak ada lagi kewenangan MPR untuk menetapkan yang sifatnya regulasi, pengangkatan Presiden, memecat Presiden, itu kan *beschikking*, nah uniknya di kita ketika dia mengangkat Presiden itu bukan dengan Keputusan MPR, tetapi dengan Ketetapan MPR, padahal keputusan undang-undang itu selalu disebutnya *beschikking* tetapi oleh MPR keputusan itu boleh *legaly* karena keputusan MPR tentang Pembentukan Panitia Adhoc, tentang jadwal dan sebagainya, itu kan mestinya regulatif, karena keputusan harus *beschikking*, individual konkrit. Tetapi okelah untuk MPR kan, Pak, ya, oleh karena itu hemat saya tidak ada lagi tugas MPR, kewenangan MPR untuk membuat TAP yang regulatif, hanya satu saja yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar dan produknya bukan Ketetapan MPR, tetapi Undang-Undang Dasar, MPR menetapkan Undang-Undang Dasar, produknya bukan ketetapan tetapi Undang-Undang Dasar, selebihnya adalah *beschikking*, judulnya inilah peraturan perundang-undangan, oleh karena itu TAP MPR hemat saya tidak masuk dalam hirarki karena memang MPR tidak berwenang untuk mengatur lagi, seperti dulu TAP MPR No. I tentang Tata Tertib, dan ada juga tentang GBHN, TAP No. II Tahun 1953 tentang Tata Tempat, dan macam-macam, sekarang tidak ada lagi kewenangan MPR untuk menetapkan regulasi, yang ada adalah TAP MPR yang *beschikking* yaitu mengangkat dan memberhentikan Presiden. Jadi hemat saya memang ini perlu ada semacam penjelasan kepastian di dalam undang-undang yang akan dibentuk.

Terakhir, Pak Ketua, undang-undang seringkali menyebutkan dalam akhir dia undang-undang mengatakan bahwa paling lambat peraturan pelaksanaan dari pada undang-undang ini dua tahun, PP, Permen, tetapi banyak, Pak, sekarang ini undang-undang yang tidak ada PP-nya padahal...(tidak jelas)... paling lama satu tahun atau dua tahun dan nti ada teguran, tidak ada pengawasan, tidak ada sanksi apa lagi dari DPR ketika pasal itu dilanggar. Banyak, Pak, banyak betul, undang-undang yang menyatakan kewajiban membuat PP, katakan begitu, dua tahun dilanggar adem ayem aja, setahun adem-adem saja, padahal itu ada pasal yang mengatakan paling lama setahun atau dua tahun. Oleh karena itu, perlu ada, Pak, konsekwensi hukumnya ketika peraturan pelaksanaannya tidak dibuat dalam *time frame* yang sudah ditetapkan undang-undang ada sanksinya. Harusnya ada, Pak, sanksi kepada Pemerintah karena tidak melaksanakan undang-undang ini. Hemat saya ini penting untuk menjadikan Presiden untuk membentuk peraturan pelaksana undang-undang itu serius, berkomitmen dengan waktu begitu.

Saya pikir itu yang saya bisa catat, Bapak Pimpinan, mohon maaf, terima kasih.

Ketua Rapat atas nama Sutjipto:

Oke, terima kasih.

Ya, saya kira ini giliran professor Arinanto, saya kira senang sekali mendengar ada ya menjadi pengayaan kitalah ada perbedaan-perbedaan, saya ingin sedikit saja, tadi kan professor untuk setuju TAP MPR masuk di hirarki perundang-undangan, ini ada juga pendapat kalau masuk itu ada berpendapat sebaiknya hirarkinya bersama Undang-Undang Dasar karena sama-sama diproduksi oleh MPR, karena kalau nanti di bawah Undang-Undang Dasar kan berarti bagaimana nanti *judicial review*-nya itu juga persoalan undang-undang apa bisa di-*judicial review* ke TAP MPR.

Itu sebagai tambahan. Terima kasih.

Pakar bernama Satya Arinanto:

PAKAR (Prof. Dr. SATYA ARINANTO) :

Ya, TAP MPR itu masih ada, jadi karena saya ikut membikin TAP Nomor I Tahun 2003 dulu dan dengan rancangan pasalnya, karena memang masih ada dan dia ada yang memang kedudukannya di atas Undang-Undang Dasar, itu saya juga bingung ini, kalau setara Undang-Undang Dasar juga tidak dia, dia tidak setara, tetapi TAP Nomor I itu kan bisa ada, jadi saya sekalian mungkin meluruskan teman saya juga bahwa tidak ada lagi TAP MPR tadi ya mungkin yang *regeling* karena yang TAP Nomor I itu juga ada karena diperintahkan UUD 1945, kan di Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 yang bilang MPR itu sudah bukan lembaga tertinggi tetapi terus membuat Aturan Tambahan supaya MPR membuat TAP yang isinya adalah review 139 TAP MPRS itu misalnya tadi yang saya sebut TAP MPR tentang visi, misi itu loh, itu dimana, kalau visi misi tidak bisa masuk, menurut saya tidak bisa setara undang-undang juga, yang etika juga etika pemerintahan, makanya kan itu jadi perdebatan ada yang membuat Undang-undang Etika Pemerintah, dikatakan ya etika tidak bisa itu norma yang mungkin di atas undang-undang, tidak bisa diatur dalam bentuk undang-undang begitu. Karena waktu itu waktu TAP Nomor I itu dulu MPR memerintahkan itu saya membantu dua, jadi yang membantu di PAH II, yang kedua membantu Komnasham, waktu itu Komnasham juga me-review TAP MPR, TAP MPRS yang terkait dengan hak asasi manusia, misalnya keluarga Bung Karno keberatan terhadap TAP MPRS Nomor 33 Tahun 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan dimana di situ masalah keterlibatan Bung Karno terlibat atau tidak dalam G30S selanjutnya diserahkan pada mekanisme hukum, itu sampai sekarang kalau ditanyakan TAP MPRS itu masih dipermasalahkan walaupun mungkin itu sudah lewat begitu, tetapi butir itu belum dilaksanakan pada mekanisme hukum itu begitu, dan Bung Karno sendiri dulu meminta supaya beliau di-Mahmilub-kan, tetapi tidak pernah di-Mahmilub-kan, "Mahmilub-kan saya" begitu waktu itu beliau mengatakan, tetapi belum pernah beliau di-Mahmilub-kan, begitu misalnya.

Jadi, ini saya mohon waktu lagi untuk memikirkan, karena materi yang masih hidup itu tetap ada yang tadi yang diusulkan saya yang di halaman dia diantara UUD dan Undang-undang menurut saya begitu, tetapi tidak semua, kalau pengangkatan Presiden dan Wapres jelas, jelas itu hanya *bespchikking* saja begitu. Tetapi diantara yang masih hidup itu ada yang memang masih letaknya di situ, dia tidak memerintahkan ke lembaga tetapi dia normanya antara Undang-Undang Dasar dan Undang-undang, itu undang-undang terlalu rendah, Undang-Undang Dasar terlalu tinggi. Yang saya tawarkan undang-undang ya Undang-undang No. 10 ini, Undang-undang No. 10 itu akan menggantikan TAP Nomor III Tahun 2000 misalnya begitu, nah itu ceritanya. Tetapi menurut saya tetap ada dalam hirarki kalau tidak dia yang masih hidup itu bagaimana dia akan hidup terus itu karena dia akan hidup, sampai suatu masa mungkin diharapkan MPR memerintahkan lagi membuat TAP MPR yang mencabut semua TAP MPR dan TAP MPRS, nah itu boleh kalau ada begitu. Jadi itu nanti benar-benar final, final TAP yang mencabut semua, sudah tidak ada lagi yang namanya TAP MPR itu sudah sejarah semua, tetapi yang hidup masih ada kalau itu belum dilakukan begitu. Bagaimana enaknya. Ya diantara dua itu tetap kalau menurut saya, tetapi kan nanti perdebatan lagi katanya itu bukan lembaga tertinggi lagi, loh bukan yang ke depan tetapi yang ke belakang begitu loh, yang masalahnya yang masih hidup yang bukan yang di depan, bukan, ya memang beratnya di situ begitu.

Itu mungkin yang ini, mudah-mudahan tidak ada yang terlewat ini tadi.

KETUA RAPAT :

Jadi Profesor, sudah cukup jawabannya? Ya saya kira begini kita minta nanti masukan lagi, karena kita masih punya waktu, jadi TAP MPR itu kelihatannya memang kita dapat masukan dari berbagai pihak juga cuman nanti penulisannya karena kan apakah di penjelasan bahwa TAP yang dimaksud itu nanti apakah antara UUD dengan undang-undang atau sejajar UUD, karena nanti juga timbul pesan masalah judicial review kalau mereka di atas undang-undang, itu jadi saya kira perlu dipikirkan.

PAKAR (Prof. Dr. SATYA ARINANTO) :

Diatur di sini harus, nanti kan jiwanya ini ada *time frame*, paling tidak saya dengan Prof. Asep ya ada *time frame-time frame* itu tidak masalah, tadi sesuai dengan pendapatnya Pak Tjipto.

Kedua itu MA itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, karena di dalam Undang-Undang Dasar tidak ada pembatasan, dulu yang di MK itu kan awalnya waktu saya membantu menyusun Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK itu kan ada kekhawatiran Menteri Kehakiman pada waktu itu, dia berpendapat ini nanti kalau semua peraturan MK ada dan semua peraturan itu diuji ke MK takutnya nanti MK membatalkan semua negara akan berhenti kata menteri itu waktu itu. Saya pernah bikin dua halaman tulisan tentang ini di majalah *Tempo* kolom, saya jelaskan waktu itu bahwa itu tidak benar, tetapi itu masuk di dalam Undang-undang No. 24 bahwa yang bisa diuji itu adalah peraturan setelah perubahan Undang-undang Dasar. Nah setelah beberapa kali ada undang-undang yang diuji ke MK baru MK menguji sendiri Pasal 50 Undang-undang No. 24 Tahun 2003 dan waktu itu dibatalkan dengan skors 6-3, Prof. Laica termasuk yang disemprot, tidak setuju dengan itu karena diatur di dalam Undang-undang MA waktu itu, tetapi itu sudah pernah terjadi. Jadi sebenarnya kalau mau iseng-iseng ya sekarang SEMA itu diuji saja ke MA, mungkin dia belain SEMA-nya sendiri atau dia akan melihat kalau Undang-undang Kekuasaan Kehakiman misalnya tadi Undang-Undang Dasar tidak ada pembatasan. Tetapi undang-undang ini sebaiknya mengatur juga, biar nanti mengesampingkan yang itu, walaupun belum tentu dia mencabut SEMA-nya kalau ada undang-undang ini, tetapi kan orang punya rujukan yang lebih tinggi, itu SEMA di bawah undang-undang, yang setara kan Perma begitu. Yang setara itu Perma. Tetapi SEMA tidak bisa kita pungkiri kalau kita tadi ada semangat menyalakan surat edaran, itu selama ini dari sejarah itu banyak sekali kehidupan atau putusan itu ditentukan oleh SEMA itu, karena tiap dulu almarhum Prof. Subekti, Mas Seno Adji segala, hakim meminta pendapat dijawab dengan SEMA, ini begini menurut pengadilan di bawah dan tidak kacau, oh ini ada anu dari atas ini, arahan, atau SEMA lah atau Perma dulu macam-macam itu produk, dan itu yang hidup di lingkungan peradilan negeri. Ya kalau sekarang mau diterjunkan ya silahkan begitu.

Saya tadi mempertanyakan itu peraturan di Pasal 54 itu saya tadi bukan menyuruh itu masuk, ya tadi yang mungkin ditangkap oleh Prof. Asep saya minta itu masuk keputusan itu disatukan, saya mempertanyakan itu dimana tempatnya, kan semua itu kembali ke ayat (5)-nya tadi mengatakan Pasal 7 ayat (5) kembali ke hirarki, kembali ke hirarki, ini cuma lima gitu loh nambah terus kembalinya ke mana dia begitu, kita menguji yang tidak disebut di Pasal 7 ayat (1) itu dengan yang ada itu pakai apa mengujinya. Sekarang saya menggugat keputusan Ketua MA misalnya, Pasal 54 kembali ke hirarki kemana hirarkinya yang dipandankan dengan yang mana begitu misalnya, itu pertanyaan saya karena di situ ada lup-lup yang ini waktu itu Undang-undang No. 10 itu, waktu itu saya juga mengikuti itu saya ingat dengan Prof. Laica pernah menjadi narasumber, Pak Haryono juga dulu di Departemen Kehakiman, waktu Undang-undang No. 10 dibuat waktu itu, dengan Ibu Maria juga, makanya ini mumpung ada perubahan. Misal dulu kan juga ada perbedaan peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan, saya ingat Prof. Laica tidak setuju,

beliau bilang semuanya peraturan perundang-undangan, tidak ada, almarhum Prof. Hamid dulu mengatakan ada yang peraturan dasar, Undang-undang Dasar, TAP MPR, undang-undang, undang-undang ke bawah peraturan undang-undang, tetapi beliau mengusulkan semua namanya peraturan perundang-undangan dengan rujukkan di Belanda, saya masih ingat itu Prof. Laica, itu padahal sudah delapan atau sembilan tahun yang lalu waktu diskusi itu dengan salah satu materi diskusi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Jadi, *it's ok*, tidak apa-apa. Pak, dia itu *double set(?)* mau menunjukkan delapan pertanyaan dengan permasalahan yang sudah ada itu, di luar yang itu tadi loh, silahkan saja tadi pendapat yang mana yang dipakai saya tidak masalah itu kan *legal policy* dari Dewan, saya menghormati cuma saya mengemukakan ada fakta seperti ini, termasuk tadi fakta lama karena seperti ketika Pilkada dipindah ke MK itu juga banyak, dulu kan di MA, jadi boleh itu jawabannya, Pak, sebenarnya tetapi dialihkan PT sama MA, tetapi dulu saya ingat Pak Bagir itu kayaknya tidak suka MA itu, pengadilan itu mengadili masalah politik dari sejak Sarwata itu sudah dikeluarkan SE juga itu yang mengatur Majelis Khusus, dibikin Majelis Khusus untuk Pemilu 1999 saya mengikuti Pemilu 1999, bikin Majelis Khusus banyak kasusnya, karena hakim di daerah banyak yang kurang dirujuk, nah kalau sidang lebih dari satu kasus bingung dia bikin Majelis Khusus, karena Majelis Khusus itu tadinya dikhususkan tidak mengadili kasus-kasus lain selama penyelenggaraan Pemilu, hanya khusus untuk kasus Pemilu, ada kasus atau tidak pokoknya Majelis Khusus Pemilu Tahun 1999. Terus Prof. Bagir juga waktu banyak kritik terhadap MA dialihkan ke MK penyelesaian Pilkada, sekarang keluhan juga banyak, jadi ya terus nanti pasti suatu sistem akan ada otokritik dan ada peninjauan lagi, silahkan saja, asal mudah-mudahan lebih baik dari yang lalu. Harapan kami yang ini lebih baik dari yang lalu, dan kekurangan-kekurangan bisa diminimalisir lah. Jadi boleh dialihkan begitu jawabannya kalau dikasih seperti itu ada yang MA, ada yang PT, seperti juga Pilkada, Pilkada kan juga, Pilkada kabupaten/kota oleh PT, Pilkada provinsi oleh MA, kecuali yang Depok. Depok karena tidak puas dibawa ke MA, MA malah menegur PT, dibatalkan itu PT-nya. Iya, PK. Iya, PK memang. Padahal kan harusnya final dan mengikat Pasal 108 Undang-undang No. 32.

Nah, itu mungkin.

Ketua Rapat atas nama Sutjipto:

KETUA RAPAT :

Terima kasih, para narasumber yang terhormat.

Saya kira ini menjadikan kita sangat kaya ini dalam membahas RUU ini dan saya harapkan karena kita masih punya waktu kami masih memerlukan masukan-masukan bagi terutama yang **TAP MPR** itu, Prof, karena ini menjadi perdebatan yang kaya juga di lingkungan MPR, juga di lingkungan DPR.

Demikianlah acara rapat hari ini semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan kekuatan lahir dan batin kepada kita semuanya sehingga kita dapat menjalankan tugas kita dengan baik. Selanjutnya kami menutup rapat ini dengan mengucapkan *Alhamdulillah*.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

(RAPAT DITUTUP PADA PUKUL : 16.15 WIB)

- **Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada 27 Januari 2011**

FORUM KONSTITUSI (ZAIN BADJEBER) :

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Bapak/Ibu yang sangat saya hormati,

Dan tadi diantar oleh Ketua Forum Konstitusi, saya langsung saja kepada materinya, tolong mengenai Undang-Undang Dasar 1945, nah mengenai Undang-undang Dasar 1945 kalau kita bunyikan undang-undang ini adalah RUU ini adalah RUU Peraturan Perundang-undangan maka dia tidak hanya berpijak pada Pasal 22A tetapi juga berpijak pada Pasal 1 Aturan Tambahan. Pasal 1 Aturan Tambahan ini terhadap **TAP MPR** Nomor III MPR/2000 sama-sama diputus di dalam perubahan ke-2 tahun 2000, sehingga hasil daripada Aturan Tambahan Pasal 1 yang menugaskan MPR meninjau kembali TAP-TAP MPRS dan MPR dimana salah satu pasal yaitu Pasal 4 daripada TAP IMPR/2003 hasil dari pada pelaksanaan aturan tambahan itu, jadi kita berpijak dari Undang-Undang Dasar Pasal 22A dan Pasal 1 Aturan Peralihan sama Pasal 1 Aturan Tambahan, lahirah peraturan perundang-undangan kalau hanya berpijak pada Pasal 22A itu hanya merintahkan undang-undang tata cara pembuatan undang-undang. Dari Pasal 1 Aturan Peralihan, mengapa kami kaitkan aturan peralihan? Karena begitu MPR tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan TAP yang bersifat *regeling* karena hapusnya atau berubahnya Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar maka ada Pasal Aturan Peralihan dimana contohnya dari zaman Hindia Belanda saja *Staatsblad* ada yang masih berlaku dibawa oleh aturan peralihan dari tiga Undang-undang Dasar kita, Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS, maupun Undang-Undang Dasar Sementara, kembali lagi kepada perubahan.

Pada tahap perubahan Undang-Undang Dasar aturan peralihan itu kita tetap kita pertahankan sampai perubahan keempat baru kita bagi dua antara aturan dan lembaga, yang tadinya dalam satu pasal. Sehingga dengan demikian **TAP MPR** Nomor III itu berdasarkan aturan peralihan dia masih berlaku, kemudian dia ditampung oleh perintah yang ada pada Aturan Tambahan Pasal 1 yang melahirkan **TAP MPR** Nomor IMPR/2003. Memang pada waktu itu ada yang interupsi kok MPR masih mengeluarkan TAP, tetapi TAP ini adalah TAP terakhir karena adanya perintah Undang-undang Dasar Aturan Tambahan Pasal

8

1 itu. Nah, di dalam **TAP MPR** Nomor IMPR/2003 ini ada enam kategori ya kalau tidak salah, Pasal ke-2 itu menyangkut TAP MPRS dan **TAP MPR** yang tetap berlaku dengan catatan, itu ada tiga TAP di situ. Lalu Pasal 4 **TAP MPR** yang materinya dijadikan bahan undang-undang itu Pasal 4, kalau Pasal 1, Pasal 3 sampai 6 tidak ada masalah yang *inmaleg(?)* yang dicabut dan sebagainya. Yang jadi masalah itu dua pasal ini yang Pasal 2 dan Pasal 4. Nah, Pasal 4 hampir semuanya sudah terlaksana ditampung dalam undang-undang termasuk TAP Nomor III/MPR jadi hidupnya **TAP MPR** Nomor III/MPR ini materinya dihidupkan oleh TAP Nomor I/2003. TAP Nomor IMPR/2003 hasil perintah dari Undang-Undang Dasar yaitu Pasal 1 Aturan Tambahan. Itulah melahirkan peraturan perundang-undangan.

Karena di dalam pasal kolom berikutnya mengenai MPR bahwa kedua-duanya ini produk MPR pada waktu yang sama, Pasal 22A dengan bintang dua biasanya itu perubahan ke-2 Tahun 2000, 8 Agustus 2000 ... (terpotong interupsi).

F-PD (HARRY WITJAKSONO) :

Interupsi sebentar, Pak.

Apakah sudah dikasih, Pak, diagram-diagram ini sudah diberikan kepada anggota, jadi kita menyimaknya.

FORUM KONSTITUSI (ZAIN BADJEBER) :

Terserah nanti kan ada di sana. Lalu TAP III/MPR/2000 juga diputuskan di dalam waktu yang sama oleh MPR, jadi menafsirkan kalau yang tidak ada di dalam Undang-Undang Dasar dilengkapi di dalam TAP ini, sehingga di dalam TAP MPR Pasal 6 disebutkan tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, pemerintah daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Di sini masih disebutkan ruang keputusan presiden, karena pada waktu itu keputusan presiden hanya dibagi atas *regeling dan beschikking* yang mengatur dan yang menetapkan. Lalu TAP MPR ini mengambil alih yang mengatur tetapi disebutkan Kepres yang mengatur yang oleh Undang-undang No. 10 Tahun 2004 disebutkan peraturan presiden, diwujudkan dalam peraturan presiden. Jadi tafsir yang ada dalam TAP III/MPR/2000 itu tentu saja melengkapi tafsiran yang ada di dalam, tersirat di dalam, bisa saja kita ambil dari Pasal 4 Undang-Undang Dasar, Presiden memegang kekuasaan menurut Undang-Undang Dasar dalam melaksanakan kekuasaannya ini Presiden berhak mengajukan RUU, Presiden berhak menerbitkan PP untuk melaksanakan undang-undang, ini semua terjadi pada perubahan pertama, jadi pada waktu perubahan kedua lahirnya Pasal 22A itu telah lahir perubahan Pasal 5 ayat (1), telah lahir perubahan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (7), ayat (6) atau ayat (7), telah lahir perubahan Pasal 21, yaitu anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan, Presiden berhak mengajukan rancangan. Ini beda. Usul rancangan ini dimaksud usul inisiatif, begitu usul inisiatif anggota diputus menjadi usul DPR sama dengan RUU-nya Presiden, Pasal 5 ayat (1) RUU dari Presiden dan RUU dari DPR. Pasal 22D bahwa DPD mengajukan RUU artinya bukan tidak punya tugas dan wewenang di dalam legislasi, tetapi terserah dia mau menggunakan itu dikatakan dengan menggunakan kata "dapat", tidak berarti lebih rendah. Jadi aneh kalau RUU dari DPD ditelan oleh DPR menjadi RUU DPR padahal dia RUU yang sederajat, cuma yang ini berhak yang ini dapat, dapat dan berhak kan menunjukkan perbedaan derajat daripada kedua RUU ini.

Nah, kemudian juga terjadi perubahan pada Pasal 18 pada perubahan kedua itu bersama-sama dengan lahirnya Pasal 22A. Di dalam Pasal 18 ayat (6) di sana disebutkan Perda dan Peraturan-peraturan lain berarti tidak hanya Perda yang ada. Jadi kalau ada Perdes, Peraturan Desa, tidak salah, kalau ada Peraturan Gubernur untuk melaksanakan Perda, kalau ada Peraturan Bupati juga tidak salah, kan peraturan-peraturan lain bukan hanya satu peraturan. Jadi itu konstitusional. Karena itu di dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 di sana disebutkan ada Perda, ada Perdes, ada Peraturan Gubernur, ada Peraturan Bupati untuk melaksanakan Perda yang membutuhkan peraturan.

daripada ini. Ini yang di dalam pembahasan di MPR terakhir khususnya di PAH II untuk melahirkan **TAP MPR** Nomor I/2003 ini memang antara yang mencabut dan yang mempertahankan sehingga keluar istilah dengan catatan, dengan catatan ini apakah catatannya sudah diterjemahkan atau diterapkan di dalam peraturan perundang-undangan ini yang perlu dipertegas di dalam undang-undang ini, sampai kapan hidupnya. Karena itu kami menyarankan dia ditempatkan kalau tidak pada aturan tambahan atau aturan ketentuan lain-lain dia pada aturan peralihan, bukan aturan peralihan yang ada dalam RUU ini, kalau aturan peralihan dalam RUU ini hanya mengutip Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 itu salah, karena Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 itu adalah fase peralihan dari dicabutnya Undang-undang tentang Lembaran Negara maka pengundangan undang-undang yang ada diberi waktu satu tahun. Nah, itu kan sudah lewat. Kalau sekarang itu diambil alih lagi, padahal barang yang sudah tidak ada, sudah harus waktu itu diundangkan semua peraturan perundang-undangan, perintah itu. Jadi aturan peralihan yang di ada di dalam RUU ini itu bukan ditunjukkan kepada pengundangan suatu RUU yang disahkan, RUU yang disahkan harus langsung diundangkan baru dia berlaku, yang satu tahun ini memberi kesempatan karena adanya pencabutan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 dan sebagainya mengenai lembaran negara dan seterusnya menjadi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dianggap sudah ditampung di undang-undang ini. Nah, yang belum mengundangan peraturannya silahkan diberi waktu satu tahun. Jadi aturan peralihan ini perlu saya kira diteliti kembali.

F-PKS (Drs. AL MUZZAMMIL YUSUF) :

Terima kasih.

**Pimpinan, para anggota yang saya hormati, serta
Narasumber kita dari Forum Konstitusi, Pak Fajrul Falaakh dan PSHK,**

Pertama yang terkait dengan pengujian peraturan di bawah undang-undang yang secara jelas Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Tadi kalau saya tidak salah tangkap, kalau Pak Fajrul Falaakh tegas sekali mengutip Pasal 24A UUD kita tanpa member kewenangan kepada pihak lain. Tadi Pak Zein kalau tidak salah dengan konteks NKRI Negara Kesatuan maka ada hak Pemerintah Pusat, kalau saya tidak salah tangkap. Juga di PSHK, PSHK bahkan mendorong dengan papper-nya tadi ini ada mohon dapat tanggapan dari pembicara. Lalu saya juga mencatat, mendalami yang terkait dengan tadi, dengan tidak dimasukkannya **TAP MPR** dalam tata urutan perundang-undangan, sementara Pak Zain tadi masih ada TAP kita TAP 25, sebenarnya bagaimana sekarang kita menjelaskan posisi TAP itu dengan tidak dimasukkannya dalam tata urutan perundang-undangan sehingga soal sekarang ini lagi ribut soal perdebatan juga ketika kita membahas Undang-undang Yogyakarta yang tidak menyimpang dikit tapi tetap rapat. Ketiga teman-teman DPD menuntut yang disebutkan dalam Pasal kalau Pak Zain tadi dapat mengajukan itu sama dengan berhak mengajukan, persoalannya pada 22D ayat (2), itu baru kemarin kita ada perdebatan tentang Undang-undang Yogyakarta, ada teman-teman DPD menafsirkan juga, namanya juga membahas, yang mereka tidak miliki hanya menetapkan saja ditingkat II itu di Paripurna. Membahas itu ya mari membahas artinya aktif membahas. Tetapi Undang-undang MD3 ketika membahas DIM tidak ada DIM DPD, yang ada adalah sikap DPD pada saat awal pembahasan undang-undang dan penutupan ketika pleno pansus atau panja. Ini mohon semangat pada waktu itu seperti apa?

F-PG (Dr. H. DEDING ISHAK, S.H., M.H.):

Terima kasih Pak Ketua.

Rekan-rekan Pansus, Bapak-Bapak narasumber

Saya ingin menambahkan apa yang disampaikan oleh rekan-rekan berkaitan dengan Perda, masalahnya begini ada yudicial review, eksekutif review dan ada legislative review. Minta ada ketegasan pemikiran yang terorientasi dalam forum ini berkaitan dengan otoritas, pengujian terhadap Perda ini siapa, meskipun tentu kita tidak menghilangkan ruh negara kesatuan Republik Indonesia dalam konteks hubungan Pemerintah pusat dan daerah tapi dalam sistem hukum harus ada kejelasan dan kepastian sebab yang diuji ini adalah peraturan, tentu otoritasnya adalah lembaga atau institusi hukum yang mengujinya. Kalaupun memang ada problem dari banyaknya perkara yang masuk ke MA tentu ada solusi logis dimana ada pendelegasian wewenang dari MA kepada pengadilan tinggi untuk melakukan yudicial review terhadap Perda tingkat II umpamanya. Ini baru pemikiran yang baru berkembang dua hari ini, saya bisa Pak Ketua Pak Tjip karena memang ada dua pandangan, Depdagri masih punya otoritas untuk melakukan pengujian terhadap Perda dalam konteks daerah ini melaksanakan program pembangunan pusat. Tapi disisi lain apakah ini menjadi penyimpangan terhadap konstruksi sistem hukum dalam konteks pengujian sebuah peraturan daerah. Dalam pemahaman dalam asumsi bahwa eksekutif ini mestinya dalam konteks raperda rancangan, dalam hal pengawasan dan pembinaan. Apakah undang-undang ini juga bisa mengatur tentang itu? itu yang pertama.

Yang kedua, kemarin masih ada dua pandangan berkaitan dengan penempatan TAP MPR dalam hirarki perundang-undangan kita. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 itu sudah menghilangkan TAP tetapi dari penjelasan Pak Zain jelas bahwa masih ada TAP yang sudah ada yang masih berlaku sepanjang undang-undangnya belum ada. kemarin sempat kalau memang TAP ini masuk dalam hirarki berarti dibawah atau disandingkand engan Undang-undang Dasar plus TAP MPR atau kalau dibawah Undang-undang Dasar tentu ada problem ketika peraturan dibawah Undang-undang Dasar yang bertentangan dengan TAP ini siapa, kemana ini pengujiannya padahal MPR sudah tidak punya kewenangan untuk itu sehingga tadi saya tertarik dengan sebuah pemikiran dan kebetulan disampaikan oleh Pak Zain bahwa sebetulnya TAP MPR ini lebih bagaimana kita merespon respektif historis sehingga tidak harus diletakan pada hirarki perundangan-undangan tapi dalam peraturan peralihan untuk

menunjukkan bahwa memang TAP MPR dan TAP MPRS yang secara suasana kebatinan ini dan dalam konteks kekinian dan akan tetap masuk perlu TAP MPRS tentang pembubaran komunis. Kemudian juga soal-soal yang memang belum diatur oleh undang-undang sebagai perintah dari Undang-undang Dasar, TAP MPR tersebut.

- **Rapat Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada 23 Februari 2011**

Menteri Hukum dan HAM saat itu, Patrialis Akbar:

Kemudian, mohon maaf, Pimpinan, di dalam DIM yang kami sampaikan ada satu tambahan yang belum tertulis mengenai eksistensi TAP MPR yang masih berlaku bisa kita masukan di dalam aturan peralihan walaupun hakikinya kami dapat menerima bahwa TAP MPR tentu ke depan tidak lagi dijadikan sebagai hierarki perundang-undangan meskipun MPR masih memiliki enam kewenangan besar di dalam Undang-Undang Dasar dan keputusan-keputusan MPR ke depan bersifat *beschikking*, namun di dalam TAP MPR Nomor I Tahun 2003 yang masih kita akui keberadaannya ini jangan sampai dieliminasi, karena satu-satunya TAP MPR dari 139 Ketetapan MPR yang ada setelah dilakukan kajian pada tahun 2002 oleh Badan Pekerja MPR, di sini ada Pak Tjipto, ada Pak Laoly yang terlibat langsung di dalam, kemudian ada Pak Soenmandjaja, kami kira TAP MPR Nomor I Tahun 2003 ini harus kita tempatkan nanti di aturan

4

peralihan, meskipun sebelumnya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dalam penjelasan Pasal 7 itu tetap memberikan satu pengakuan terhadap keberadaan TAP MPR, masih ada. Tetapi ini nanti akan kita coba tempatkan dalam aturan peralihan.

Jadi mohon maaf ini belum tercatat di sana setelah kami lihat tadi dan ini secara resmi kami ingin menambahkan satu tambahan dari DIM untuk masuk dalam aturan peralihan.

Terima kasih.

Dalam forum Rapat Kerja tersebut, Anggota DPR RI dari Fraksi PDIP yang lain, Yasonna Laoly juga ikut berpendapat sebagai berikut:

“Di samping narasumber kita Satya Arinanto, ada surat dari Pimpinan MPR, kemarin waktu kita konsultasi ke Mahkamah Konsitutsi juga betul-betul disampaikan. Kami mendorong dan menyambut baik usul Pemerintah untuk mencantumkan TAP MPR dalam hierarki. Jadi UUD, TAP MPR, undang-undang, Perppu, Perpres.”

Kemudian sebagai konklusi, Ketua Raker pada 23 Februari 2011, Sutjipto, Fraksi Partai Demokrat menyatakan:

“Jadi pada prinsipnya kita semua setuju bahwa TAP MPR masuk dalam hierarki, tinggal persoalannya di mana dalam hierarki? TAP MPR itu bermacam-macam, ada yang *beschikking*, ada yang regeling, ada yang *einmalig* seperti TAP MPR penyempahan Presiden. Yang menjadi persoalan sekarang adalah TAP MPR yang masih berlaku meskipun ke depan MPR tidak membuat GBHN yang bersifat regeling. Inilah yang sebenarnya ingin diakomodir.”

- **Rapat Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada 27 Mei 2011**

WAKIL KETUA (H. T.B. SOENMANDAJA, SD/F-PKS):

Terima kasih Pak Ketua.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Pemerintah dan Anggota Panja yang terhormat serta hadirin sekalian,

Kalau kita melihat sejarah tentang Hirarki Perundang-undangan, sekurang-kurangnya itu paling tidak kita bisa melihat dari Memorandum DPRD-GR, Tap MPRS No.50/20, Tahun 1966, kemudian diganti dengan TAP MPR No.53 Tahun 2000. Nah, di TAP MPR No.53 Tahun 2000 itu, hirarkinya adalah, satu Undang-undang Dasar, dua undang-undang, tiga baru Perpu. Demikian. Hanya dalam rumusan Undang-undang No.10 kemudian dibuat garis miring ada perubahan Pasal 22 Undang-undang Dasar. Nah, oleh karena itu Bapak-Bapak sekalian yang terhormat, seperti kita maklumi bersama bahwa Perpu itu adalah bahasa sederhananya keinginan subjektif Presiden, kira-kira begitu ya, yang tidak mungkin, tidak bisa diintervensi oleh DPR-RI dan kehendaknya sudah terwujud, ya apapun juga faktanya begitu dan baru dilaporkan pada masa sidang berikutnya. Kemudian posisi DPR-RI itu hanya dua saja, menerima atau tidak menerima. Demikian.

Nah, oleh karena itu Bapak-Bapak sekalian, saya kira begini karena Perpu itu kegentingan memaksa, belum terjabarkan secara rinci kira-kira apa itu yang kita diskusikan maksud saya begitu, Pak ya, jadi kita harus menyelam betul, kita harus tahu betul apa ruang lingkup kegentingan memaksa sesungguhnya. Jangan sampai para penyusun undang-undang ini atau paling tidak saya lah, ketika kembali ke Fraksi ditanya, apalagi di tempat umum ditanya begitu, apa itu yang dimaksud dengan kegentingan memaksa? Saya kira sangat bijaksana kalau tidak serta merta muatan itu kepada undang-undang begitu, Pak. Ini diskusinya disitu saya kira, bahwa dia sama dan sebangun dengan undang-undang, betul, garis miringnya, tapi bedanya DPR-RI bisa tidak menerima terhadap Perpu itu. Hanya saja, kehendak subjektif pemerintah dalam hal ini Presiden sudah terwujud begitu dan tidak bisa dibatalkan. Saya posisinya begitu, Pak Ketua. Jadi, rumusnya seperti apa, saya juga belum ya, perlu artinya perlu pemerintah coba lebih mengelaborasi lebih jauh kira-kira akan seperti apa atau apa saja sesungguhnya yang dikatakan lingkup kegentingan memaksa begitu, karena faktor utamanya dua (2) saya kira, kegentingan memaksa dalam keadaan undang-undang tidak tersedia, kan begitu, Pak Dirjen ya? Jadi, ada, apa artinya *res vacuum* ya, gitu, ada kekosongan disitu, masalah kemudian pemerintah dengan subjektivitasnya itu, demikian Pak Ketua, terima kasih.

KETUA RAPAT:

Terima kasih Pak Soenman dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera. Jadi, beliau memberikan pemahaman yang sebetulnya juga kita setuju lebih didalami soal Perpu ini, meskipun subjektif tentu ada kebutuhan untuk menjelaskan tentang kegentingan memaksa, tetapi juga ada pemikiran bahwa ini kan

KETUA RAPAT:

Ya, jadi ini suatu usul yang konstruktif ini. Ibu-ibu dan Bapak, bisa setuju ya?

(RAPAT : SETUJU)

Terus 101 Timus. Tinggal 106, tolong TA sama ini 106.

50

Pasal 16, Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) , penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas, tanggapan pemerintah mengacu pada konstituensi dengan usulan pemerintah pada DIM No.71 sampai DIM No.75, pemerintah mengusulkan DIM No.106 sampai dengan DIM 114 ditempatkan setelah DIM No.93, Pasal 13A, menyesuaikan. Jadi ini diserahkan ke Timsin atau Timus ya, baik.

(RAPAT : SETUJU)

108, 107 masih juga Panja, 107 kita serahkan ini, disetujui tetap sesuai Naskah.

(RAPAT:SETUJU)

108, Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pemerintah mohon penjelasan, karena dengan adanya TAP MPR No.1 Tahun 2003, maka substansi ini sudah tidak sesuai lagi. Disetujui Pansus untuk dibahas dalam, pemerintah mohon penjelasan, disini ada Pimpinan Fraksi-fraksi MPR, ada Pimpinan Baleg, jadi saya persilakan untuk membantu saya memberikan, Pak Soenman barangkali dengan Ibu Ida nanti?

WAKIL KETUA (H. T.B. SOENMANDJAJA, SD/F-PKS):

Terima kasih Pimpinan.

Pak Rahadi yang terhormat dan Ibu-Bapak sekalian serta pemerintah,

Jadi mengenai Tap MPR ini kita bercermin dari Undang-undang 10/2004 Pak, kemarin dan menurut faktanya ketika kami melakukan kunjungan kerja atau Silaturahmi sebagai Anggota MPR ke beberapa tempat, ternyata ada Tap yang berkenaan dengan ini, tapi terabaikan, Pak, misalnya yang paling kentara itu, Tap MPR No.5 Tahun 2000 kalau enggak salah, tahun 1999 maaf, itu berkenaan dengan jajak pendapat di Timor-timor, Pak. Kita mendengar bahwa berdasarkan Tap tersebut, Timor-timor kemudian lepas, tetapi memerintahkan kepada pemerintah, Pak supaya melaksanakan penyelesaian permasalahan diantara Negara, baik menyangkut masalah kewarganegaraan, kemudian aset-aset Negara dan aset-aset kekayaan pribadi atau individu warga kita. Ketika kami bertemu dengan Gubernur NTT, beliau mengatakan, bahwa pemerintah pusat sama sekali tidak pernah melakukan monitoring terhadap Tap tersebut. Lantas kami coba terjun ke kamp-kamp pengungsian, Pak Ketua. Ternyata mereka, kalau di kampung kami itu kandang Domba, Pak, kandang Kambing, itu lebih bagus kandang Kambing dari tempat tinggal mereka, yang sudah bertahun-tahun tinggal disana. Nah, seumpama Tap ini kemudian kita buang sama sekali, dengan alasan bahwa MPR tidak lagi memproduksi, membuat Ketetapan MPR, maka sesungguhnya Tap tersebut awal mula itu dibuat Lembaga Tertinggi Negara, semula, tapi ketika terjadi perubahan UUD, memerintahkan MPR melakukan peninjauan atas Tap MPRS dan Tap MPR sebanyak 139 Tap itu, muncullah Tap 1 tahun 2000. Tap 1/2000 itu terutama pada Pasal 2 dan Pasal 4 itu. Untuk Pasal 2, saya kira sebagai contoh misalnya, Tap MPRS No.25 Tahun 66, tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia dan larangan ajaran komunisme...di Indonesia. Ini kalau kemudian kita lengah, Pak, maka usaha pencabutan Tap tersebut di masa yang lalu saya kira sudah terlegalkan, karena Tap ini tidak berlaku secara diam-diam, tapi kalau kita misalnya sepakat bahwa Komunisme, khususnya PKI tidak boleh lagi tumbuh subur di Indonesia, maka tidak ada landasan hukum lain kecuali Tap MPRS No.25 Tahun 66, tersebut. Jadi, itu Pimpinan, renungan kita kira-kira seperti itu.

Nah, oleh karena itu, kalau misalnya pemerintah saat ini belum berkesempatan melakukan penyisiran Pak, terhadap Tap-tap MPR mana saja, ya karena Tap MPR Pasal 1/2003 Pasal 4 No.1, No.1 Pasal 4, disana diperintahkan bahwa Tap MPR dinyatakan tetap berlaku sampai diterbitkannya Undang-

undang begitu, contoh misalnya Tap MPR No.53/2000, dia tidak berlaku lagi, karena sudah terbit Undang-undang No.10/2004. Sementara etika berbangsa, pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme ini sangat banyak sekali, karena itu kami memang mohon ini tidak tergesa-gesa walaupun kita punya semangat untuk kembali menghadirkan Tap-tap tersebut dan pemerintah belum berkesempatan menelaah lebih jauh, kami cenderung kita ada pengendapan, Pak Ketua, kemudian lakukan penyisiran, supaya tidak salah kita mengambil langkah hukum nanti.

Dan terakhir, kami sampaikan kepada pemerintah, bahwa Pansus RUU ini, Pak, itu sudah bertemu dengan Pimpinan MPR dan Pimpinan MPR merasa prihatin ya, keberadaan Tap MPR yang sepertinya agak terabaikan itu, dan berpesan kepada kita semua untuk melakukan pertimbangan dan pencermatan terhadap keberadaan Tap-tap MPR yang masih dikatakan berlaku itu.

Terima kasih.

KETUA RAPAT:

Ibu Ida, cukup? Pak Taufik cukup?

Saya rasa, oh ada Pak Taufiq.

F-PG (Drs. TAUFIQ HIDAYAT, M.Si) :

Diendapkan saja.

KETUA RAPAT:

Diendapkan. Jadi, ini karena masalah yang menyangkut kenegaraan dan yang mendiskusikannya juga Negarawan, begitu, yang sudah sisiran tadi, jadi sebaiknya ini diendapkan. Ya, pemerintah kalau setuju?

DIRJEN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM RI:

Ya, terima kasih Pimpinan.

Ya, dari hal yang disampaikan oleh Pimpinan dan Anggota dan terakhir Pak Soenmandjaja tadi, memang di Tap MPR 1/2003 itu ada 6 kategori tentang Tap MPR dan khususnya mengenai Pasal 2 itu disebutkan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masingnya satu per satu. Kemudian di Pasal 4 itu, tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-undang. Memang perlu kita sisir kalau yang di Pasal 4 angka 4 Tap MPR tentang Sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan 3/2000, ya wujudnya Undang-undang 10/2004 yang sudah kita akan ganti juga sekarang. Nah, oleh sebab itu, saya kira ini perlu kita sisir, hanya mungkin nanti kalau bayang-bayang rumusnya bahwa ini tidak merupakan huruf B, tapi ayat (2) mungkin dalam hal Tap MPR masih berlaku dengan kita sebutkan satu per satu itu, baik karena ketentuan undang-undangnya atau sampai ada terbentuknya undang-undang, maka ini kira-kira. Itu gambarannya kira-kira.

F-PG (Drs. TAUFIQ HIDAYAT, M.Si) :

Pimpinan,

Terima kasih.

Jadi, penyisiran ini penting, supaya diketahui secara persis apakah masih layak Tap MPR itu ditempatkan dalam hirarki, sebab saya ada kekhawatiran juga, saya kira ini sederhana saja, bahwa

52

lembaga itu sudah tidak memiliki fungsi untuk member ketetapan lagi ya, tapi kalau kita masih menempatkan itu sebagai institusi yang secara hirarkis didalam rumusan atau rangkaian hirarki hukum kita, saya khawatir ini tidak fungsional dan keberadaannya hanya seperti monumen saja, kenang-kenangan saja. Lah, kalau kenang-kenangan kan tempatnya bukan di hirarki hukum, adalah buku kenang-kenangan untuk itu, kan. Anggota MPR yang menyadari fungsinya gitu, bahwa kita sudah tidak membuat Ketetapan MPR itu lagi. Lalu, kalau kita merasa perlu member suatu tempat didalam hirarki ini, untuk apa gitu? Kita kan membuat ini berpikir, bagaimana ini menjadi pedoman masyarakat didalam baik itu menjalankan Undang-undang, membuat Undang-undang dan lain sebagainya. Penting sekali ini sebagai acuan gitu. Lalu, kalau disitu dasar berpikirnya saja tidak tepat, ini mohon maaf, Pak Rahadi ya, ini perlu kita pikirkan kembali, maka penyisiran itu penting, tolong sampaikan salam saya kepada Pak Taufiq Kiemas, Pak TK, supaya kita yakin betul dan ketika ini menjadi suatu produk hukum itu kita juga sama-sama merasa bahwa bisa kita pertanggungjawabkan secara konseptual maupun secara politis, gitu. Persoalan bagaimana kita mengabdikan kepada Ketua Umum kita itu, ya sesuatu penting juga untuk kita lakukan, terima kasih.

Ya, ini mancing saja ini. Pak Taufiq sebetulnya, kemarin kalau tidak salah dalam Risalah itu soal Tap MPR ini, sudah disepakati masuk dalam hirarki, tetapi pemikiran ini juga punya dasar yang cukup bisa kita pahami, karena Tap ini apakah masuk dalam norma hukum dan sebagainya sehingga pilihan-pilihan itulah, tetapi ada pertimbangan-pertimbangan filosofis, historis dan sebagainya, sehingga menurut saya ini bisa diendapkan untuk kita bicarakan kembali dan disini kita bicara dalam konteks sebetulnya tentang Prolegnas ini ya dasarnya, sehingga rumusan yang disampaikan oleh Pak Dirjen ini mohon dicatat ya, ini juga suatu solusi juga. Oleh karenanya, kalau Bapak-Ibu setuju, ya, tapi ini sudah diendapkan ya, Pak ya? Ya, kita endapkan ya, jawab singkat, ya Pak ya?

WAKIL KETUA (RAHADI ZAKARIA/F-PDIP):

Jadi, ini bukan persoalan, ini persoalan kenegaraan ini, Pak, soal nasib Negara dan bangsa, soal nasib produk-produk hukum atau yuridis yang tentunya masih perlu untuk dicermati. Jadi, ini kan produk-produk Golkar sebetulnya. Nah, saya tidak mempertahankan, tetapi bahwa ini menurut hemat saya, apa yang dikatakan Pak Soenmandjaja sangat strategis, kita mau bicara Timor-timor, ternyata cantolan hukumnya atau pekyuspeknya itu enggak ada, juga repot juga. Terus hubungan-hubungan dengan berbagai hal, misalnya ada berapa Tap dari MPR ini yang sebelum, belum dilaksanakan dengan baik, misalnya soal masalah keagrariaan dan sebagainya. Kalau Pak Soenman tadi bicara soal Timor-Timor, soal pembubaran Partai Komunis dan larangan ajaran Partai Komunis di Indonesia, kalau saya yang lebih, yang sangat strategis adalah Tap-tap MPR yang memerintahkan bahwa DPR untuk membuat Undang-undang soal Keagrariaan, Reformasi Agraria yang sekarang ini belum terealisasi yang menyangkut kepentingan rakyat banyak. Bahwa saya katakan tadi, saya selalu berbicara di forum ini, bahwa hukum itu punya jalur komando, punya *length command*, punya bagonnya, itu saya kira yang perlu dibicarakan. Ini Pak Taufiq hanya mengganggu saya saja untuk diendapkan dan sebagainya, padahal dia setuju sebetulnya dari Golkar.

Terima kasih.

BIDANG ARSIP DAN MUSEUM**KETUA RAPAT:**

Baik, Bapak-Ibu sekalian dan pemerintah,

Juga sudah bisa memahami, jadi kita endapkan dengan berbagai pertimbangan serta rumusan dari pemerintah ya, Pak ya, sekalian nanti kita pembahasan penempatan Tap itu, kan? Gimana, Ibu?

F-PKB (Dra. Hj. IDA FAUZIYAH) :

Enggak, kita oke mengendapkan, cuma kan ini tadi disampaikan bahwa kita mesti menginventarisir seluruh Tap-tap MPR, ini pekerjaannya siapa, yang saya mau tanya tadi. Diserahkan kepada timnya pemerintah atau ?

KETUA RAPAT:

Bersama-sama ya, saran saya. Bersama-sama dari kita dan pemerintah. Baik.

(RAPAT:SETUJU)

Selanjutnya berdasarkan risalah Raker Panja Rancangan UU 12/2011 pada 15 Juni 2011, Ketua Rapat, Deding Ishak menyampaikan:

“DIM Nomor 53 menyangkut TAP MPR ini sangat substansial. Disetujui sesuai naskah RUU, catatan disetujui Pansus penambahan substansi TAP MPR untuk diletakkan dalam hierarki Pasal 7 pembahasannya lebih lanjut diserahkan kepada Panja.”

... “Brainstorming pada putaran pertama sudah cukup, sekarang penyikapan dengan argumennya untuk melihat **eksistensi TAP MPR yang masih berlaku dan itu dijelaskan dalam penjelasan**. Jadi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pencantuman TAP MPR dalam hierarki di atas undang-undang.”

... “Soal TAP MPR ini dengan ketentuan yang masih berlaku yang sebetulnya harus didorong segera adanya undang-undang.”

Dirjen Kementerian Hukum dan HAM juga mengemukakan pendapatnya dalam Raker tersebut sebagai berikut:

“Pada waktu Pansus memang disetujui penambahan substansi TAP MPR untuk diletakkan dalam hierarki Pasal 7 dan pada waktu itu Pak Menteri menyampaikan kepentingan memuat TAP MPR dalam hierarki adalah dalam rangka menjelaskan eksistensi dari TAP MPR yang sekarang masih berlaku yang kalau diklasifikasi ada di TAP MPR No. I/MPR/2003. **Khusus untuk TAP MPR, urgensi memasukkannya adalah untuk menjelaskan eksistensi dari TAP MPR yang masih ada sekarang. Tidak akan diatur lagi dalam RUU ini bagaimana pembuatannya karena memang sudah tidak akan ada lagi**, tidak akan diatur lagi materinya apa, tidak akan diatur bagaimana pengesahan dan lain sebagainya karena memang sudah selesai, berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya.”

... “Jadi untuk TAP MPR tidak akan ada lagi pembentukan TAP MPR ke depan, tidak akan ada tahapan persiapan, perencanaan, lalu pembahasan, kemudian pengundangan, dan sebagainya, tetapi ingin diletakkan bahwa TAP MPR yang masih berlaku diletakkan dalam hierarki dan sepanjang historinya selama ini TAP MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar. Lalu kemudian di penjelasan yang dimaksud TAP MPR adalah termasuk TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku dari TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003.”

... “Terkait dengan posisi dari TAP MPR, **kita siapkan saja di penjelasan ini yang dimaksud dengan TAP MPR adalah TAP MPR yang ada di Nomor I/2003.**”

Akhirnya tibalah pada Raker Pansus Rancangan UU 12/2011 dengan Menteri Hukum dan HAM pada 21 Juli 2011 dengan agenda pengambilan keputusan tingkat I Rancangan UU 12/2011. Dalam Raker tersebut, Ketua Panja, Deding Ishak melaporkan bahwa “*TAP MPR*

disepakati masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan TAP MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.”

Berdasarkan kronologis pembahasan mengenai TAP MPR dari kutipan risalah beberapa rapat pembahasan Rancangan UU 12/2011, dapat disimpulkan bahwa telah tercapai kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah untuk menempatkan TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan penjelasan TAP MPR dimaksud adalah TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Wahiduddin Adams, S.H., M.A.

Tadi seperti yang sudah disampaikan Yang Mulia Prof. Enny, apa yang disampaikan oleh DPR agak sedikit berbeda dengan disampaikan oleh MPR. Walaupun anggota DPR adalah juga anggota MPR, ya. Nah, ada pertanyaan saya terkait dengan TAP III ... TAP MPR Nomor I/2003, ini pertanyaan saya untuk MPR, DPR, dan juga nanti Presiden. Supaya nanti dalam Keterangan Presiden nanti saya kira perlu juga untuk dijawab.

Pertanyaan ini adalah terkait dengan eksistensi Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR I/2003, bagaimana *political will* dari MPR sendiri, DPR sendiri, dan dari Presiden? Ini hal ini penting karena semangat dari Permohonan Pemohon ini ada irisannya. Kalau tadi yang disampaikan oleh MPR itu memberi kesan bahwa MPR ini masih malu-malu kucing ini, mengakui ada TAP MPR nanti karena ditafsirkan dari Pasal 8 ayat (1) dan (2), terutama ayat (2) karena ada kewenangannya. Sehingga ini masih memungkinkan adanya TAP MPR yang bernuansa regeling, ya, yang saya tangkap dari apa yang disampaikan oleh Pak Dr. Asrul tadi

Jawaban:

Dalam konteks pembahasan mengenai keberlakuan TAP MPR sebagaimana telah diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, *political will* DPR RI tetap konsisten pada pengakuan bahwa TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku adalah sebagai berikut:

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/ MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di

Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor /MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.
- d. Selain itu, DPR RI juga masih mengakui keberlakuan TAP MPRS dan TAP MPR sampai dengan terbentuknya undang-undang yakni sebagai berikut:
- e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
- f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- g. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- h. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- j. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
- k. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- l. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- m. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- n. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- o. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Lebih lanjut, *political will* DPR RI ialah bahwa selain TAP MPRS dan TAP MPR yang telah tersebut di atas, TAP MPR yang dapat dibentuk setelah TAP MPR Nomor I/MPR/2003 adalah TAP MPR yang bersifat *beschikking* (keputusan) atau ketetapan saja.

Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Saldi Isra, S.H., M.H.

Nah, oleh karena itu, untuk mendalami ini, Risalah TAP MPR Nomor I Tahun 2003 itu penting kita miliki, Pak Arsul, dan **kepada DPR kita juga bisa dibantu risalah ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011** itu dibahas, terutama terkait dengan Pasal 7 ayat (1) huruf b itu yang meletakkan lagi TAP MPR itu, lalu kemudian dijelaskan di Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Jawaban

DPR RI akan menyerahkan risalah rapat-risalah rapat pembahasan rancangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya disahkan menjadi UU 12/2011. Adapun perihal pembahasan TAP MPR dalam risalah rapat tersebut telah DPR RI ringkas dan kutip dalam Keterangan DPR RI yang telah dibacakan pada sidang 15 Agustus 2023 dan Keterangan DPR RI Tambahan ini sebagaimana pada jawaban atas pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.

E. PETITUM DPR RI

Demikian keterangan DPR RI disampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus, dan mengadili Perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya atau paling tidak menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Apabila Yang Mulia Hakim Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Presiden menyampaikan keterangan tertulis pada tanggal 23 Agustus 2023 yang didengarkan di dalam persidangan pada tanggal 24 Agustus 2023, sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa Pemohon pada pokoknya menguji ketentuan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur:

Yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tanggal 7 Agustus 2003”

2. Dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang mengatur sebagai berikut:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

II. DALIL-DALIL PERMOHONAN

1. Bahwa Pemohon saat ini sedang menyusun program untuk memperkuat kedudukan MPR antara lain dengan adanya kepastian hukum bahwa MPR dapat membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat regelling (pengaturan) untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional di negara kita. Namun keinginan tersebut terbentur dengan Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU a quo yang dimohonkan untuk diuji. Krisis konstitusional adalah terjadinya hal-hal yang

luar biasa dan tidak dapat diperkirakan kapan akan terjadi namun menurut penalaran yang wajar sangat mungkin dapat terjadi (contoh terjadi bencana alam yang dahsyat seperti gempa bumi “megathrust” yang setiap saat dapat terjadi diselatan Pulau Jawa yang mengakibatkan tsunami yang diperkirakan setinggi lebih dari 50m, terjadi peperangan, huru-hara yang mengganggu keamanan negara dan merebaknya pandemi yang sulit diatasi dalam waktu singkat, sementara Pemilu yang harus dilaksanakan dalam 5 tahun sekali tidak dapat dilaksanakan, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR dan DPRD serta Menteri-menteri anggota kabinet juga habis masa jabatannya), sementara UUD 1945 tidak memberikan jalan keluar apapun untuk mengatasi keadaan itu. Begitu pula dengan Perppu karena materi muatannya adalah materi norma konstitusi yang tidak dapat digantikan dengan norma setingkat UU. Sehingga persoalan tersebut dapat diatasi dengan jalan amandemen konstitusi atau MPR membuat ketetapan-ketetapan untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 guna mengatasi kevakuman pengaturan di dalam konstitusi. Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b menurut hemat Pemohon tidak memerlukan penjelasan apapun karena justru mengaburkan makna materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b sendiri dan menimbulkan pertanyaan apakah selain Ketetapan MPRS dan MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003 tersebut MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan-ketetapan MPR yang baru? Penjelasan ini menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga melanggar hak konstitusional Pemohon (vide Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945). Akibat dari ketidakpastian hukum tersebut, Pemohon menjadi ragu-ragu apakah memperjuangkan adanya ketetapan-ketetapan MPR tersebut dapat dijadikan sebagai materi kampanye yang akan diwujudkan oleh Pemohon apabila nantinya calon-calon yang Pemohon ajukan dalam Pemilu DPR telah terpilih menjadi anggota DPR yang akan secara otomatis menjadi anggota MPR-RI.

2. Bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf seolah-olah membatasi keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh norma Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003, sementara Ketetapan MPR No I/MPR/2003 itu sendiri tidak secara jelas mengatur

apakah MPR masih berwenang atau tidak untuk membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru.

3. Bahwa dalam Aturan Tambahan UUD Tahun 1945 tidak menyinggung sama sekali apakah MPR masih berwenang untuk membuat ketetapan-ketetapan yang bersifat regelling di masa-masa yang akan datang. Begitu pula hasil dari tugas yang dibebankan kepada MPR untuk melakukan peninjauan sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR No I/MPR/2003 hanyalah berisi klasifikasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada dan mengelompokkannya ke dalam 6 kelompok. Didalam Ketetapan MPR No I/MPR/2003 juga sama sekali tidak menyinggung apakah MPR masih diperbolehkan membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru atau tidak. Bahwa sebagai Warga Negara yang berprofesi sebagai Advokat, PEMOHON telah memenuhi syarat sebagai Pemohon sebagaimana ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU Mahkamah Konstitusi dan Pasal 4 ayat (1) huruf a PMK 2/2021 dan berdasarkan hal tersebut diatas maka sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi menerima Permohonan a quo.
4. Berdasarkan Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU a quo mengandung makna bahwa selain Ketetapan-Ketetapan MPR yang disebut dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003, tidak ada Ketetapan-Ketetapan MPR yang berlaku. Sebab itu, seandainya MPR membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru maka tidak diakui sebagai salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal pengaturan tersebut tidak ditemui dalam Ketetapan MPR No I/MPR/2003. Ketetapan MPR No I/MPR/2003 bukanlah Ketetapan yang berisi tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan bukan pula berisi pembatasan keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR.
5. Bahwa keberadaan Penjelasan pasal *a quo* yang justru bersifat normatif dan membatasi norma di dalam Pasal secara normatif bertentangan dengan UU No 12 Tahun 2022 khususnya pada Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan pada Bagian Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan Poin 177 yang telah mengatur bahwa **Penjelasan tidak boleh mengandung norma**. Fungsi penjelasan hanyalah untuk menjelaskan istilah, frasa kata atau kalimat dalam pasal bukan untuk memuat

norma baru apalagi membatasi keberlakuan norma yang menjadi materi muatan dalam pasal yang dijelaskannya.

6. Bahwa tidak ada satupun pasal dari amandemen UUD Tahun 1945 yang secara eksplisit melarang MPR untuk membuat ketetapan-ketetapan baik yang bersifat *beschikking* seperti melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikannya sebagai akibat pemakzulan, maupun untuk membuat ketetapan-ketetapan yang bersifat pengaturan (*regelling*) untuk menjabarkan pengaturan di dalam UUD Tahun 1945.
7. Bahwa keberadaan Ketetapan MPR telah 3 kali menjadi penyelamat Negara RI Ketika negara mengalami krisis konstitusional:
 - a. Ketetapan Nomor XXV/MPRS/1966 yang memperkuat keputusan eksekutif yang diambil oleh Pengemban Surat Perintah 11 Maret 1966 membubarkan PKI dan melarang penyebaran paham Komunisme, Marxisme dan Leninisme setelah terjadinya Pemberontakan G30S PKI tahun 1965;
 - b. Menerbitkan Penetapan yang bersifat *beschikking* untuk menetapkan Pengemban Supersemar sebagai Pejabat Presiden RI setelah Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS pada tahun 1967. Keberadaan pejabat Presiden tidaklah dikenal dalam UUD 1945. Namun pada saat itu, jabatan Wakil Presiden kosong tetapi dengan diberhentikannya Presiden Soekarno dari jabatannya, MPR memandang perlu untuk mengisi kevakuman Preisden tersebut dengan melantik seorang Pejabat Presiden;
 - c. Ketetapan MPR No III/MPR/1978 dan Ketetapan MPR No I/MPR/1983 yang memuat pengaturan tentang pertanggungjawaban presiden dalam melaksanakan Haluan Negara yang dapat berujung pada pemberhentian Presiden dari jabatannya. Ketetapan ini membuat pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 menjadi sah dan konstitusional.
 - d. Ketetapan MPR No VII/MPR/1973 tentang keadaan presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan. Ketetapan ini dijadikan dasar untuk berhentinya Presiden Soeharto dari jabatannya dan pengambilan sumpah jabatan Presiden BJ Habibie dihadapan pimpinan MA, Ketika

MPR dalam keadaan tidak bersidang akibat krisis moneter tahun 1998. Ketetapan ini membuat berhentinya Presiden Soeharto dan pengambilan sumpah Wakil Presiden BJ Habibie sebagai penggantinya menjadi sah dan konstitusional.

8. Bahwa dengan menelaah risalah-risalah pembahasan pelaksanaan tugas kepada MPR yang diberikan oleh **Pasal I Aturan Tambahan** dapat disimpulkan bahwa tidak ada original intent dari pembentuk Ketetapan MPR tersebut yang menjelaskan bahwa pembatasan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji tidaklah mempunyai pijakan didalam ketentuan **Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maupun dalam Ketetapan MPR No I/MPR/2003** itu sendiri sehingga telah menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D UUD Tahun 1945.

III. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Nomor 24 Tahun 2003), menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. Perorangan Warga Negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. Badan hukum publik atau privat; atau
 - d. Lembaga Negara.
2. Mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 6/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, Pemohon harus memenuhi syarat, yaitu:

- a. Adanya hak Konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - b. Bahwa Hak Konstitusional Pemohon tersebut dianggap Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c. Bahwa kerugian Konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab akibat (*causalverband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Pemerintah telah mempelajari Permohonan perkara Nomor 66/PUU-XXI/2023 dalam pengujian ketentuan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 4. Kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon:

Partai Bulan Bintang adalah Partai Politik yang berbadan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 4 Tanggal 5 November 1998 tentang Pembentukan dan Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang, yang dibuat di hadapan Anasrul Jambi, S.H., Notaris di Jakarta, dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia dan telah diumumkan melalui Pengumuman Nomor : M.UM.06.08 – 77 tanggal 16 Februari 1999 tentang Pendaftaran dan Pengesahan partai Politik, dalam hal ini diwakili oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra selaku Ketua Umum dan Ir. Afriansyah Noor, M.S.i, selaku Sekretaris Jenderal, beralamat di Jalan Raya Pasar Minggu Km. 18, No. 1B, Jakarta Selatan.
 5. Kerugian Pemohon:
 - a. Bahwa Pemohon saat ini sedang menyusun program untuk memperkuat kedudukan MPR antara lain dengan adanya kepastian hukum bahwa

MPR dapat membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat *regelling* (pengaturan) untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional di negara kita. Namun keinginan tersebut terbentur dengan Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Krisis konstitusional adalah terjadinya hal-hal yang luar biasa dan tidak dapat diperkirakan kapan akan terjadi namun menurut penalaran yang wajar sangat mungkin dapat terjadi (contoh terjadi bencana alam yang dahsyat seperti gempa bumi "*megathrust*" yang setiap saat dapat terjadi diselatan Pulau Jawa yang mengakibatkan tsunami yang diperkirakan setinggi lebih dari 50m, terjadi peperangan, huru-hara yang mengganggu keamanan negara dan merebaknya pandemi yang sulit diatasi dalam waktu singkat, sementara Pemilu yang harus dilaksanakan dalam 5 tahun sekali tidak dapat dilaksanakan, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR dan DPRD serta Menteri-menteri anggota kabinet juga habis masa jabatannya), sementara UUD 1945 tidak memberikan jalan keluar apapun untuk mengatasi keadaan itu. Begitu pula dengan Perppu karena materi muatannya adalah materi norma konstitusi yang tidak dapat digantikan dengan norma setingkat UU. Sehingga persoalan tersebut dapat diatasi dengan jalan amandemen konstitusi atau MPR membuat ketetapan-ketetapan untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 guna mengatasi kevakuman pengaturan di dalam konstitusi. Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b menurut hemat Pemohon tidak memerlukan penjelasan apapun karena justru mengaburkan makna materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b sendiri dan menimbulkan pertanyaan apakah selain Ketetapan MPRS dan MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003 tersebut MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan-ketetapan MPR yang baru. Penjelasan ini menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga melanggar hak konstitusional Pemohon (*vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945*).

- b. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon untuk memperoleh adanya kepastian hukum sebagaimana diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1)

Undang-Undang Dasar 1945 secara spesifik telah dilanggar oleh penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang seolah-olah membatasi keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, sementara Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri tidak secara jelas mengatur, apakah MPR masih berwenang atau tidak untuk membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru. Dengan demikian, ketidakjelasan di dalam Ketetapan MPR itu semakin tidak jelas dengan keberadaan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b. Ketidakjelasan ini secara spesifik menghilangkan kepastian hukum yang merupakan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

6. Berdasarkan kedudukan hukum dan dalil-dalil kerugian Pemohon tersebut pemerintah memberikan keterangannya terhadap *legal standing* Pemohon sebagai berikut:
 - a. Kedudukan hukum pemohon:
 - 1) Bahwa pemohon mendlilkan dirinya berkedudukan sebagai Partai Bulan Bintang adalah Partai Politik yang berbadan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 4 Tanggal 5 November 1998 tentang Pembentukan dan Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang,
 - 2) Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 huruf c dalil pemohon yang menyatakan sebagai badan hukum yang disahkan menurut akte pendirian tetap harus dilihat dari hubungan sebab akibat (*causalverband*) antara ruang lingkup berlakunya akte sebagai batasan kewenangan badan hukum Partai Bulan Bintang sebagai Partai Politik.
 - 3) Jika substansi yang dimohonkan menjadi bagian dari ruang lingkup dalam akte pendirian Partai Bulan Bintang sebagai Partai Politik maka pemohon memiliki hak uji penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b sebagai mana permohonan, namun jika substansi ketentuan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak masuk dalam ruang lingkup dalam isi akte sebagaimana kedudukan hukum pemohon

maka pemohon tidak memiliki hak uji atas ketentuan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b.

b. Terhadap kerugian Pemohon:

Terhadap kerugian pemohon sebagai mana dalil-dalil kerugian pemerintah telah mencermati baik secara konstitusional maupun secara nilai-nilai keakademisan yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a) Jika dilihat kerugian secara konstitusional baik yang bersifat spesifik (khusus) dan hubungan sebab akibat (*causalverband*) maka dalil kerugian pemohon bukan merupakan kerugian konstitusional baik dalam hal mengurangi atau dapat menghilangkan hak-hak konstitusional sebagaimana hak konstitusional ketentuan *Pasal 28D ayat (1) UUD 1945*.
- b) Jika ketentuan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b dikaitkan dengan kepastian hukum secara yuridis penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b juga dapat dinyatakan ketentuan yang memberikan kepastian hukum yang secara jelas dengan ketentuan tersebut dapat memberikan kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud ketentuan pasal 7 ayat (1) huruf b.
- c) Bahwa dalil kerugian yang menyatakan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang seolah-olah membatasi keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR bukan merupakan kerugian konstitusional namun merupakan suatu pendapat, kajian yang dapat dilakukan setiap orang warga negara sebagai hak untuk mengembangkan diri atau memajukan dirinya sebagaimana ketentuan Pasal 28C UUD Tahun 1945.
- d) Menurut penalaran yang wajar dalil kerugian pemohon yang menyatakan "*sedang menyusun program untuk memperkuat kedudukan MPR bahwa MPR dapat membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat regelling (pengaturan) untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis*

konstitusional di negara” bukan merupakan dalil hukum yang dapat digunakan sebagai kerugian konstitusional namun merupakan pendapat, pandangan atau asumsi yang masih perlu adanya kajian keakademisan yang dapat dilihat dari berbagai aspek ketata negaraan.

Berdasarkan kerugian secara konstitusional baik yang bersifat spesifik (khusus) dan hubungan sebab akibat (*causalverband*) dan penalaran yang wajar dalil kerugian pemohon sebagaimana didalilkan pemerintah bukan merupakan kerugian konstitusional. Sehingga pemohon tidak memenuhi **kualifikasi** sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana **menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijke verklaard*).

IV. KETERANGAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIUJI

1. Bahwa pada pokoknya ketentuan penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang a quo dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D Ayat (1) UUD Tahun 1945. Isi Penjelasan, adalah “*Yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tanggal 7 Agustus 2003*” Sedangkan isi Batu Uji, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.
2. Sesuai pada pokok perkara dan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam lampiran angka 176, dan angka 177 yang intinya bahwa “*penjelasan berfungsi untuk menjelaskan norma-norma*

tertentu dalam batang tubuh” sedangkan tujuan penjelasan adalah “untuk menjelaskan norma dalam batang tubuh agar lebih jelas maksud dari norma yang dijelaskan. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dalam merumuskan suatu penjelasan ada beberapa hal yang sangat penting untuk diperhatikan:

- a. dalam membuat rumusan penjelasan tidak boleh penjelasan tersebut justru menimbulkan ketidakjelasan terhadap norma yang dijelaskan.
 - b. dalam membuat rumusan penjelasan tidak boleh mengandung substansi atau norma hukum yang bersifat mengatur.
 - c. dalam membuat rumusan penjelasan tidak boleh yang bersifat rumusan norma terselubung.
3. Berdasarkan esensi fungsi penjelasan sebagaimana ketentuan undang-undang *a quo* maka norma yang dijelaskan dalam pokok perkara ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b adalah “*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Yakni Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 dan berdasarkan kondisi *factual* Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut, setelah Perubahan ketatanegaraan dengan beberapa kali amandemen UUD Tahun 1945 telah dinyatakan tidak berlaku lagi. Namun secara yuridis *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*” dirumuskan dalam norma Undang-Undang 12 Tahun 2011 sebagai Hirarki Peraturan Perundang-undangan.
 4. Hirarki Peraturan Perundang-undangan sesuai penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang 12 Tahun 2011 yang dimaksud “hirarki” 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*”. Secara yuridis berlakunya peraturan perundang-undangan berlaku sesuai dengan hierarki. Berdasarkan hirarki *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*” berada dibawah UUD dan diatas UU. Dilihat dari kedudukan hukumnya maka mengandung norma yang sangat tinggi namun belum jelas substansinya

mengingat “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” tersebut berdasarkan kondisi faktual sangat banyak jika dilihat dari pemberlakuannya yakni dari tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, dan telah dinyatakan tidak berlaku lagi. Norma yang demikian merupakan norma yang belum jelas baik secara substansi yang dimaksud “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagai hirarki sebagaimana ketentuan pasal 7 ayat (1) huruf b sehingga ketentuan yang demikian diperlukan adanya penjelasan.

5. Sesuai kedudukan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagai hirarki dibawah UUD dan diatas UU maka secara penormaannya harus adanya perbedaan jenjang norma antara norma UUD, norma “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” dan norma UU agar tidak terjadi pertentangan norma sehingga dapat implementatif sesuai tata urutan jenjang sebagai hirarki peraturan perundang-undangan.
6. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b secara esensial memberikan penjelasan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b dan dalam rumusan penjelasan tersebut hanya memuat uraian untuk memperjelas yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagaimana norma dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b, dengan rumusan “Yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tanggal 7 Agustus 2003”
7. Rumusan penjelasan tersebut tidak mengandung norma hukum, namun hanya bersifat uraian yang dimaksud Ketetapan MPR dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b adalah ketetapan MPR sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak membatasi norma Pasal 7 ayat (1) huruf b, sehingga secara esensial jika adanya pembatasan

berlakunya norma maka yang membatasi bukan penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b namun secara substansi adalah Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003.

8. Sebagai bahan pertimbangan kiranya penting juga untuk dijelaskan terhadap esensi ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 sebagai berikut:
 - a. Bahwa ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, merupakan implikasi adanya perubahan kondisi hukum yang secara konstitusional telah disepakati sebagai langkah pergerakan reformasi ketata negaraan melalui beberapa kali amandemen UUD Tahun 1945.
 - b. Kondisi tersebut telah menetapkan tidak lagi MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara namun menjadi Lembaga Tinggi Negara. Hal tersebut berimplikasi berubahnya kedudukan, kewenangan, fungsi dan tugas MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara.
- 1) Dimana kewenangan, fungsi dan tugas MPR secara konstitusional telah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945. Maka lahirlah TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Hal tersebut merupakan konsekuensi hukum yang harus dilakukan karena masih ada beberapa ketetapan-ketetapan MPR yang masih berlaku hingga saat ini. TAP MPR NO I/MPR/2003 merupakan bentuk evaluasi materi dan status hukum TAP MPR/S yang ada sejak tahun 1960 sampai tahun 2002 serta sebagai perwujudan amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945. TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang berisi tentang peninjauan Kembali terhadap materi dan status ketetapan MPRS dan MPR menetapkan yang isinya menempatkan status TAP MPR tersebut diantaranya dinyatakan "*tidak berlaku*", "*masih berlaku*", "*masih berlaku tetapi dengan syarat dan tidak perlu dilakukan dengan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final, karena telah*

dicabut atau telah selesai dilaksanakan” sebagaimana yang dimuat dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003.

- 2) Hal ini juga sebagai konsekuensi bahwa setelah MPR menjadi Lembaga Tinggi Negara tidak boleh lagi mengeluarkan TAP MPR kecuali dalam rangka melaksanakan ketentuan UUD Tahun 1945 yakni ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945.
 - 3) Maka secara substansi ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 merupakan isi norma ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b sebagai hirarki peraturan perundang-undangan.
9. Berdasarkan uraian diatas maka Pemerintah berkeyakinan bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b merupakan penjelasan yang telah dirumuskan berdasarkan ketentuan tentang tata cara pembentukan undang-undang dengan mempertimbangkan hal-hal diantaranya:
- a. adanya perubahan kondisi hukum dalam ketatanegaraan;
 - b. berubahnya kedudukan MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara;
 - c. berubahnya kewenangan, tugas dan fungsi MPR;
 - d. ditetapkannya Ketetapan MPR sebagai hirarki peraturan perundang-undangan dibawah UUD dan diatas UU;

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak bersifat memperluas atau mempersempit ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b. Namun Penjelasan tersebut bersifat uraian berdasarkan kondisi factual yang merujuk terhadap hasil peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum TAP MPR/MPRS dalam sidang MPR Tahun 2003 yang dimuat dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

V. JAWABAN ATAS DALIL-DALIL PERMOHONAN

1. Terhadap dalil yang menyatakan bahwa kepastian hukum bahwa MPR dapat membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat *regelling* (pengaturan) untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis

konstitusional di negara kita. Namun keinginan tersebut terbentur dengan Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji.

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* dimaksud untuk memberikan penegasan terhadap norma Pasal 7 sebagai isi TAP MPR dimaksud dalam hirarki peraturan perundang-undangan dengan menekankan kondisi bahwa TAP MPR setelah perubahan UUD Tahun 1945 tidak berlaku lagi. Sehingga dengan adanya penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat memberikan kepastian hukum yang dimaksud TAP MPR sebagai hirarki sebagai norma yang masih berlaku sebagai kebutuhan hukum dalam ketatanegaraan.
 - b. Setelah berubahnya kedudukan MPR dari Lembaga tertinggi negara menjadi Lembaga Tinggi negara maka kewenangan MPR telah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945.
 - c. MPR dapat membuat keputusan yang bersifat *regelling* manakal Ketika MPR melakukan perubahan UUD Tahun 1945 dalam bentuk Naska Rancangan Perubahan UUD Tahun 1945 sebagai kewenangan ketentuan Pasal 3 ayat (1) bahwa MPR berwenang mengubah UUD Tahun 1945.
 - d. Jika MPR difungsikan untuk melaksanakan ketentuan UUD Tahun 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional, maka dapat berpotensi mengembalikan kedudukan Lembaga MPR dari Lembaga Tinggi Negara menjadi Lembaga Tertinggi Negara dan berpotensi akan mengembalikan sistem kekuasaan yang dominan *executive heavy* dimana ensansi sebuah ketetapan bersifat individual dengan sifat individual tersebut maka norma yang terkandung bersifat perintah terhadap Lembaga yang dituju.
2. Terhadap dalil yang menyatakan bahwa Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak memerlukan penjelasan apapun karena justru mengaburkan makna materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b sendiri dan menimbulkan pertanyaan apakah selain Ketetapan MPRS dan MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal

4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003 tersebut MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan-ketetapan MPR yang baru? Penjelasan ini menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga melanggar hak konstitusional Pemohon (*vide Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945*).

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam keadaan adanya perubahan kondisi hukum setelah perubahan UUD Tahun 1945. Dalam keadaan itu secara yuridis TAP MPR sudah tidak berlaku lagi namun disisi lain secara kronologis Sejarah ketatanegaraan masiah ada ketentuan TAP MPR yang dianggap masih diperlukan dan dianggap penting dalam ketatanegaraan sehingga hal yang dimaksud, dijelaskan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b untuk memberikan kejelasan terhadap TAP-TAP MPR yang dimaksud sebagai herarki sehingga tidak dimaknai keseluruhan TAP-TAP MPR sebagi herarki.
 - b. Berdasrkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No I/MPR/2003 dan dengan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b, maka secara yuridis MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan-ketetapan MPR yang baru sebagai konsekwensi berubahnya kedudukan MPR dari lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara dalam rangka untuk menciptakan sistem *checks and balances* pada institusi-institusi Lembaga Negara dalam sistem pemerintahan setelah perubahan UUD Tahun 1945. Maka berdasarkan kondisi dan keadaan dengan adanya perubahan kondisi hukum dalam ketatanegaraan berdasarkan perubahan UUD Tahun 1945 penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* dapat lebih memberikan kepastian hukum baik secara norma hukum maupun secara konstitusional sebagai jaminan kepastian hukum sebagaimana ketentuan *28D ayat (1) UUD Tahun 1945*.
3. Terhadap dalil yang menyatakan bahwa, dalam Aturan Tambahan UUD Tahun 1945 tidak menyinggung sama sekali apakah MPR masih berwenang untuk membuat ketetapan-ketetapan yang bersifat *regelling* di masa-masa yang akan datang. Begitu pula hasil dari tugas yang dibebankan kepada MPR

untuk melakukan peninjauan sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR No I/MPR/2003 hanyalah berisi klasifikasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada dan mengelompokkannya ke dalam 6 kelompok.

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Secara yuridis setelah kedudukan Lembaga MPR berubah menjadi Lembaga Tinggi Negara maka tidak lagi diberi wewenang untuk membuat ketetapan-ketetapan yang bersifat *regelling* kecuali dalam rangka melaksanakan ketentuan UUD Tahun 1945 sebagaimana ketentuan Aturan Peralihan Pasal II “*Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar*” dalam bentuk naskah rancangan perubahan UUD Tahun 1945, yang menjadi kewenaganya sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”.
- b. Jika MPR Masih diberi kewengan untuk membuat ketetapan-ketetapan yang bersifat *regelling* dan tidak dalam rangka melaksanakan ketentuan UUD Tahun 1945 dapat berimplikasi antara lain:
 - 1) bertentangan dengan UUD Tahun 1945 terutama dengan pembukaan UUD 1945, serta akan berpotensi tidak berjalanya sistim *checks and balances* antar lembaga negara yang telah ditetapkan dalam ketentuan UUD Tahun 1945.
 - 2) berpotensi mengembalikan kekuasaan terpusat pada presiden dengan alasan bahwa Presiden melaksanakan TAP MPR.
 - 3) berpotensi terjadi sengketa kewenangan dalam ranah Lembaga Tinggi Negara.
 - 4) berpotensi terjadi pertentangan antara norma TAP MPR dengan norma undang-undang.
- c. klarifikasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada dan mengelompokkannya ke dalam 6 kelompok merupakan tindakan ketatanegaraan akibat adanya perubahan keadaan hukum baru dalam rangka mempertegas posisi kedudukan MPR yang semula Lembaga

Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara dengan penyesuaian tugas, fungsi dan kewenangannya yang baru sebagai konsekuensi berubahnya kedudukan hukumnya sebagai Lembaga Tinggi Negara yang secara tegas fungsi dan tugas MPR ditentukan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945.

4. Terhadap dalil yang menyatakan bahwa Penjelasan pasal *a quo* yang justru bersifat normatif dan membatasi norma di dalam Pasal secara normatif bertentangan dengan UU No 12 Tahun 2022 khususnya pada Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan pada Bagian Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan Poin 177 yang telah mengatur bahwa **Penjelasan tidak boleh mengandung norma**. Fungsi penjelasan hanyalah untuk menjelaskan istilah, frasa kata atau kalimat dalam pasal bukan untuk memuat norma baru apalagi membatasi keberlakuan norma yang menjadi materi muatan dalam pasal yang dijelaskannya.

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak mengandung makna untuk menciptakan peraturan lebih lanjut namun lebih memberikan makna penjelasan yang dimaksud TAP MPR sebagai isi norma ketentuan Pasal 7 sebagai hirarki peraturan perundang-undangan.
 - b. Bahwa penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak bersifat normative namun hanya memberikan penjelasan yang bersifat uraian terhadap TAP MPR sebagai norma dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b.
 - c. Dengan adanya penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b maka secara umum dapat sebagai landasan hukum untuk tidak menyatakan semua TAP MPR yang ada berlaku namun hanya yang diuraikan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b.
5. Terhadap Dalil yang menyatakan bahwa, tidak ada satupun pasal dari amandemen UUD Tahun 1945 yang secara eksplisit melarang MPR untuk membuat ketetapan-ketetapan baik yang bersifat *beschikking* seperti melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikannya sebagai akibat pemakzulan, maupun untuk membuat ketetapan-ketetapan yang

bersifat pengaturan (*regelling*) untuk menjabarkan pengaturan di dalam UUD Tahun 1945.

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bahwa norma konstitusi tidak dapat memuat larangan-larangan namun bersifat mendasar dan berisi pokok-pokok dalam bernegara sehingga memiliki substansi yang penting, terpilih, dan mendasar.
 - b. Bahwa UUD Tahun 1945 secara implisit tidak melarang MPR membuat ketetapan yang bersifat *regelling* dan *beschekking*, namun Secara yuridis MPR dapat membuat ketetapan yang bersifat *regelling* dan *beschekking* hanya sebatas dalam kewenaganya yang tercantum dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945.
 - c. Jika MPR membuat ketetapan yang bersifat *regelling* dan *beschekking* di luar kewenagannya sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 maka secara konstitusional MPR melanggar UUD Tahun 1945 dan secara yuridis ketetapan tersebut merupakan ketetapan yang inkonstitusional.
6. Terhadap Dalil yang menyatakan bahwa, tidak ada *orginal intent* dari pembentuk Ketetapan MPR tersebut yang menjelaskan bahwa pembatasan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji tidaklah mempunyai pijakan didalam ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maupun dalam Ketetapan MPR No I/MPR/2003 itu sendiri sehingga telah menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D UUD Tahun 1945.

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bahwa berdasar kan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 “Semua Lembaga negara yang ada tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar Ini”.
- b. berdasar kan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 MPR merupakan Lembaga yang telah ada sehingga fungsinya tetap ada dan sepanjang

untuk melaksanakan ketentuan UUD maka MPR melaksanakan fungsinya sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945.

VI. Proyeksi Ketetapan MPR dalam perkembangan hukum yang akan datang

Berdasarkan pada sidang terdahulu "**Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi**" memberikan saran agar Keterangan Presiden untuk memuat pandangan kedepan Proyeksi Ketetapan MPR dalam dinamika perkembangan hukum yang akan datang. Terhadap hal tersebut dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan tata urutan pembentukan peraturan perundang-undangan "Ketetapan MPR" telah sah sebagai hirarki peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan MPR telah ditetapkan secara konstitusional dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945. Terhadap kewenangan tersebut berkaitan erat dengan hirarki peraturan perundang-undangan, terutama ketentuan Pasal 3 ayat (1) "*MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD*". Secara substansi kewenangan *mengubah dan menetapkan UUD* merupakan kewenangan yang lebih tinggi derajatnya dari pada kewenangan pembentuk undang-undang.
3. Jika MPR pada suatu saat mengubah UUD maka DPR sebagai pembentuk UU secara hirarkis juga harus menyesuaikan terhadap perubahan UUD tersebut sebagai konsekwensi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
4. Namun berdasarkan fakta yang terjadi bahwa MPR selama ini belum pernah melaksanakan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD Tahun 1945 sehingga keberadaan MPR seolah-olah tidak berfungsi hal ini berbeda dengan fungsi DPR yang secara fakta telah aktif melaksanakan fungsi dan kewenaganya dalam pembentukan undang-undang. Hal tersebut disebabkan karena MPR memiliki derajat kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Berdasarkan substansi maka dalam membentuk norma UUD lebih sulit dari pada membentuk norma UU.
5. Berdasarkan pandangan tersebut Proyeksi "Ketetapan MPR" dalam rangka mengikuti perkembangan hukum dan perkembangan Masyarakat secara global ada 3 (tiga) pandangan yang pemerintah dapat sampaikan yakni:

- a. Bahwa berdasarkan kondisi factual keseluruhan isi ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 yang memiliki Status Keberlakuan hanya tinggal penetapan Tap MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor XVI/ MPR/1998. Jika “Ketetapan MPR” tetap ingin dipertahankan sebagai hirarki peraturan perundang-undangan maka Tap MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor XVI/ MPR/1998 tetap harus dipertahankan keberadaannya. Jika materi Tap MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor XVI/ MPR/1998 telah diatur dalam ranah undang-undang sebagaimana TAP MPR yang materinya telah diatur dalam undang-undang dan keberadaan “Ketetapan MPR” tidak dicabut sebagai hirarki sebagaimana ketentuan pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai hirarki peraturan perundang-undangan maka “Ketetapan MPR” tersebut telah kehilangan substansi, sebagai “Ketetapan MPR” yang tanpa norma. Proyeksi tersebut dapat menimbulkan propektif ketidak pastian hukum.
- b. Namun jika “Ketetapan MPR” berdasarkan kondisi hukum yang dinamis dalam prinsip *formal legality* bahwa hukum dimaknai sebagai norma yang jelas, propektif dan pasti dan dilandaskan atas negara hukum berkembang “Ketetapan MPR” berpotensi dapat dihapus dari hirarki peraturan perundang-undangan. Proyeksi yang demikian dilandaskan bahwa secara kondisi factual yang dimaksud ketetapan MPR sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b hanya memuat materi Tap MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor XVI/ MPR/1998. Sedangkan isinya mengandung norma undang-undang sehingga jika Proyeksi yang demikian dilaksanakan, harus terlebih dahulu materi Tap MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor XVI/ MPR/1998 untuk diatur terlebih dahulu dengan undang-undang dengan maksud untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum. Berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang Proyeksi tersebut dapat dilakukan hanya dengan merubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tanpa mengubah UUD Tahun 1945.

- c. Jika “Ketetapan MPR” ingin diperluas fungsinya sebagaimana dalil pemohon yang dapat mengeluarkan ketetapan diluar berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945 maka ketetapan tersebut merupakan ketetapan yang *in konstitusional*. Proyeksi diperluasnya “Ketetapan MPR” dapat menimbulkan ketidak pastian hukum karena secara substansi “Ketetapan MPR” memiliki norma derajat diatas undang-undang sehingga sulit diterapkan dalam ranah sistim hukum. Selain hal tersebut perlu dipertimbangkan juga terhadap eksistensi “Ketetapan MPR” dalam kedudukan hukumnya. Dimana secara yuridis ciri dari ketetapan bersifat individual sehingga isinya tidak bersifat umum namun bersifat perintah dan adanya obyek yang dituju. Proyeksi yang demikian dapat berimplikasi kembalinya kedudukan MPR dari Lembaga Tinggi Negara menjadi Lembaga Tertinggi Negara lagi.

VII. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus dan mengadili permohonan Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya tidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tersebut tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
4. Menyatakan ketentuan Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang

Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD Tahun 1945.

Namun, apabila Yang Mulia Ketua atau Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon kiranya memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.6] Menimbang bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) telah memberikan dan menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 15 Agustus 2023, sebagai berikut.

A. Pendahuluan

Kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi yang telah memberi kesempatan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR) untuk menyampaikan keterangan dalam sidang Perkara Nomor 66/PUU-XX/2023 mengenai Pengujian Materiil Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Surat Pemanggilan Sidang Nomor 290.66/PUU/PAN.MK/PS/08/2023 bertanggal 07 Agustus 2023 telah kami terima pada tanggal 07 Agustus 2023.

Kedudukan MPR sebagai pihak pemberi keterangan diatur di dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang diperiksa kepada MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 3 *juncto* Pasal 5 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, bahwa salah satu pihak dalam perkara Pengujian Undang-Undang adalah Pemberi Keterangan, dan salah satu Pemberi Keterangan adalah MPR.

Karena itu, izinkanlah kami menyampaikan keterangan terkait dengan hal-hal yang berhubungan permohonan para pemohon mengenai Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP. Pasal 7 ayat (1) huruf b meletakkan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang- Undang. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPP menentukan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Pemohon mendalilkan bahwa penjelasan tersebut pada pokoknya 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.

Sebagai pihak pemberi keterangan, kami tentu tidak menilai konstitusionalitas ketentuan yang dimohonkan para pemohon. MPR sebagai pihak pemberi keterangan akan menyampaikan pokok-pokok pembahasan dan latar belakang lahirnya ketentuan terkait dengan kelembagaan dan kewenangan MPR di dalam pembahasan perubahan UUD 1945 tahun 1999 hingga 2022, serta pembahasan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Selain itu, sebagai bahan pertimbangan Yang Mulia Majelis Hakim, izinkan pula kami menyampaikan perkembangan dinamika hukum dan ketatanegaraan yang berkaitan dengan kewenangan MPR.

B. Kedaulatan dan Kelembagaan MPR Dalam Perubahan UUD 1945

Perubahan kelembagaan MPR dalam Perubahan UUD 1945 meliputi perubahan kedudukan dan komposisi keanggotaan MPR. Perubahan kedudukan merupakan implikasi dari Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang 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”. Sedangkan perubahan keanggotaan merupakan implikasi dari perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang 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.”

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan pola transformasi kedaulatan rakyat kepada kekuasaan lembaga-lembaga negara. Pada masa pembahasan perubahan pertama telah terdapat dua pendapat mengenai kedaulatan rakyat. Pertama, kedaulatan rakyat tetap dilaksanakan “sepenuhnya” oleh MPR, sehingga lembaga-lembaga negara lain mendapatkan kewenangan dari MPR. Mandataris MPR bukan hanya Presiden, tetapi juga semua lembaga “tinggi negara”. Kedua, kedaulatan rakyat tidak lagi “sepenuhnya” dilakukan MPR. Kekuasaan sebagai wujud kedaulatan rakyat ada yang tetap dimiliki rakyat, ada yang didistribusikan kepada lembaga negara, termasuk salah satunya kepada MPR.

Pada pembahasan perubahan kedua dan ketiga, muncul kesepemahaman bahwa MPR bukan lagi “sepenuhnya” pelaku kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga lain yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945 juga merupakan pelaksana kedaulatan rakyat. Rakyat yang memilih wakil rakyat dan Presiden melalui Pemilihan Umum juga menjalankan kedaulatan rakyat. Namun demikian masih terdapat perbedaan rumusan antara mempertahankan MPR dalam Pasal 1 ayat (2) tanpa kata “sepenuhnya” dengan mengganti rumusan menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perbedaan ini disatukan melalui hasil Tim Perumus pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001.

Pendapat pertama bahwa MPR tetap sebagai pelaku “sepenuhnya” kedaulatan rakyat disampaikan pada sidang pertama PAH III tanggal 7 Oktober 1999. Hal ini dapat dilihat dari pendapat J.E. Sahetapy, Anthonius Rahail, dan Patrialis Akbar. J.E. Sahetapy dari F-PDIP mengemukakan mengenai keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat sehingga berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Sebagai pengantar, kalau boleh ada ahli tata negara boleh mengoreksi saya, bahwa yang kita pertanyakan ini sistem Undang-Undang Dasar 1945 ini apakah murni Trias Politica dengan plus? Mengingat bahwa MPR adalah merupakan penjelmaan tertinggi daripada kedaulatan rakyat. Sebetulnya dengan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dia mendistribusikan kewenangannya terhadap tiga, legislatif, eksekutif dan yudikatif...

Anthonius Rahail (F-KKI) menyatakan bahwa mengingat kedaulatan tertinggi adalah pada rakyat, maka lembaga-lembaga tinggi negara harus dipilih oleh MPR.

Mengingat pemegang kedaulatan di bidang eksekutif, yudikatif dan legislatif itu adalah rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka hendaknya terhadap pengangkatan lembaga-lembaga tinggi negara juga dilakukan oleh Majelis, oleh MPR.

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan pandangan mengenai kedaulatan dan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan konsekuensinya terhadap hubungan antara lembaga negara.

...Yang pertama yang berkaitan dengan masalah Kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, lembaga tertinggi negara. Kami memiliki konsep dalam waktu yang dekat ini haruslah kita memberikan suatu ketegasan wewenang daripada lembaga tertinggi negara ini untuk membagi secara tegas terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Selama ini tidak dibagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu maka konsekuensi logisnya adalah oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membagi itu, maka salah satu tugas tambahan dari pada Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah juga membentuk, memilih, dan menetapkan Ketua-ketua lembaga tinggi negara...

Sedangkan pendapat kedua menempatkan MPR tidak lagi sebagai pelaksana "sepenuhnya" kedaulatan rakyat. Pendapat ini antara lain disampaikan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB sebagai berikut.

Yang berikutnya dalam rangka penguatan MPR, saya kira kita juga harus berani menyatakan bahwa di dalam satu negara demokrasi mestinya kan kedaulatan rakyat yang utama terwujud melalui Pemilihan Umum. Jadi MPR tidak boleh mengambil alih kekuasaan rakyat melalui Pemilu. Karena itu saya ingin supaya kita juga berani merubah interpretasi yang ada di dalam penjelasan bahwa Majelis itu memegang kekuasaan yang tidak terbatas. Menurut saya MPR pun harus dibatasi dan batasnya adalah hasil Pemilihan Umum. Karena di sanalah rakyat mewujudkan kedaulatannya...

Pada Rapat Ke-2 PAH III BP MPR 1999 dilaksanakan pada 8 Oktober 1999 kedua pendapat berbeda mengenai kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR tetap ada. Namun perumus perubahan yang menyampaikan bahwa MPR bukan lagi memegang kekuasaan “sepenuhnya” menjalankan kedaulatan rakyat lebih banyak. Pendapat kedudukan MPR yang “sepenuhnya” melakukan kedaulatan rakyat disampaikan oleh Valina Singka Subekti dan Antonius Rahail.

Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan bahwa konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah adanya trias politica dan checks and balances sehingga perlu dipertahankan.

...kami ingin katakan bahwa Pasal 1 ayat (2) yang mengatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR ini masih tetap. Oleh karena justru sebetulnya realitas dari praktik trias politica yang mengedepankan checks and balances itu ada di sini. Oleh karena MPR adalah pencerminan dari kedaulatan rakyat. Oleh karena MPR itu mempunyai hak untuk meng-impeach Presiden. Suatu hak yang tidak dimiliki oleh misalnya DPR. DPR tidak bisa menjatuhkan Presiden dan Presiden tidak bisa menjatuhkan DPR. Tetapi MPR bisa meng-impeach walaupun itu tidak dikatakan secara eksplisit dalam konstitusi kita tetapi sebetulnya secara implisit itu sudah semangatnya menyatakan bahwa MPR punya wewenang untuk meng-impeach. Jadi memang Pasal 1 ayat (2) ini menurut kami memang masih tetap harus dipertahankan.

Antonius Rahail dari F-KKI mengusulkan rumusan perubahan Pasal 1 ayat (2) dengan menambahkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

...Pasal 1 ayat (2) ada usul, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dalam bentuk penetapan kebijakan negara melalui sidang paripurna yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga tinggi negara lainnya yang manapun. Refleksi situasi yang ada sekarang bahwa ternyata keputusan MPR juga masih bisa diganggu gugat oleh lembaga tinggi negara. Mungkin ini suasana masa lalu, tapi perlu ada ketegasan di dalam amandemen ini terhadap Undang-Undang Dasar sehingga ke depan tidak akan ada lembaga tinggi negara yang bisa merubah apa yang telah ditetapkan oleh lembaga tertinggi negara.

Sedangkan pendapat kedua bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi “sepenuhnya” dilakukan oleh MPR disampaikan oleh Asnawi Latief dan Aberson M. Sihaloho. Asnawi Latief dari F- PDU mengusulkan penghapusan kata

“sepenuhnya” dalam Pasal 1 ayat (2) sebagai berikut.

...Bab 1 Pasal 1 ayat (2) itu hanya menghapus kata-kata sepenuhnya sehingga berbunyi “Pasal 1 ayat (2): Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR”

Aberson M. Sihaloho dari F-PDIP yang mengusulkan perubahan dan penambahan ketentuan mengenai kedaulatan rakyat, sebagai berikut.

...Kemudian ayat (2) kami sempurnakan menjadi berbunyi “Kedaulatan negara adalah ditangan rakyat” dan ayat (3) “Kedaulatan rakyat dapat dilakukan langsung melalui pemilu dan melalui MPR”. Itu sebagai pengganti daripada kata sepenuhnya yang tidak begitu jelas. Jadi artinya kedaulatan rakyat itu adalah dapat dilakukan langsung oleh rakyat itu melalui pemilu dan dapat juga melalui MPR. Kalau rakyat yang berdaulat tentunya semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat yang mekanisme pembentukannya bisa langsung dan bisa tidak langsung...

Untuk merumuskan pendapat-pendapat tentang perubahan ketentuan MPR dalam UUD, dibentuk Tim Perumus yang terdiri atas pimpinan PAH ditambah dengan wakil-wakil fraksi yang belum tercermin dalam unsur pimpinan, serta dari Sekretariat Jenderal MPR sebagai tim pendukung administrasi. Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, membacakan hasil rumusan sebagai berikut.

Kemudian yang ke 2 “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan (sepenuhnya) oleh MPR.” Kata “sepenuhnya” itu masih dalam briket, masih di dalam kurung. Maksudnya masih belum ada kesepakatan. Ada yang berpendapat kata sepenuhnya itu lebih baik tetap saja tidak usah dihilangkan karena itu justru memberikan tekanan tentang peranan yang dilakukan atau posisi yang dipunyai oleh Majelis dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat...

Untuk melanjutkan pembahasan Perubahan UUD 1945, SU MPR 1999 menugaskan kepada BP MPR RI untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945 dengan mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945 yang harus sudah siap untuk disahkan pada ST MPR 2000 pada 18 Agustus 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999.

Pada masa perubahan kedua, masih terdapat perbedaan pendapat apakah MPR merupakan lembaga yang “sepenuhnya” melaksanakan kedaulatan rakyat ataukah tidak lagi “sepenuhnya” melaksanakan kedaulatan rakyat. Namun demikian, fraksi yang berpendapat bahwa MPR tidak lagi “sepenuhnya”

melaksanakan kedaulatan rakyat semakin bertambah. Pada Rapat ke-3 PAH I yang dilaksanakan 6 Desember 1999 dengan agenda pengantar musyawarah fraksi. Hanya ada satu satu fraksi yang dengan jelas menyebut MPR sebagai lembaga tertinggi, yaitu Fraksi Reformasi. Juru bicara F-Reformasi, A. M. Luthfi mengusulkan beberapa hal yang perlu pembahasan lebih lanjut, diantaranya adalah masalah kedudukan MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat. Berikut ini penjelasannya.

Sebagai pelaku kedaulatan rakyat, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan merupakan sumber kekuasaan. Dalam menjalankan perannya, perlu dirumuskan tata kerja MPR dan hubungan tata kerja MPR dengan lembaga tinggi negara lain...

Sedangkan pendapat bahwa MPR tidak lagi menjadi pelaku “sepenuhnya” kedaulatan rakyat mulai mengaitkannya dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hal ini dapat dilihat dari pendapat yang disampaikan pada rapat ke-8 PAH I BP MPR. Rapat ini diharapkan dapat merumuskan Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan rapat sebagai berikut.

Sesuai dengan acara yang sudah kita sepakati bersama, maka pada hari ini kita akan mendiskusikan secara pleno hal-hal yang sudah kita sampaikan pada waktu acara pengantar Musyawarah dari fraksi-fraksi dan pada waktu penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi beberapa hari yang lalu dan kita kemarin mempunyai banyak masukan dari para tokoh yang kita nilai sebagai banyak mengetahui. Oleh karena itu pada hari ini kita akan memulai diskusi kita tentang materi yang ditugaskan kepada kita dan sekaligus pada hari ini kita akan mencoba atau membuat suatu Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang kita sebut sebagai DIM awal karena nanti akan masih berkembang, masih dibuka kesempatan untuk berkembang. Jadi sekaligus sambil kita berdiskusi dan mengkompilasikan permasalahan yang ada dan dari Sekretariat ini ada juga menyampaikan kepada kita sebuah rancangan kompilasi yang mudah-mudahan bisa membantu pekerjaan kita sekalian...

M. Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan masalah kedaulatan rakyat serta konsekuensi pemilihan Presiden terhadap kedudukan MPR, sebagai berikut.

Ini menyangkut kedaulatan rakyat, tentunya kita letakan di mana kedaulatan rakyat itu. Dipegang oleh rakyat tanpa perwakilan, maka Presidennya dipilih langsung tentunya. Tapi kalau kedaulatan itu

dipegang oleh wakil-wakil rakyat yang seperti sekarang berlaku, maka Presiden itu tidak bisa dipilih langsung karena jadi dua kali dipilih...₃

Andi Mattalatta dari F-PG mengemukakan masalah penempatan kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR jika terjadi pemilihan Presiden secara langsung.

Sistem penyelenggaraan negara ini, kalau kita mau membangun sebuah demokrasi, kita mulai dengan menempatkan rakyat. Eksistensi rakyat dalam negara ini bagaimana? Dia pemegang kedaulatan seluruhnya atau pemegang kedaulatan dilimpahkan ke MPR atau pemegang kedaulatan atau kedaulatannya dilimpahkan sebagian, tapi sebagian tetap dipegang. Ini untuk mengakomodir kehendak-kehendak kalau memang ada mau pemilihan langsung. Jadi, dalam sistem penyelenggaraan negara yang pertama kita harus pertama, eksistensi rakyat, kalau dia pemegang kedaulatan diserahkan ke mana kedaulatan itu? Diserahkan sepenuhnya atau sebagian dia pegang.

Harjono dari F-PDI P berpendapat perlu meninjau ulang pengertian kedaulatan rakyat karena kedaulatan rakyat sudah dimulai ketika rakyat melaksanakan pemilihan umum. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR harus diubah.

Kami berpikir bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sebagaimana yang lama, sepenuhnya oleh MPR, karena di dalam praktik memang kedaulatan sudah dimulai pada saat kita melaksanakan pemilu. Oleh karena itu, kalau sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, melupakan keadaan nyata bahwa kedaulatan rakyat sudah mulai dilaksanakan pada saat dilaksanakan pemilu. Oleh karena itu kata sepenuhnya oleh MPR ini kita ubah.

Rumusan kedaulatan yang telah dicapai oleh PAH I BP MPR masih membutuhkan pembahasan lebih lanjut karena ada yang belum tercapai kesepakatan serta terkait dengan perubahan pada pasal-pasal lain di dalam UUD 1945. Hal itu dapat dilihat dari laporan PAH I BP MPR pada rapat ke-5 BP MPR, 6 Maret 2000 yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pada Rapat tersebut, Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I menyampaikan bahwa materi tentang kedaulatan dan MPR merupakan materi yang memerlukan pembahasan lebih lanjut.

Pada 17 Mei 2000 dilakukan rapat ke-32 PAH I BP MPR dengan agenda mendengarkan usulan fraksi mengenai perubahan Bab I UUD 1945. Pada rapat ini telah terjadi perubahan pandangan fraksi-fraksi. Dari pandangan umum yang

disampaikan fraksi, tercapai kesatuan pemahaman bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai pelaksana “sepenuhnya” kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat juga dilaksanakan dalam bentuk Pemilihan Umum dan ditransformasikan menjadi kewenangan lembaga-lembaga negara. Namun demikian, masih terdapat perbedaan pendapat mengenai rumusan Pasal 1 ayat (2) antara tetap mencantumkan MPR tanpa kata “sepenuhnya” atau menghilangkan frasa yang menyebut MPR sehingga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi.

Pendapat pertama dapat dilihat dari pandangan F-PPP, F-Reformasi, F-PBB, F- TNI/Polri, dan F-UG. F-PPP dengan juru bicara Lukman Hakim Saifuddin mengusulkan rumusan Pasal 1 ayat (2) menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai berikut.

Ayat yang (2) berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bila dibandingkan dengan ayat (2) pada UUD yang berlaku selama ini maka di situ kami menghapus atau menghilangkan kata sepenuhnya, jadi kedaulatan itu tetap di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kata sepenuhnya ini kami usulkan dihapus dengan pertimbangan bahwa ke depan nanti juga berkaitan dengan bab atau pasal-pasal yang lain. Menurut kami tidak sepenuhnya kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

F-Reformasi melalui juru bicaranya Patrialis Akbar mengusulkan rumusan kedaulatan dengan menghilangkan kata sepenuhnya pada pasal tentang kedaulatan karena rakyat tidak melimpahkan semua kedaulatannya kepada MPR. F-PBB dengan juru bicara Hamdan Zoelva meninjau ulang keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang selama ini dianggap sebagai pelaksana mutlak kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (2) sebelum perubahan. Berikut ini usulan F-PBB.

Kemudian masalah pelaksanaan kedaulatan negara, mendudukan posisi MPR sebagai lembaga parlemen yang melaksanakan fungsi legislasi, fungsi kontrol, dan fungsi budgeting dalam rangka pelaksanaan checks and balances. Jadi tidak menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi, merupakan kekuasaan yang supreme yang paling tinggi di negara ini, tidak pada MPR. Jadi, kalau dilihat dalam rumusan aslinya bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi seluruh kekuasaan itu sebenarnya ada pada MPR dan MPR mendistribusikan kepada lembaga-lembaga

negara yang lain. Ini menurut pengertian Undang- Undang Dasar kita yang ada sekarang ini. Oleh karena itu, kami setuju supremasi kekuasaan MPR ini kita pangkas dan kita distribusikan dalam konstitusi ini kekuasaan itu secara tegas kepada badan-badan negara yang lain. Jadi, nanti akan mempengaruhi juga mengenai tugas-tugas dan wewenang MPR yang diatur dalam pasal-pasal yang lain. Oleh karena itu, kami setuju bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR itu kita hapuskan dan kita rumuskan dalam bentuk rumusan yang lain.

F-TNI/Polri dengan juru bicara Hendy Tjaswadi juga mengusulkan penghapusan kata “sepenuhnya”, sebagai berikut.

Kemudian ayat (2), kata “sepenuhnya” dihapus sehingga menjadi berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR”.

F-UG melalui juru bicara Valina Singka Subekti berpendapat bahwa kedaulatan yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) lama harus diubah karena memang kedaulatan tidak hanya dilaksanakan oleh MPR.

Lalu Pasal 1 ayat (3) adalah kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini diubah menjadi kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi kata sepenuhnya itu dihilangkan oleh karena memang kata sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR. Ini mengesankan seolah-olah MPR memonopoli kedaulatan rakyat itu.

Padahal sebetulnya walaupun di dalam sistem ketatanegaraan kita bahwa dikatakan MPR adalah lembaga tertinggi negara, tapi sebetulnya kedaulatan rakyat itu di samping dilaksanakan oleh MPR juga terdistribusikan ke dalam lembaga tinggi negara lainnya dalam realitasnya. Karena itu, memang kata sepenuhnya itu memang kita usulkan untuk dihilangkan. Selain untuk memberdayakan lembaga tinggi negara lainnya dalam rangka menciptakan *check and balance*, itu juga untuk memberdayakan masyarakat kita sehingga walaupun MPR itu lembaga tertinggi negara tetapi membuka kemungkinan kontrol dari masyarakat...

Sedangkan pendapat kedua yang mengusulkan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD dikemukakan oleh F-PDI P, F-PBB, dan F-PDU. F-PDI P melalui juru bicaranya Harjono mengemukakan usulan terkait dengan konsep kedaulatan rakyat yang tidak dilaksanakan secara linear dan kedudukan MPR yang bukan merupakan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat

sebagai berikut.

Apa yang kita pahami sampai saat sekarang bahwa MPR adalah merupakan lembaga tinggi negara maka hal itu akan kita tinggalkan, karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR, tetapi juga lembaga- lembaga negara yang lain. Contohnya, pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi, maksudnya lembaga tinggi negara, tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu didistribusikan kepada lembaga negara yang lain.

Oleh karena itu, bagaimana pelaksanaan distribusi kedaulatan rakyat itu, kita baru bisa mengetahui kalau lengkap Undang Undang Dasar ini kita pahami yang kita ajukan itu. Oleh karena itu, bunyinya tadi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini."

Selanjutnya, F-PDI P menyampaikan tanggapan melalui juru bicaranya Harjono, dengan menjelaskan bahwa usulan-usulan itu mempersempit pengertian kedaulatan rakyat menjadi hanya terbatas pada tugas dan wewenang MPR. Pelaksanaan kedaulatan rakyat itu mempunyai pengertian yang sangat luas tidak terbatas pada tugas dan wewenang MPR saja, tetapi juga persoalan-persoalan lain seperti aspek ekonomi, politik, dan aspek implementatif lainnya yang sangat luas bila dijabarkan. Berikut ini tanggapan F-PDI P.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat ini adalah pelaksanaan kedaulatan yang sangat luas. Taruh saja persoalan hubungan dengan hutang luar negeri tadi saya sebutkan. Membuat perjanjian internasional itu adalah juga melaksanakan kedaulatan. Persoalan-persoalan yang berhubungan dengan imigrasi itu juga persoalan-persoalan dengan kedaulatan. Persoalan- persoalan juga dengan negara, keamanan nasional itu juga pelaksanaan kedaulatan. Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat mempunyai pengertian yang sangat luas di samping aspek politik, juga ada aspek implementatif yang lebih luas.

Oleh karena itu, kami memandang bahwa karena begitu luasnya pelaksanaan kedaulatan rakyat itu maka pelaksanaan bagaimana? Segala sesuatu pelaksanaannya nanti adalah akan bisa kita lihat di dalam konfigurasinya Undang-Undang Dasar ini mengatur tentang apa? Jadi, tidak bisa kita sebutkan ini sajalah pelaksanaan

kedaulatan rakyat, apalagi kalau dirujuk dalam MPR yang hanya tiga hal itu saja.

Harjono dari F-PDIP juga menjelaskan usulan yang dikemukakan yang memasukkan kalimat dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai berikut.

Oleh karena itu, untuk menampung hal-hal seperti itulah, kami jelaskan bahwa kedaulatan rakyat adalah kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini. Satu persoalan yang harus kita pertimbangkan adalah dengan kita pilihnya sistim Undang- Undang Dasar, maka kita sudah secara otomatis menganut adanya faham konstitualisme. Faham konstitualisme adalah satu faham yang membatasi kewenangan-wenangan itu. Ini yang juga ter- implied dalam pengertian bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Jadi, dengan cara ini sebetulnya kami berpendapat bahwa tidak akan ada lagi penyebutan bahwa tentang lembaga tertinggi negara, tapi terdistribusikan dalam fungsi-fungsi dan di dalam konfigurasi fungsi-fungsi itulah kita akan berbicara tentang distribution sekaligus checks and balances. Ini yang kami pikirkan pada saat merumuskan Pasal 1 ayat (3).

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB memberikan tanggapan bahwa MPR bukan merupakan lembaga tertinggi negara sebagai sumber kekuasaan lembaga-lembaga lain, walaupun MPR tetap merupakan lembaga yang penting dalam memutus masalah kenegaraan.

Pertama-tama kami ingin menanggapi masalah kedudukan MPR. Bahwa sebagaimana yang kami sampaikan tadi bahwa lembaga negara MPR ini tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan sumber kekuasaan dari lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya. Walaupun demikian, kami harus mengakui bahwa MPR ini adalah lembaga yang amat penting dalam sistem tata negara kita yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang sangat strategis di negara kita sesuai dengan fungsi-fungsinya yang teramat penting dalam memutuskan masalah-masalah kenegaraan...

Asnawi Latief sebagai juru bicara F-PDU mengemukakan tanggapannya mengenai kedaulatan dan kedudukan MPR bukan sebagai lembaga tertinggi negara walaupun kewenangannya tetap tertinggi.

Kami menganggap bahwa MPR itu tidak lagi berpredikat sebagai lembaga tertinggi sebab tidak dikenal oleh UUD, tetapi wewenangnya tetap tertinggi/supreme.

Berdasarkan pandangan fraksi-fraksi, Slamet Effendy Yusuf selaku pimpinan rapat menyimpulkan bahwa semua fraksi setuju eksistensi MPR tetap dipertahankan, terlepas disebut lembaga tertinggi atau tidak.

Yang pertama adalah saya kira semua fraksi sudah sepakat bahwa lembaga yang bernama MPR itu masih dipertahankan eksistensinya dalam konstitusi ini. Persoalannya adalah apakah disebut sebagai lembaga tertinggi atau tidak. Itu persoalan yang masih ada.

Pada 29 Juli 2000, dilakukan rapat ke-51 PAH I BP MPR dengan agenda mendengarkan pandangan akhir fraksi. Pada rapat ini masih terdapat pandangan bahwa MPR tidak lagi “sepenuhnya” melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini tercermin dari pandangan F-PDIP, F-PBB, dan F-PKB. F-PDI P dengan juru bicara Soetjipto, menyampaikan pandangan agar tidak perlu menggunakan kata “sepenuhnya” agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda-beda.

Pemahaman kedaulatan rakyat tidak bisa terlepas dari falsafah Pancasila dan kedaulatan rakyat itu tidak hanya dilakukan oleh MPR, tetapi juga dilakukan oleh lembaga-lembaga lainnya yaitu Presiden, DPR, MA, dan oleh rakyat itu sendiri seperti dalam pemilu, referendum, dan lain-lain. Dalam hubungan inilah kami sepakat dengan fraksi-fraksi lain untuk tidak menggunakan kata “sepenuhnya”, agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda-beda dan kedudukan MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat itu berada pada posisi yang tepat.

F-PBB, melalui juru bicara Hamdan Zoelva juga menyampaikan usulan menghapuskan kata “sepenuhnya” namun kewenangan MPR tetap diakui.

Kitapun telah sepakat untuk mengubah ketentuan yang sangat mendasar mengenai kedaulatan rakyat. Jika dalam UUD kita sekarang ini diatur bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, diubah menjadi “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR”. Perubahan ini mengandung dua arti yang sangat penting, pertama dihapuskannya kata-kata “sepenuhnya” dengan pengertian bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat karena pelaksanaan kedaulatan rakyat itu telah berbagi juga kepada lembaga-lembaga negara lainnya yaitu antara lain: Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan lain-lain. Kedua, kita masih

mengakui adanya MPR yang mempunyai wewenang, kekuasaan serta haknya yang diatur secara tegas dalam UUD ini MPR tidak lagi kita pahami sebagai sebuah lembaga tertinggi negara yang kita pahami selama ini yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lain...

Sedangkan F-KB melalui juru bicara Ali Masykur Musa menyampaikan pandangan bahwa kedaulatan rakyat tidak dapat diwakilkan dengan kedudukan MPR sebagai berikut.

Menurut Fraksi Kebangkitan Bangsa, bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa diwakilkan. Rakyat di dalam mengeksekusi apa yang menjadi keinginannya adalah menjadi hak yang tidak boleh diwakilkan, menurut pandangan Fraksi Kebangkitan Bangsa. Apalagi kita juga telah sepakat bahwa MPR tidak lagi sepenuhnya menjadi dan menjalankan kedaulatan rakyat itu.

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan pada masa perubahan kedua (1999-2000) diperoleh materi rancangan UUD 1945 yang akan dibahas pada masa perubahan ketiga (2000 – 2001). Untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945, dibuat Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tanggal 18 Agustus 2000. Ketetapan tersebut dilampiri dengan matrik Rancangan Perubahan UUD 1945. Terkait dengan materi kedaulatan, rumusan rancangan perubahan Pasal 1 ayat (3) adalah “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Pada masa Perubahan Ketiga UUD 1945, pembahasan mengenai ketentuan kedaulatan rakyat mulai dilakukan pada diskusi dengan Tim Ahli dalam rapat ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001. Dalam rapat ini Tim Ahli Politik dan Tim Ahli Hukum merekomendasikan rumusan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Anggota Tim Ahli, Maswadi Rauf, menyampaikan hasil perumusan antara Tim Hukum dengan Tim Politik mengenai kedaulatan dan kedudukan MPR sebagai berikut.

Kemudian ayat (3) mengenai kedaulatan. Semula kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, begitu rumusan Undang Undang Dasar kita yang asli. Di dalam rangka perubahan pertama, kedua dan

kemudian dalam rangka perubahan yang ketiga, ada pikiran untuk mengubah prinsip berpikir kita tentang kedaulatan rakyat, prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan dan prinsip penjelmaan kedaulatan rakyat itu dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu diusulkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Pada 17 Juli 2001 dilakukan rapat ke-22 PAH I BP MPR. Beberapa anggota PAH I menyampaikan tanggapan dan pertanyaan terhadap rumusan yang disampaikan oleh Tim Ahli. Sutjipto dari F-UG memberikan pertanyaan mengenai kedudukan MPR sebagai konsekuensi dari rumusan yang diusulkan Tim Ahli.

Lalu di dalam ayat (3), kami juga bisa mengerti bahwa masukan kita sebenarnya bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh MPR. Tapi karena masalah bikameral di sini masih belum final, jadi, bagaimana nanti kedudukan MPR. Jadi, rasanya secara sistemik kami bisa mengerti apa yang, dan juga menyetujui kalau di dalam Tim Ahli hanya ada satu rumusan menurut Undang-Undang Dasar, karena di sini tidak mengurangi substansi apabila kata MPR diganti dengan Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan tanggapan terhadap usulan rumusan Tim Ahli tersebut sesuai dengan kedudukan MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Jika MPR merupakan lembaga tertinggi, maka tidak ada *checks and balances* karena semua kekuasaan ada di MPR.

Kemudian yang terakhir adalah mengenai rumusan kedaulatan rakyat. Kita melihat bahwa apa yang dirumuskan Tim Ahli ini memang sesuai dengan sistematika pada rumusan selanjutnya, yaitu mengenai adanya bikameral dan tidak menempatkan MPR itu sebagai supreme institusi yang tertinggi. Dia hanyalah joint session yang kita istilahkan. Oleh karena itu memang wajar, memang wajar kedaulatan dilaksanakan oleh MPR itu dihilangkan.

Dan kami, dalam kerangka pikiran kami yang dari awal, sejak pada masa persidangan yang lalu kami sependapat dengan rumusan Tim Ahli ini, bahwa MPR itu hanyalah joint session antara DPR dan dengan DPD, dan kedaulatan rakyat itu, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu, dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang ada, sesuai dengan tugas dan kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar ini. Di sinilah arti *checks and balances* dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga-lembaga negara yang kalau sekarang ini, kalau dalam kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang tertinggi, maka *checks and balances* itu memang tidak ada pada prinsipnya karena semua diambil.

Anggota Tim Ahli Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai latar belakang pemikiran rumusan kedaulatan tersebut sesuai dengan prinsip nomokrasi dan demokrasi. Yang berdaulat adalah rakyat dan hukum.

Kemudian mengenai negara, kedaulatan rakyat itu tadi. Jadi kedaulatan rakyat berdasar atas hukum. Jadi pada akhirnya, diskusi berkenaan dengan kedaulatan. Apa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara itu? Siapa pemegang kedaulatan kekuasaan tertinggi itu? Perdebatannya adalah apakah rakyat ataukah hukum? Ini persis perdebatan filosofi, filsafat hukum antara demokrasi atau nomokrasi. Adanya adalah di dalam konsep yang dua tadi, yang satu *democratische rechstaat*, yang satu lagi *constitutional democracy*, yang kalau kita gabung inginnya dua-duanya itu dianut di dalam Undang-Undang Dasar kita, dan memang kalau kita baca, pelajari perdebatan sejak tahun 1930-an, memang dua-duanya itu dianut oleh the founding fathers.

Itu sebabnya ada istilah sistem konstitusional, yang tadi dijelaskan di dalam rumusan yang dibuat oleh Supomo itu. Sistem konstitusional untuk menggambarkan ada *constitutional democracy*. Ketika kita harus memperbaiki rumusan mengenai MPR, adanya MPR itu, kenapa kita tidak masukkan di dalamnya? Jadi kita rumuskan di sini, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, begitu kira-kira. Jadi jalan pikirannya antara nomokrasi dan demokrasi. Kita jadikan dia sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Kira-kira begitu. Jadi negara hukum itu harus demokratis, sebaliknya negara demokrasi itu kalau mau lengkap berdasar atas hukum. Kira-kira begitu.

Perbedaan pandangan rumusan Pasal 1 ayat (2) antara yang tetap mempertahankan MPR namun menghilangkan kata “sepenuhnya” dengan mengubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” tetap ada hingga Rapat Lobi dan Perumus PAH I BP MPR pada 5 September 2001. Pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyatakan pendapatnya bahwa posisi perbedaan pendapat tidak berubah, sebagai berikut.

Menurut bayangan saya nampaknya posisi ini tidak berubah ya? Kalau tidak berubah, kita buat alternatif sendiri,..

Pimpinan rapat, Slamet Effendi Yusuf, menyampaikan bahwa tetap ada dua alternatif, sebagai berikut.

Dari pendapat yang ada ini kita tetap pada 2 alternatif itu. Kita ternyata tidak bisa menyatukan. Oh iya betul-betul. Sebenarnya tidak hanya Tim Ahli di sini. Sudah didiskusikan dulu di sini, apakah lembaga

tertinggi atau bukan atau sebuah joint session sebenarnya sebelum Tim Ahli berbicara kita sudah ok, 2 alternatif saja.

Hasil pembahasan PAH I BP MPR mengenai rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945 selanjutnya di bahas pada ST MPR RI Tahun 2001, khususnya oleh Komisi A. Pembahasan materi mulai dilakukan Pada Rapat Komisi A ke-2 ST MPR RI Tahun 2001, 5 November 2001. Pada rapat mendengar pandangan fraksi, terdapat dua fraksi yang menghendaki ketentuan kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh MPR, yaitu F-KKI dan F-Reformasi.

F.X. Sumitro dari F-KKI menyampaikan pandangannya terhadap alternatif rumusan ketentuan tentang kedaulatan sebagai berikut.

...bentuk dari pada negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya, jangan dikurangi sepenuhnya itu. Karena apa? MPR adalah penjelmaan daripada rakyat. Oleh karena itu MPR dibentuk anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan maksudnya supaya seluruh rakyat itu diwakili termasuk golongan-golongan yang mempunyai kepentingan itu, dan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi tidak ada lain.

Abdullah Ali dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya terkait dengan kedudukan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sebagai berikut.

Kemudian saya ingin membahas Pasal 3 itu yaitu Kedaulatan. Ada dua alternatif itu, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR", yang satu. Dan kedua adalah "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Undang-undang Dasar". Menurut hemat saya, rakyat ini mempunyai kedaulatan tertinggi di negara demokrasi dan inilah yang kita tuju. Jadi kemudian kedaulatan rakyat yang tertinggi ini dilaksanakan oleh MPR. MPR kerjanya membuat Undang-Undang Dasar dan kemudian juga memiliki kedaulatan. Artinya melaksanakan kedaulatan rakyat dan kemudian lalu memantau apakah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan. Mengevaluasi apakah Undang-Undang Dasar itu dilaksanakan. Sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar itu juga ada GBHN. GBHN itu adalah juga perlu di evaluasi, diperbaiki, dipantau.

Jadi dengan demikian maka jelas bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. Oleh karenanya saya juga turut memilih alternatif satu daripada ayat (3) Pasal 1 daripada bentuk dan kedaulatan negara ini.

Sedangkan beberapa fraksi yang memilih alternatif "Kedaulatan berada di

tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar” adalah F-PG, F-KB, F- TNI/Polri, F-PDIP, F-PDU, dan F-PBB. Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG mengemukakan pandangannya memilih rumusan alternatif kedua, yaitu “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar”.

...untuk ayat (3) nya itu sudah kami dapat menyepakati, menerima alternatif yang ke-2 dan ayat (4) menjadi ayat (3) dengan rumusan alternatif 1...

Amru al-Mu'tashim dari F-KB menyampaikan pandangannya rumusan alternatif ke-2 lebih logis.

...Yang kedua, bahwa alternatif ke-3 dari pada ayat (1), alternatif ke-2 menurut pendapat kami yang bisa kita pikir secara logis, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kami sependapat dengan pemikiran ini jadi dengan demikian dalam ayat (3) ini alternatif ke-2...

Ishak Latuconsina dari F-TNI/Polri memberikan pendapatnya bahwa rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat dilakukan oleh MPR kurang relevan lagi dengan susunan MPR dan pemilihan Presiden secara langsung.

...Saya kira perkembangan kehidupan demokrasi dan sistem ketatanegaraan kita sekarang sedang mengalami perkembangan dan dalam hari-hari kita menyelesaikan Sidang Tahunan. Kita akan melihat juga kemungkinan besar ada perubahan dalam susunan Majelis. Kemudian ada pemilihan Presiden secara langsung kalau sampai hal ini dilakukan maka bunyi ayat (3), bunyi Pasal ini yang mengatakan bahwa “Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat” kemudian menjadi, saya kira sudah kurang relevan...

I Dewa Gede Palguna dari F-PDI P yang menyampaikan bahwa kurang logis menyatakan kedaulatan dilaksanakan oleh MPR karena hanya salah satu unsur saja. Rumusan yang lebih sesuai adalah dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Saya hendak menegaskan bahwa prinsip yang kita anut sekarang adalah prinsip kedaulatan di tangan rakyat. Kalau dilihat dengan rancangan ini pertanyaannya kemudian apakah betul bahwa MPR itu masih sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Bahwa dia menjadi salah satu dari unsur pelaksana kedaulatan rakyat, bahkan

juga bahwa dia menjadi salah satu unsur pelaksana kedaulatan rakyat yang terbesar, barangkali ya. Tetapi dengan pemilihan Presiden langsung misalnya, kalau nanti kita sudah sampai pada pembahasan itu, saya kira itu rakyat melaksanakan kedaulatan rakyat sendiri untuk soal itu.

Oleh karena itu, maka menjadi tidak logis kalau kemudian karena pilihan yang kita ambil itu adalah MPR yang melaksanakan kedaulatan itu karena ada badan-badan lain, bahkan rakyat sendiri yang melaksanakan kedaulatan itu. Oleh karena itu pilihannya, makanya menurut saya itu adalah sudah lebih baik seperti yang tercantum di dalam Rancangan ini, yaitu memang kedaulatan memang di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya adalah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar. Jadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Kemudian yang kedua, jangan lupa bahwa paham pemusatan kekuasaan seperti itu sesungguhnya adalah paham dari otokrasi, paham dari statisme. Oleh karena itu, kita mau menuju ke paham demokrasi dengan penegasan bahwa kita negara hukum. Oleh karena itu supaya tidak terjadi pertentangan di dalam satu gagasan maka kita perlu menyesuaikan soal- soal yang demikian itu..

Fraksi F-PDU melalui juru bicara Asnawi Latief menyampaikan pandangan mengenai pilihan alternatif Pasal 1 ayat (2) sebagai berikut.

Fraksi kami berpendapat bahwa Bab I judul tetap. Pasal 1 ayat (1) tetap, ayat (2) Kedaulatan ada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar...

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB menyampaikan persetujuan terhadap alternatif 2 rumusan Pasal 1 ayat (3).

Yang pertama, kami setuju Bab I ini judulnya tetap yaitu Bentuk dan Kedaulatan.... kemudian ayat (3) nya kami memilih alternatif ke-2 yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar..".

Lukman Hakim Saifuddin sebagai juru bicara F-PPP menyampaikan persetujuan terhadap rumusan alternatif 2, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dengan argumentasi bahwa ke depan rakyat tetap memiliki kedaulatan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Selanjutnya pada ayat (2) masih pada Pasal 1 ini, kami berpandangan bahwa memang untuk ke depan kedaulatan rakyat, kedaulatan yang hakekatnya di tangan rakyat itu tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh

Majelis. Jadi kedaulatan itu harus dilakukan menurut Undang-Undang Dasar kita. Apalagi kita sudah satu pemahaman bahwa ke depan bahwa rakyat memiliki kedaulatannya dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden. Jadi itu sudah tidak dilakukan oleh Majelis lagi. Oleh karenanya rumusan alternatif dua pada ayat (2) ini, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, menurut Fraksi kami merupakan rumusan yang terbaik...

F-PDI P melalui juru bicaranya, Soewarno, menyampaikan persetujuannya terhadap alternatif 2 dengan alasan juga terkait dengan pemilihan Presiden secara langsung.

Kemudian ayat (2), Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kami memang menyetujui urusan pengaturan ini menurut Undang-Undang Dasar. Soalnya kedaulatan ini di samping ada yang tetap di tangan rakyat misalnya pemilihan umum, referendum yang menyangkut pembukaan, referendum yang menyangkut kedaulatan negara, referendum yang menyangkut wilayah yang nanti juga kami tambahkan referendum yang menyangkut dasar negara itu tidak di MPR. Sehingga semua akan diatur dalam Undang-Undang Dasar. Lalu kami menyetujui bahwa ayat (2) itu berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."...

Yusuf Muhammad sebagai juru bicara F-KB kembali menegaskan pilihan alternatif 2 rumusan Pasal 1 ayat (3).

Terakhir, Bab II, saya langsung saja menyampaikan pilihan. Untuk Pasal 1 itu kami memilih alternatif 2. Saya kira karena sejak dulu sudah memilih itu. Ya, tidak pakai alasan. Alasannya sama dengan yang lain. Ini tidak pakai alasan, ini keputusan politik...

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Affandy, menyampaikan pilihan fraksi terhadap alternatif 2 dengan argumentasi realitas kedaulatan yang tidak mungkin dimonopoli oleh satu lembaga saja.

...Kemudian selanjutnya untuk yang ketiga, berkenaan dengan kedaulatan rakyat, dari Fraksi TNI/Polri menentukan pilihan pada alternatif dua. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Alasannya dalam realitasnya kedaulatan rakyat tidak bisa dan tidak mungkin diotonomi oleh satu lembaga saja dan implementasinya didistribusikan kepada beberapa lembaga negara secara proposional sesuai dengan fungsi masing-masing serta berinteraksi dalam proses politik secara checks and

balances dan bahkan untuk beberapa hal dilaksanakan langsung oleh rakyat misalnya Presiden. Alasan yang kedua, apapun status MPR di masa mendatang apakah sebagai lembaga formal ataukah joint session itu tidak menjadi masalah. Yang penting checks and balances secara fundamental kemudian jelas MPR itu fungsi peran dan tugas wewenangnya secara esensial. Jadi kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, kami memilih yang itu...

F-PDKB melalui juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto menyampaikan pilihan terhadap alternatif 2 karena alternatif 1 dinilai sumir dan dapat menimbulkan pengertian lembaga lain bukan pelaksana kedaulatan rakyat.

Pada ayat (2), kami tetap memilih alternatif ke dua, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar. Karena alternatif satu ini juga sangat bisa menimbulkan sumir juga. Pemahaman yang sumir karena kalau kedaulatan di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka jang-jangan DPR/DPRD bukan wadah kedaulatan rakyat...

Pembahasan selanjutnya mengenai MPR dilakukan oleh Tim Perumus Komisi A. Hasil kerja Tim Perumus dilaporkan pada Rapat Komisi A ke-5 ST MPR RI Tahun 2001, 8 November 2001. Pada kesempatan tersebut pimpinan rapat, Jakob Tobing menyampaikan hasil Tim Perumus untuk ketentuan kedaulatan rakyat adalah seperti dirumuskan dalam alternatif 2 yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

C. Wewenang MPR dalam Perubahan UUD 1945

Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan mengatur wewenang MPR di dua pasal, yaitu Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2), dan Pasal 9. Pasal 3 menentukan MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada Haluan negara. Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 mengatur wewenang MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 9 mengatur tentang sumpah Presiden dan Wakil Presiden di hadapan MPR.

Di dalam UUD 1945 setelah Perubahan, wewenang MPR diatur di dalam Pasal 3, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, dan Pasal 8, dan Pasal 9. Pasal 3 mengatur wewenang MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Pasal 7A mengatur pemberhentian Presiden

dan/atau Wakil Presiden oleh MPR atas usul DPR. Pasal 7B mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR setelah mendapatkan putusan MK. Pasal 8 mengatur penggantian Presiden oleh Wakil Presiden serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam hal keduanya berhenti dalam masa jabatannya bersama-sama. Pasal 9 mengatur pengambilan sumpah Presiden dan Wakil Presiden di hadapan MPR.

Perubahan tersebut dibahas mulai dari perubahan pertama tahun 1999 hingga perubahan keempat tahun 2002. Pembahasan perubahan wewenang MPR berkaitan dengan perubahan konsep kedaulatan yang diatur di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta perkembangan pembahasan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pada perubahan pertama, pembahasan konsep kedaulatan adalah kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR dan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden belum ada kejelasan. Hal ini berpengaruh pada pembahasan wewenang MPR yang kuat dan perlu dioptimalisasi. Lembaga-lembaga lain dipandang sebagai mandataris MPR.

Pembicaraan tentang MPR sebagai salah satu materi Perubahan UUD 1945 telah dimulai pada rapat ke-2 BP MPR dengan agenda sidang Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum MPR. Sidang tersebut diselenggarakan pada 6 Oktober 1999. F-KB dengan juru bicara Abdul Kholiq Ahmad menyampaikan pandangan umum perlunya melakukan optimalisasi MPR termasuk wewenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara.

...yang terakhir Saudara Pimpinan, adalah tentang Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Ada tiga hal penting yang kami ingin agendakan dalam perbincangan Sidang Badan Pekerja, yaitu adalah yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan Presiden. Lalu yang kedua, tentang optimalisasi lembaga tertinggi dan tinggi negara, terutama MPR dan DPR.

F-Reformasi dengan juru bicaranya Muhammadi berpandangan perlunya peningkatan wewenang MPR, sebagai berikut.

... Kami mengidentifikasi ada 18 butir yang akan kita kemukakan dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tapi di dalam waktu seminggu yang akan datang ini kami hanya akan mengusulkan empat untuk dibahas secara tuntas, yaitu pertama, mengenai peningkatan wewenang Lembaga Tertinggi Negara MPR, pembatasan kekuasaan Presiden, dan pemilihan Presiden dan Wakil

Presiden, ketiga peningkatan wewenang lembaga parlemen DPR, dan keempat peningkatan wewenang lembaga kehakiman, Mahkamah Agung. ...

Vincent Radja, juru bicara F-KKI menyampaikan pandangan penguatan wewenang MPR terhadap lembaga lain sebagai mandataris MPR.

... Amandemen tersebut untuk memulai checks and balances adalah melaksanakan perubahan Tap MPR No. III Tahun 1978 menyangkut: pertama, Presiden bukan satu- satunya Mandataris MPR karena semua lembaga tinggi negara adalah Mandataris MPR, juga dan accountability terhadap rakyat. Khusus dengan Mahkamah Agung memang mempunyai kebebasan. Namun masalah-masalah tertentu, harus dikonsultasikan dengan MPR.

Pembahasan selanjutnya mengenai rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan oleh PAH III BP MPR. Sidang pertama PAH III dilaksanakan pada 7 Oktober 1999 F-PG dengan juru bicara Andi Mattalatta mengusulkan perubahan pasal-pasal tentang penguatan peran lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat dan pengontrol jalannya pemerintahan.

...Fraksi Partai Golongan Karya mengusulkan semua pasal-pasal yang menyangkut dua hal. Yang pertama adalah pembatasan kewenangan Presiden dan yang kedua pasal-pasal yang mempunyai semangat untuk meningkatkan peran, kualitas, kinerja dari lembaga-lembaga penyalur aspirasi rakyat dan lembaga-lembaga pengontrol jalannya pemerintah-an. Seperti pasal-pasal yang menyangkut MPR, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, peningkatan peran Kejaksaan Agung dari lembaga pemerintahan menjadi lembaga negara, kalau disepakati. Jadi, semua pasal- pasal yang menyangkut kedua hal itu seandainya bisa menjadi putusan Sidang Umum MPR tanggal 14 nanti adalah sangat baik.

Selanjutnya Aberson M. Sihaloho dari F-PDIP menyampaikan wewenang MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara.

...Kita juga ada kesepakatan bahwa semua Tap MPR harus dinyatakan tidak berlaku karena dia bukan peraturan perundangan yang berlaku publik. Hanya ada tiga Tap MPR. Tap MPR tentang penetapan Undang-Undang Dasar, Tap MPR tentang penetapan Garis- Garis Besar daripada Haluan Negara, bukan haluan negara dalam garis-garis besar, GBHN seperti selama ini, dan baru kemudian Tap MPR tentang Pemilihan atau Penetapan Presiden dan Wakil Presiden. Jadi hanya tiga Tap MPR dan Tap MPR ini bukan Peraturan Perundangan.

Namun demikian terdapat pandangan perlunya pembatasan wewenang MPR. Hal ini dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB sebagai berikut.

Yang berikutnya dalam rangka penguatan MPR, saya kira kita juga harus berani menyatakan bahwa di dalam satu negara demokrasi mestinya kan kedaulatan rakyat yang utama terwujud melalui pemilihan umum. Jadi MPR tidak boleh mengambil alih kekuasaan rakyat melalui Pemilu. Karena itu saya ingin supaya kita juga berani mengubah interpretasi yang ada di dalam penjelasan bahwa Majelis itu memegang kekuasaan yang tidak terbatas. Menurut saya MPR pun harus dibatasi dan batasnya adalah hasil pemilihan umum karena di sanalah rakyat mewujudkan kedaulatannya...

Pada Rapat Ke-2 PAH III BP MPR 1999 sudah terdapat gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang memengaruhi wewenang MPR. Hal ini dikemukakan oleh Harun Kamil dari F-UG sebagai berikut.

Pendapat selanjutnya dari F-UG ditambahkan oleh Harun Kamil sebagai berikut.

Kemudian apabila itu disepakati bahwa Presiden dipilih langsung tentu kewenangan MPR sudah tidak lagi mengangkat Presiden, tapi cuma menyumpah atau barangkali katakanlah melantik di depan MPR yang dipandu oleh MA. Jadi kewenangan MPR sudah berkurang satu. Cuma MPR masih boleh memberhentikan Presiden kalau dia nyata-nyata secara sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan melanggar sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden.⁵⁵

Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan pandangan relevansi GBHN jika dilakukan pemilihan Presiden secara langsung.

... mengenai alternatif satu Ayat b, kami ingin memberikan catatan bahwa kalau MPR menetapkan GBHN dengan dasar pemikiran bahwa Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka adalah tidak pada tempatnya Presiden itu tunduk pada GBHN yang ditetapkan oleh MPR, karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih oleh rakyat dan dia mengkampanyekan dirinya tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya setelah kita mengubah atau mengamandir pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Itu catatan saya mengenai angka b Ayat (1) ini.

Untuk merumuskan pendapat-pendapat tentang perubahan ketentuan MPR dalam UUD, dibentuk tim perumus yang terdiri atas pimpinan PAH ditambah dengan wakil-wakil fraksi yang belum tercermin dalam unsur pimpinan. Pimpinan

rapat membacakan hasil rumusan sebagai berikut.

Kemudian Pasal 3 ada tiga alternatif. Alternatif 1 adalah bunyi pasal yang lama “MPR menetapkan UUD dan GBHN.” Alternatif 2 adalah membedakan antara tugas dan wewenang. Jadi, yang pertama Alternatif 2 Ayat (1), Pasal 3 Ayat (1) “MPR bertugas untuk :

- a. menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia;
- b. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara ;
- c. menetapkan Presiden dan Wakil Presiden;
- d. menetapkan pengangkatan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua BPK, dan Ketua (DPA), yang dalam kurung ini masih ada perbedaan pendapat. Apakah perlu dicantumkan karena ada fraksi yang berpendapat DPA ini sebaiknya dihapus saja.

Ayat 2 berbunyi “MPR berwenang untuk:

- a. mengubah UUD;
- b. meminta laporan pelaksanaan tugas Presiden, MA dan BPK (DPR dan DPA) setiap tahun ini masih ada perbedaan. Apakah DPR yang anggotanya 500 itu masuk MPR itu ikut-ikutan melapor di MPR apa tidak, soal dewan pertimbangan karena masih ada fraksi yang mempunyai usul agar DPA itu dihapuskan;
- c. menafsirkan segala putusan MPR;
- d. menyelenggarakan Sidang Istimewa, antara lain, jika perlu dan/atau apabila Presiden dipandang melanggar hukum atau haluan negara, yang dalam putusan tertingginya dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya;
- e. memberhentikan Ketua MA dan Ketua BPK, tentu saja juga dan Ketua DPA apabila DPA tidak kita hapus.

Alternatif 3 sama dengan alternatif 2, tetapi huruf a yaitu menetapkan UUD-RI dihapus pada alternatif 3 Ayat (1), dan pada Ayat (2) mengubah UUD juga dihapus itu yang ada.

Dalam pembahasan perubahan kedua mulai banyak perumus yang mengaitkan kewenangan MPR dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hal ini memengaruhi wewenang MPR dalam memilih

Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dan dalam mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pembahasan mengenai wewenang MPR pada proses perubahan kedua UUD 1945 mulai dilakukan pada rapat ke-3 PAH I, 6 Desember 1999. F-PPP dengan juru bicara Lukman Hakim Saifuddin yang mengusulkan pemilihan Presiden secara langsung. Usul itu berpengaruh terhadap susunan dan kedudukan MPR sebagai berikut.

Fraksi PPP berpendirian pemilihan Presiden dan Wakil Presiden perlu dilakukan secara langsung atau dengan lain, perkataan tidak dilakukan oleh MPR seperti ketentuan yang ada sekarang. Dengan demikian semua hal yang kami sebutkan di atas sepanjang mengenai Presiden dan Wakil Presiden memerlukan pembaharuan termasuk menampung dan memperbaharui hal-hal yang diatur dalam berbagai Tap MPR, yang termasuk dalam lingkup materi pembahasan PAH I ini. Konsekuensi lebih lanjut dari pembaharuan lembaga kePresidenan ini tentu saja akan mengubah pula tentang lembaga negara MPR itu sendiri, baik mengenai susunan, kedudukan, dan lain-lainnya.

Pada 14 Desember 1999 dilaksanakan rapat ke-8 PAH I BP MPR dengan agenda mendiskusikan hasil penjelasan dan tanggapan fraksi serta hasil dengar pendapat dengan pakar. Pada kesempatan tersebut M. Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan pendapat tentang kedaulatan rakyat serta konsekuensi pemilihan Presiden terhadap kedudukan MPR.

Kalau Presiden dipilih langsung tidak akan bertanggung jawab lagi kepada MPR, atau konsekuensinya yaitu akan bertanggung jawab pada rakyat secara langsung saja. Hal ini sangat penting karena menyangkut keberadaan MPR nantinya. Kalau masalah Presiden ini sudah kita tetapkan akan dipilih langsung berarti apakah pertanyaan kita apakah MPR masih diperlukan? Kalau DPR mungkin masih tetap.

Bagir Manan menjawab mengenai kedudukan MPR dan bahwa GBHN tidak diperlukan lagi, sebagai berikut.

Kalau nanti Presiden itu sudah dipilih langsung, maka itu sudah tidak ada persoalan lagi. Bahkan, kalau Presiden itu dipilih langsung, kemungkinan MPR itu tidak diperlukan. Mengapa tidak diperlukan? Karena Presiden kalau dipilih langsung kan tidak bertanggung jawab kepada MPR. Jadi karena dipilih langsung, tidak perlu GBHN, karena kata Presiden, GBHN dari rakyat langsung.

Untuk melanjutkan perubahan UUD 1945, pada tanggal 18 Agustus 2000 dibuat Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan tersebut dilampiri dengan matriks Rancangan Perubahan UUD 1945, khusus tentang materi MPR. Rumusan dalam matriks tersebut adalah sebagai berikut.

Pasal 3

Alternatif 1: Jika Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Tugas, wewenang, dan hak Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar;
3. memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden;
4. Alternatif 1:

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela.

Alternatif 2 :

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

5. Alternatif 1:
Menilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya.
Alternatif 2:
tidak perlu hal ini.
6. Dapat membentuk badan pekerja untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Alternatif 2: Jika Presiden dipilih langsung

Tugas, wewenang, dan hak Majelis Permusyawaratan Rakyat:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Alternatif 1:
Tidak perlu menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Alternatif 2:
Menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar.
3. Alternatif 1:
Menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
Alternatif 2:

Menetapkan 2 paket calon Presiden dan Wakil Presiden untuk dipilih secara langsung oleh rakyat, serta melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

4. Alternatif 1:

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela.

Alternatif 2:

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

5. Alternatif 1:

Menilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya.

Alternatif 2:

Tidak perlu hal ini.

6. dapat membentuk badan pekerja untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan MPR.

Pembahasan pada perubahan ketiga semakin kuat gagasan pemilihan Presiden secara langsung yang mempengaruhi wewenang MPR, khususnya dalam menetapkan garis-garis besar Haluan negara. Hal ini juga dikemukakan oleh Tim Ahli Hukum dan Tim Ahli Politik. Pada rapat ke-12 PAH I BP MPR, 29 Maret 2001, anggota tim ahli Nazaruddin Sjamsuddin mengemukakan pandangan mengenai rumusan Bab 2 tentang MPR bahwa GBHN tidak diperlukan.

Kemudian, berikutnya masih Pasal 3 itu mengenai tugas MPR di alternatif pertama Ayat (1) "Mengubah dan menetapkan UUD", kami mengusulkan sebagai alternatif dua, "mengubah dan menetapkan UUD dengan persetujuan rakyat melalui referendum". Artinya, usaha untuk mengubah UUD itu tidak hanya cukup apabila dilakukan oleh Majelis saja, tetapi harus ditanyakan dahulu kepada rakyat melalui referendum.

Terhadap Ayat (2) daripada usul atau draft Badan Pekerja mengenai tidak perlu menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, kami setuju itu. Tetapi kami menolak alternatif 1 dan 2 untuk Ayat (3) yaitu

mengenai proses atau tugas MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Kami mengusulkan alternatif 3 yang berbunyi “memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, mengkhianati Negara, melakukan tindak pidana kejahatan dan atau melakukan perbuatan yang tercela”. Jadi, lebih terperinci.

Kemudian, mengenai Ayat (5), ada alternatif 1 dan 2, kami setuju dengan alternatif 2 yang berbunyi “tidak perlu MPR menilai pertanggungjawaban” seperti alternatif 1 yang disebutkan di atas.

Begitu juga mengenai Ayat (6) yang berbunyi “dapat membentuk Badan Pekerja untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan MPR”. Kami menilai itu tidak perlu.

Kemudian Pasal 3 A, kami juga menilai tidak perlu.

Diskusi dengan tim ahli dilanjutkan pada rapat ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001. Pada rapat tersebut, anggota tim ahli, Maswadi Rauf, menyampaikan hasil perumusan antara Tim Hukum dengan Tim Politik mengenai wewenang MPR sebagai berikut.

Ayat (2), “Persidangan MPR dilaksanakan atas permintaan DPR atau DPD untuk:

- a) menetapkan perubahan Undang Undang Dasar;
- b) memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden;
- c) menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden;

Sebelum sampai ke sana, kita mengusulkan pemilihan Presiden secara langsung, tidak dipilih oleh MPR. Jadi, alternatif itu masih ada variannya yang diajukan oleh Badan Pekerja MPR. Kita menyetujui pemilihan Presiden secara langsung.

- d) memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Wakil Presiden, itu nanti akan ada ketentuannya.

Jawaban dari tim ahli terhadap tanggapan anggota PAH I diberikan pada rapat ke-15 PAH I BP MPR, 15 Mei 2001. Maswadi Rauf, sebagai anggota tim ahli, menyampaikan pendapat mengenai MPR sebagai berikut.

Lalu, pertanyaan dari sekian banyak pertanyaan, pertanyaan Pak Ali Masykur apakah GBHN masih perlu? Kita memang beranggapan tidak perlu GBHN karena itu menjadi wewenang Presiden yang dipilih

secara langsung oleh rakyat sehingga tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR RI sehingga Presiden itu nanti tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan policy, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara MPR RI dengan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran konstitusi, tidak lagi kepada pelanggaran GBHN.

Hasil pembahasan PAH I dilaporkan dalam rapat ke-4 BP MPR, 2 Oktober 2001. Hasil pembahasan PAH I dilaporkan dalam rapat ke-5 BP MPR pengesahan Rancangan Putusan MPR hasil BP MPR. Jakob Tobing, pimpinan PAH I, menyampaikan rumusan mengenai MPR sebagai berikut.

Pasal 3 Ayat (1),

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar.

Alternatif 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Ayat(2),

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dalam hal tidak ada paket yang memenuhi persyaratan perolehan suara.

Alternatif 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Ayat (3),

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya karena pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, atau perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Alternatif 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya karena pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, atau perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Hasil pembahasan Komisi A dilaporkan dalam rapat paripurna ke-6 ST MPR 2001 yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Laporan tersebut disampaikan oleh Jakob Tobing, pimpinan Komisi A. Tentang MPR laporannya adalah sebagai berikut.

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar.

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Alternatif:

Tidak perlu ayat ini.

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum.

Alternatif 2:

Tidak perlu ayat ini.

Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam pembahasan di PAH I BP MPR 2002 disepakati untuk kewenangan MPR di dalam Pasal 3 ayat (2) adalah tidak diperlukan dan ayat (3) tidak perlu. Hasil pembahasan ini selanjutnya disahkan sebagai bagian dari Perubahan Keempat UUD 1945.

Wewenang MPR yang secara eksplisit ditentukan UUD 1945 pasca

perubahan adalah wewenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945. Wewenang ini berbeda dengan wewenang yang diatur sebelum perubahan Pasal 3 UUD 1945 yakni menetapkan Undang Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Wewenang "menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara", dihapus. Perubahan tersebut sangat disadari oleh MPR dan menjadi pijakan dalam menjalankan lembaga MPR. Hal ini sebagaimana dinyatakan Taufiq Kiemas (Ketua MPR), bahwa:

MPR pasca reformasi konstitusi bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, kewenangan MPR dan lembaga negara lain saat ini secara jelas dan tegas telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan fungsi dan wewenang MPR dalam sistem kelembagaan negara menyebabkan MPR tidak lagi mempunyai kewenangan memilih dan mengangkat presiden atau wakil presiden serta menetapkan garis-garis besar haluan negara.

Disadari bahwa MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat dan kekuasaannya tidak terbatas sehingga MPR menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari. Kesadaran akan perubahan fungsi dan kewenangan MPR tersebut menyebabkan MPR melakukan peninjauan produk hukum MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang terdiri dari 139 ketetapan MPR/MPRS. Selanjutnya peninjauan dari status hukum TAP MPRS dan TAP MPR dituangkan dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku diakui mempunyai nilai yang sangat penting terkait dengan kepentingan ideologi, politik, demokrasi ekonomi, sosial, maupun dalam rangka pembangunan hukum apalagi pasca perubahan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang perlu dilakukan penataan di bidang hukum untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Mengingat pentingnya Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku maka perlu dipikirkan mengenai keberadaan TAP MPRS dan MPR dalam hirarki perundang-undangan yang akan dibentuk Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penyempurnaan Undang-Undang 10 Tahun 2004.

Berdasarkan pernyataan Ketua MPR tersebut, dipahami bahwa MPR tidak lagi mempunyai wewenang untuk membentuk TAP MPR. Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku diakui mempunyai nilai yang sangat penting terkait

dengan kepentingan ideologi, politik, demokrasi ekonomi, sosial, dan penataan hukum, sehingga perlu dipikirkan mengenai keberadaan TAP MPRS dan MPR dalam hirarki perundang-undangan.

Pemahaman yang sama bahwasanya MPR tidak lagi mempunyai wewenang membuat ketetapan dikemukakan oleh Ketua Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penyempurnaan Undang-Undang 10 Tahun 2004, Sutjipto. Dalam pernyataannya Sutjipto menyampaikan bahwa meskipun MPR tidak akan membuat TAP lagi yang bersifat mengatur, tetapi MPR masih memiliki TAP-TAP yang pada saat menjadi lembaga tertinggi negara, masih tetap berlaku.

Wakil Ketua MPR, Lukman Hakim Saifuddin, menyampaikan usul kepada Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 agar ketetapan MPR yang masih berlaku diakomodasi dengan diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan karena juga merupakan sumber hukum. Jadi terlepas apakah MPR tidak lagi memiliki kewenangan membuat regulasi yang mengatur itu satu soal tapi ada soal bahwa ada sumber hukum yang namanya ketetapan MPR yang punya daya guna dan masih berlaku sebagai sumber hukum, acuan hukum kita bersama yaitu ada dalam TAP I/2003. Jadi dengan adanya norma atau ketentuan tersebut, TAP MPR yang masih berlaku menjadi sumber hukum dan mengikat. Hajriyanto Y. Thohari, Wakil Ketua MPR, menambahkan bahwa hilangnya ketetapan MPR dari tata urutan dalam UU 10/2004 menjadi sesuatu yang serius. Oleh karena hilang dari tata urutan maka karena dianut asas hirarkis, TAP MPR menjadi hilang dari mata rantai peraturan perundang-undangan.

D. Ketentuan Pasal I Aturan Tambahan dan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003

Selanjutnya kami akan menerangkan terkait aspek-aspek berkenaan dengan lahirnya mandat UUD 1945 agar MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2002, bagaimana MPR melaksanakan mandat tersebut dengan membentuk Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, dan bagaimana Ketetapan MPR yang telah dihilangkan dari hierarki peraturan perundang-undangan kembali diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pertama, terkait lahirnya Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang mengamanatkan agar MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bahwa dalam risalah sidang proses perubahan UUD 1945, khususnya terkait Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 diketahui bahwa kerangka berpikir para pengubah konstitusi ketika merumuskan norma tersebut adalah menempatkan MPR tidak lagi akan mengeluarkan berbagai Ketetapan sebagaimana pernah dilakukan MPR ketika masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Selain itu, para pengubah konstitusi juga tidak berbeda pandangan ihwal tidak ada lagi wewenang MPR dalam menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur seperti yang pernah dilakukan MPR sebelum perubahan UUD 1945.

Dalam perubahan keempat UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyepakati untuk mengadopsi ketentuan Pasal I Aturan Tambahan yang berbunyi, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. Pasal itu dirumuskan setelah melalui sejumlah pembahasan. Dalam Sidang PAH I BP MPR tanggal 9 Juli 2002 disampaikan hasil kerja Tim Perumus terkait rancangan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Adapun rancangan pasal-pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan terkait Ketetapan MPRS dan MPR yang dihasilkan Tim Perumus yang disampaikan dan diusulkan dalam Rapat PAH I dimaksud adalah:

Aturan Peralihan:

Pasal III: "Segala Ketetapan MPRS dan MPR masih tetap berlaku sebagai peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang (sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini)."

Aturan Tambahan:

Pasal I, MPR ditugasi untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil Putusan pada Sidang MPR 2003.

Terhadap usulan Pasal III Aturan Peralihan muncul berbagai pertimbangan dari anggota PAH I BP MPR, baik terkait aspek formil penempatan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang maupun aspek substansi yang dimuat dalam Ketetapan MPR. Beberapa hal pokok yang diminta anggota PAH I untuk dipertimbangkan dalam rangka mengadopsi usulan rumusan Pasal III Aturan Peralihan dapat diringkas dari beberapa pandangan anggota PAH I BP MPR sebagai berikut:

- (1) Hamdan Zoelva (F-PBB) menyampaikan pertimbangan terkait bagaimana menempatkan Ketetapan MPR setara dengan Undang-Undang yang dibentuk oleh Presiden dan DPR yang diundangkan dalam Lembaran Negara, sehingga ia memiliki daya berlaku. Hamdan mengajukan pertanyaan terkait bagaimana formalitas dan penempatan Ketetapan MPR dan substansi Ketetapan MPR sebagai rujukan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan? Pertanyaan tersebut ia ajukan karena hal tersebut justru akan menimbulkan masalah.
- (2) Patrialis Akbar (F-Reformasi) juga menyampaikan bahwa draf Pasal III Aturan Peralihan tersebut tidak diperlukan karena menempatkan TAP MPR setingkat undang-undang tidak pas dan tidak lazim. Kalaupun Pasal III Aturan Peralihan dihapus, itu juga tidak akan mengurangi makna dan substansi yang terkandung dalam isi norma itu sendiri.
- (3) Sutjipno (F-PDIP) juga menyampaikan pandangan yang tidak jauh berbeda, di mana ia meminta agar terhadap keberadaan Ketetapan MPR dilakukan kajian, khususnya terkait apa yang disampaikan Hamdan Zoelva.
- (4) Lukman Hakim Saifuddin (F-PPP) menyampaikan pandangan terkait draf Pasal III Aturan Peralihan, dimana menurutnya norma tersebut dapat menimbulkan kekaburan, karena dalam draf Aturan Tambahan juga terdapat penugasan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi TAP MPRS dan MPR. Atas alasan itu, Lukman mempertanyakan urgensi draf Pasal III Aturan Peralihan, karena menurutnya apa yang diadopsi dalam draf Pasal III tersebut sudah terakomodasi dalam Pasal I Aturan Peralihan.
- (5) Agun Gunandjar Sudarsa (F-PG) juga memberikan pandangan bahwa substansi Pasal III Aturan Peralihan harusnya hanya semacam deklaratoris

saja, yaitu Pendeklarasian berkenaan dengan posisi TAP MPR di masa yang akan datang. Karena TAP yang akan datang itu sudah tidak akan ada lagi karena kewenangan MPR tidak bisa lagi membuat Ketetapan-Ketetapan Majelis.

(6) Andi Mattalatta (F-PG) juga mempertanyakan draf Pasal III Aturan Peralihan. Ia menilai, norma tersebut memunculkan banyak pertanyaan, sehingga ia menyetujui pandangan yang disampaikan anggota PAH I BP MPR lainnya, salah satunya Patrialis Akbar yang menyatakan draf Pasal III Aturan Peralihan tidak diperlukan.

(7) I Ketut Astawa (F-TNI/Polri) memberikan pandangan terkait tugas dan wewenang MPR dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Ia menyampaikan,

Berkaitan dengan itu, timbulkan pertanyaan-pertanyaan yang memerlukan jawaban agar ada kepastian. Misalnya bagaimana GBHN Tahun 1999-2004. Apakah MPR sekarang ini masih berwenang membuat TAP-TAP MPR yang merupakan putusan Majelis yang berisi arah kebijakan penyelenggara negara, berisi rekomendasi Majelis kepada MPR dan lembaga tinggi negara tertentu lainnya mengenai putusan Majelis yang harus dilaporkan pelaksanaannya dalam Sidang Tahunan. Hal-hal seperti ini perlu dibahas secara mendalam agar masalah-masalah tersebut dapat dengan jelas diberi pemecahan atau jawaban yang perlu dituangkan dalam aturan peralihan. Utamanya dalam kurun waktu tertentu sekarang ini sampai dengan terbentuknya MPR yang baru.

(8) Harjono (F-PDIP) juga menyampaikan pandangan yang cukup panjang terkait Ketetapan MPR sehubungan dengan telah berubahnya kedudukan MPR. Ia menyatakan,

“ Yang berikutnya adalah mengenai produk-produk MPR sendiri. Baik produk MPR setelah 1999 atau produk MPR sebelum 1999 sampai 1973 dan lain sebagainya. Kita bisa gabungkan, kita bisa kategorikan, bahwa produk-produk MPR tersebut adalah:

1. Produk MPR yang sifatnya einmalig, sekali pakai saja. mengangkat Presiden, memberhentikan Presiden, itu sekali pakai

- saja. Tidak ada persoalan sebetulnya dengan produk-produk yang einmalig ini.
2. yang kemudian adalah produk-produk MPR yang substansinya sudah dimuat di dalam perubahan Undang-Undang Dasar. Kita punya TAP MPR tentang Hubungan Antar Lembaga Tinggi dan Tertinggi Negara, belum pernah dicabut. Tapi jelas itu sudah tidak relevan lagi bagi kita karena kita sudah mengaturnya di dalam Undang-Undang Dasar.
 3. Kemudian ada TAP-TAP MPR yang pending, yang menggantung, tidak karuan ke mana. Nantinya kalau kita hubungkan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar baru itu adalah TAP tentang GBHN. Kita baru punya tentang Misi dan Visi. lalu TAP-TAP yang lain yang baru saja kita produksi pada saat 1999- 2000. Saya tidak tahu apakah 2002 ini PAH II sudah menyiapkan TAP baru? Ini nanti akan menjadi TAP - TAP yang pending. Pending itu tidak berakar, tidak menggantung. Inilah nasib dari TAP - TAP yang harus kita perhatikan di dalam Aturan Peralihan itu.

Oleh karena itu, di dalam mengemas Aturan Peralihan, itu menjadi tugas besar, yang saya kira juga harus kita tetapkan sekarang. Kalau perlu, saya usulkan ada tim pengkaji khusus, tidak harus kita. Barangkali tim pengkaji khusus dari luar yang menjaga agar supaya konsistensi pelaksanaan Undang-Undang Dasar ini yang sudah kita tetapkan 2002 itu sebagai suatu momentum, itu tidak mengalami hambatan- hambatan di dalam perjalanannya.”

Pembahasan terkait Aturan Peralihan berjalan cukup alot hingga dibawa ke forum Lobi. Selanjutnya dalam Rapat Finalisasi PAH I BP MPR ke-3, rumusan Pasal III Aturan Peralihan tidak jadi diadopsi dan diganti dengan rumusan, Pasal III ”Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Rumusan ini dibahas cukup panjang, dan akhirnya disetujui menjadi ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945.

Dalam proses pembahasan masa perubahan keempat UUD 1945, PAH I BP MPR juga mempersiapkan rumusan Aturan Tambahan. salah satunya adalah rumusan Pasal I yang rumusan normanya adalah, MPR ditugasi untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil Putusan pada Sidang MPR 2003. Usulan memasukkan ketentuan ini dalam Aturan Tambahan disampaikan sejumlah anggota MPR, diantaranya Lukman Hakim Syaifuddin dan Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP) dalam Rapat Tim Perumus tanggal 5 April 2002. Lukman menyampaikan:

“Khusus menyangkut wewenang MPR, saya ingin mengusulkan ini, nanti bisa dimasukkan dalam Aturan Tambahan, yang kurang lebihnya itu adalah, selama MPR menurut Undang-Undang Dasar ini belum dibentuk, artinya MPR sesuai dengan yang kita putuskan nanti, dalam perubahan ke-4 nanti itu belum terbentuk maka menugaskan kepada MPR yang ada, artinya MPR yang sekarang ini, untuk membuat keputusan berkenaan dengan berbagai Ketetapan MPR yang masih berlaku dan yang masih diperlukan, serta membuat Peraturan Tata Tertib MPR menurut Undang-Undang Dasar ini. Artinya dalam masa transisi sebelum terbentuknya MPR, sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini hasil perubahan ke-4 nanti maka MPR yang ada sekarang ditugaskan.”

Selanjutnya, pembahasan terkait pengaturan wewenang MPR dalam Aturan Tambahan dibahas dalam beberapa kesempatan rapat MPR. Dalam Rapat PAH I BP MPR tanggal 24 Juni 2002, beberapa anggota MPR menyampaikan pandangan sebagai berikut:

(1) Soetjipto (F-UG) menyampaikan,

“Saya kira yang perlu lagi dipikirkan adalah kalau memang kita sepakat bahwa MPR sudah tidak boleh membuat TAP lagi. Ada satu persoalan bagaimana TAP - TAP yang sekarang sudah ada, TAP yang tidak diatur di dalam Konstitusi kita atau pengaturannya tidak bisa dikatakan. Apakah ini bertentangan atau tidak bertentangan? Karena MPR sudah tidak boleh membuat TAP lagi. Saya kira di sini perlu apakah itu dimasukkan dalam satu Aturan Peralihan dan Tambahan? Apakah MPR yang ada sekarang sampai 2004 nanti masih diberi kesempatan untuk meninjau TAP - TAP itu yang memang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar yang setelah mengalami empat kali perubahan? Karena kalau tidak, memang dalam sistem hukum kita, saya kira kita semuanya mengetahui bahwa kalau ada ketentuan yang baru tentu itu yang berlaku. Tetapi kalau hirarkinya tidak cocok undang-undang keberadaannya di bawah TAP sehingga tidak bisa undang-undang mencabut TAP menurut pendapat kami, begitu.

Oleh karena itu, harus MPR yang punya kewenangan mencabut TAP. Oleh karenanya perlu ada aturan keberadaan MPR yang memang di dalam Konstitusi kita sudah tidak dimungkinkan membuat TAP itu diberi kesempatan. Jadi sampai hasil pemilu 2004 itu masih bisa melakukan tugasnya untuk meneliti dan memeriksa dan dalam satu sidang untuk mencabut TAP ini. Saya kira ini perlu kita pikirkan bersama jangan sampai nanti menjadi permasalahan baru setelah MPR tidak bisa membuat TAP -TAP lagi”

(2) Pataniari Siahaan (F-PDIP) menyampaikan pandangan,

Kami tadi mengatakan awal dari pada pendapat kami, bahwa segala peraturan perundangan yang tidak bertentangan atau menimbulkan kerancuan terhadap pengertian Undang-Undang Dasar baru ini, itu masih berlaku. Artinya kalau misalnya di amendemen pertama, kedua, ketiga, tidak ada kewenangan-kewenangan terhadap lembaga MPR, seyogyanya tidak boleh TAP-TAP yang memberikan kewenangan baru itu ada.

(3) Theo L. Sambuaga (F-PG) berpandangan,

Yang terakhir saya ingin sampaikan karena memang kita singkat-singkat saja waktu sudah sangat mendesak untuk kita selesaikan pukul 16.30 sebelum ini. Saudara Ketua. Saya kira beberapa hal tadi menunjukkan concerned kita bahwa MPR tidak akan sesuai dengan wewenangnya tidak lagi akan melahirkan TAP- TAP. Wewenang yang akan dilahirkan itu dalam bentuk perubahan atau putusan tetapi berkisar kepada soal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, impeachment dan satu lagi perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sekarang TAP-TAP yang telah ada banyak di- concerned, kita mau diapakan yang telah menjadi produk hukum selama ini. Tadi ada pemikiran saya kira itu sangat baik bahwa Tap-Tap yang telah ada ini yang telah menjadi produk hukum selama ini perlu ditinjau kembali.

(4) Soewarno (F-PDIP) menyampaikan,

Toh, itu sudah diatur dalam TAP MPR No. VII yang andaikata nanti dalam rangka peninjauan TAP-TAP ini, TAP ini tidak perlu dihapus kita bisa mengalihkannya pada pengaturan undang-undang, di mana ada golongan warga negara yang tidak menggunakan hak pilihnya dan untuk itu maka mendapat jatah.

(5) Harun Kamil (F-UG) sebagai pimpinan rapat ketika hendak mengakhiri rapat menyampaikan catatan terkait ketetapan MPR. Ia menyampaikan,

Kemudian mengenai masalah TAP MPR, ini adalah suatu kenyataan sejarah kita hadapi sekarang sebab dengan dihapuskan. Halnya, ada sejarahnya sehingga muncul TAP MPR tadi. Sehingga perlu kita menata lebih jauh bagaimana kedudukan TAP MPR tadi. Ada yang berpendapat bahwa sampai tahun 2004 ini coba kita benahi TAP MPR yang ada, juga termasuk Keputusan-keputusan yang Ketetapan yang mesti dilakukan, karena itu TAP amanat dari TAP MPR sendiri.

Pembahasan mengenai Aturan Tambahan terkait ketetapan MPR berlanjut pada Rapat PAH I BP MPR tanggal 9 Juli 2002, di mana dalam rapat tersebut telah dihasilkan rumusan Pasal I Aturan Tambahan yang dirancang oleh Tim Perumus dalam rapat-rapat sebelumnya. Rumusan Aturan Tambahan tersebut adalah, Pasal

I, MPR ditugasi untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil Putusan pada Sidang MPR 2003. Sekalipun dalam rapat tersebut masih terdapat beberapa anggota BP MPR yang menyampaikan pandangannya terkait ketetapan MPR, namun rumusan Pasal I Aturan Tambahan tidak lagi dipersoalkan. Rumusan itu pun disepakati oleh Tim Perumus dalam Rapat Komisi A yang dilaksanakan tanggal 8 Agustus 2002, dan disahkan dalam Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR 2002 tanggal 10 Agustus 2002.

Kedua, terkait tindak lanjut MPR terhadap mandat konstitusi yang dituangkan dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945. Bahwa untuk menindaklanjuti amanat ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, pada tahun 2003 MPR kembali melaksanakan Sidang Tahunan, di mana tugas untuk membahas dan memperbincangkan tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dari tahun 1960 sampai tahun 2002 diserahkan kepada Komisi B. Komisi B diamanatkan untuk membahas materi-materi yang telah disiapkan PAH II Badan Pekerja MPR sebelumnya. Materi yang telah disiapkan PAH II BP MPR berupa pengkajian terhadap 139 TAP MPR dan pengklasifikasiannya ke dalam 8 kategori status hukum.

Pembahasan mengenai peninjauan terhadap status dan materi TAP-TAP MPR dimulai dengan pengantar musyawarah masing-masing Fraksi, di mana secara umum fraksi-fraksi yang ada memberikan pandangan tentang urgensi dilakukannya peninjauan kembali materi Ketetapan MPR dan juga pandangan terhadap Ketetapan-Ketetapan yang masih memerlukan pembahasan terkait status materi dan status hukumnya, di antaranya TAP MPR tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, TAP MPR tentang Pembubaran PKI dan larangan penyebaran ajaran komunisme.

Dalam proses pembahasan tersebut, terdapat pandangan sejumlah anggota MPR terkait bagaimana sesungguhnya mandat Pasal I Aturan Tambahan dimaknai, khususnya dalam kaitannya dengan eksistensi Ketetapan MPR setelah perubahan UUD 1945. Berikut anggota MPR yang memberikan pandangan terkait hal dimaksud:

(1) Arifin Djunaedi (F-PKB) dalam pengantar musyawarah F-PKB

menyampaikan pandangan terhadap esensi dilakukannya proses peninjauan status ketetapan MPR. Ia menyatakan,

Status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia perlu dilihat dari kebutuhan untuk memberikan kejelasan akibat selama ini terlalu banyak diterbitkan ketetapan sehingga seakan-akan muncul inflasi ketetapan, muncul kerancuan tentang materi konstitusi dan muncul garis-garis kecil haluan negara. Kerangka inilah yang seharusnya meringkaskan tugas peninjauan tersebut. Semula berbagai ketetapan tersebut Fraksi Kebangkitan Bangsa mengusulkan agar dalam rangka peninjauan ini Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR itu dipilah menjadi ketetapan yang berisi regulasi dan ketetapan yang berupa penetapan. Sungguhpun pemilahan demikian tidak sepenuhnya dapat dilakukan dengan mudah oleh karena ada ketetapan yang memuat baik regulasi maupun penetapan.

(2) Zainudin Isman (F-PPP) dalam pengantar musyawarah menyampaikan pandangan sebagai berikut,

Sebagaimana kita pahami dan alami bersama, sebelum dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, MPR merupakan lembaga pelaksana kedaulatan rakyat yang berkuasa menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Selain itu, MPR juga menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Lembaga ini sejak tahun 1960 telah membuat Ketetapan-ketetapan MPRS dan MPR, baik yang materi muatannya bersifat pengaturan secara internal maupun eksternal. Fungsi dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang utama dalam hal ini adalah kewenangannya untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Fungsi dan kewenangan tersebut erat terkait dengan Pasal 37 Undang-Undang Dasar. Akibat perubahan pada Undang-Undang Dasar tersebut, maka banyak Putusan MPRS dan MPR yang perlu ditinjau kembali dari segi materi dan status hukumnya.

(3) Zubair Bakry (F-PBB) dalam pengantar musyawarah fraksi menyampaikan,

Keseluruhannya berjumlah 139 Ketetapan. Berdasarkan Ketentuan Undang Undang Dasar tahun 1945 dalam Aturan Tambahan, Pasal I berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis tahun 2003". Ketentuan Undang Undang Dasar 1945 tersebut adalah perintah dimana majelis ditugasi untuk melakukan peninjauan Ketetapan MPRS maupun MPR tersebut. Mengapa perlu dilakukan

peninjauan oleh Majelis, itu disebabkan karena hanya Majelis-lah yang berwenang melakukannya sebab ketentuan yang berlaku bahwa suatu produk hukum hanya dapat ditiadakan, produk hukum atau ketentuan hukum yang setingkat sesuai asas *contrarius actus*.

- (4) J.E Sahetapy (F-PDIP) dalam penjelasan tambahan atau pembahasan materi Rancangan Ketetapan MPR menyampaikan pandangannya terkait ketetapan MPR sebagai berikut,

Kalau kita berpangkal tolak dari proposisi bahwa bangsa Indonesia memiliki negara hukum, maka sebetulnya Undang-Undang Dasar yang sudah amandemen ini tidak, sekali lagi tidak, memberikan kesempatan dan memberikan dasar hukum untuk adanya TAP MPR dalam bentuk apa pun. Secara konklusif Undang-Undang Dasar 1945 itu hanya secara implisit mengatakan bahwa TAP MPR dan MPRS itu harus dicabut dan substansinya itu nanti bisa diatur di dalam Undang-Undang.

- (5) Harjono (F-PDIP) dalam penjelasan tambahan atau pembahasan materi Rancangan Ketetapan MPR kembali menegaskan ihwal amanat peninjauan ketetapan MPR yang dinyatakan dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945. Ia menyatakan,

Ada suatu rasio yang saya lihat agaknya kemudian tidak didalami secara benar apa perintah Aturan Tambahan ini dan mengapa keluar tambahan itu. Ratio legis dari keluarnya aturan tambahan adalah masuknya ke dalam sebuah Undang-Undang Dasar yang sudah dilakukan perubahan tidak memberi eksistensi TAP MPR sebagai sumber hukum harus berangkat di situ dulu.

Jadi itu intinya bukan macam-macam tidak memberi eksistensi lagi TAP MPR sebagai sumber hukum, oleh karena itu kalau kita mau teliti TAP-TAP MPRS maupun MPR yang telah lalu itu bisa diklasifikasikan sebagai TAP MPR pertama yang *einmalig* sudah hapal ini dilakukan, dihapalkan. *Einmalig* itu biasanya mengenai status hukum tapi persoalan *einmalig* disini belum berhenti, ada yang *einmalig* tak mempunyai relevansi hukum lagi sekarang ada *einmalig* yang masih mempunyai sampai saat sekarang.

Sekarang mengenai status hukum, yang kedua TAP MPR yang berisi peraturan- peraturan kita banyak sekali TAP MPR yang berisi peraturan yang melengkapi Undang-Undang Dasar dimasa lalu. Kemudian ada TAP MPR yang berisi larangan-larangan suruhan, dilarang ini, disuruh seperti itu. Kemudian ada TAP MPR yang berisi cita-cita idealisme masa depan visi misi dan lain sebagainya keinginan-keinginan ideal. Ini harus kita kaji secara satu persatu, sebuah TAP MPR itu terkandung tidaknya terkandung suatu norma

seperti ini, ini bisa tercampur antar yang einmalig sekali pakai sekarang tidak punya relevansi hukum ada yang einmalig sampai sekarang masih mempunyai relevansi hukum ada yang einmalig yang kita pertanyakan apakah ini masih punya relevansi hukum. Jadi kajiannya kembali ke situ sebenarnya.

Setelah melalui rangkaian pembahasan dan sejumlah perdebatan terkait pengklasifikasian Ketetapan MPR, Komisi B Sidang Tahunan MPR 2003 menyetujui Rancangan Ketetapan MPR tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS dan MPR 1960- 2002 dengan catatan dua Ketetapan MPR berupa TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 dan TAP MPRS NO.XXXIII/MPRS/1967 dibawa ke Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR untuk diputuskan. Sidang Tahunan MPR 2003 menyetujui dan mengesahkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 2002.

Ketiga, mengapa Ketetapan MPR kembali masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Bahwa setelah itu, pada tahun 2004, pada saat pembentuk undang-undang menyetujui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR tidak lagi dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Di mana, dalam perjalanannya ternyata terdapat sejumlah persoalan hukum terkait masalah kenegaraan yang berkaitan dengan materi yang diatur dalam Ketetapan MPR yang masih berlaku dan diakui berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Menyikapi hal tersebut, pada tahun 2011 dilakukan perubahan/pergantian terhadap Undang- Undang Nomor 10 tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU tersebut, Ketetapan MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun hanya dibatasi untuk mengakui keberadaan Ketetapan MPR yang dimuat dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Untuk menjawab pertanyaan kenapa Ketetapan MPR kembali masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan di mana posisinya secara hierarki, pada saat pembentukan UU Nomor 12 Tahun 2011, Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan konsultasi dengan pimpinan MPR.

Dalam proses konsultasi tersebut pimpinan MPR menyampaikan sejumlah pandangan terkait Ketetapan MPR kepada Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tahun 2011. Pandangan tersebut sebagai berikut:

1. Taufik Kemas (Ketua MPR) menyampaikan pandangan berkaitan dengan lahirnya TAP MPR Nomor I/MPR/2003 sebagai berikut:

Dengan perubahan fungsi dan kewenangan MPR, maka kita perlu melakukan peninjauan produk hukum MPR sejak tahun 1960 sampai tahun 2002 yang terdiri dari 139 Ketetapan MPR/MPRS. Selanjutnya peninjauan dari status hukum TAP MPRS dan TAP MPR dituangkan dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Sesuai dengan perkembangan yang ada dari hasil peninjauan materi dan status hukum terhadap 139 Ketetapan MPR, terdapat 12 Ketetapan MPR, MPRS dan MPR dinyatakan masih berlaku. Sedangkan 127 ketetapan MPRS dan MPR lainnya dinyatakan tidak berlaku. Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku sungguh mempunyai nilai yang sangat penting terkait dengan kepentingan ideologi, politik, demokrasi ekonomi, sosial, maupun dalam rangka pembangunan hukum apalagi pasca perubahan Undang- undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang perlu kita lakukan penataan di bidang hukum untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat mengingat pentingnya Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku maka perlu kita pikirkan bersama-sama mengenai keberadaan TAP MPRS dan MPR dalam hirarki perundang-undangan kita.

2. Lukman Hakim Syaifuddin (Wakil Ketua MPR) menyampaikan pandangannya terkait penempatan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut,

....Oleh karenanya singkat cerita kami mengusulkan agar ketetapan MPR itu diakomodasi diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang- undangan ini karena dia sumber hukum juga. Jadi terlepas apakah MPR tidak lagi memiliki kewenangan membuat regulasi yang mengatur itu satu soal tapi ada soal bahwa ada sumber hukum yang namanya ketetapan MPR yang punya daya guna dan masih berlaku sebagai sumber hukum, acuan hukum kita bersama yaitu ada dalam TAP MPR Nomor I//MPR/2003. Oleh karenanya, kami berharap ada norma dalam Undang- undang 10/2004 yang akan direvisi nanti itu dimana norma itu mengatakan bahwa ada TAP MPR Nomor I//MPR/2003 tentang peninjauan ulang tepatnya adalah tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Itu yang menjadi acuan hukum kita bersama yang merupakan perintah atau amanah dari Undang-undang Dasar kita. Jadi dengan adanya norma atau ketentuan yang menyatakan seperti itu maka keberadaan TAP-TAP yang masih berlaku yang ada dalam Pasal 2 maupun Pasal 4

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu menjadi sumber hukum dan mengikat kita bersama. Saya pikir itu singkatnya, inti dari yang kami usulkan dan tentunya nanti Pak Hajriyanto atau Ibu Melani Leimena Suharli, Pak Ketua dan beberapa yang lain bisa menambahkan substansi dari apa yang kami sampaikan. Demikian, terima kasih.

3. Hajriyanto Y. Thohari (Wakil Ketua MPR) juga menyampaikan penjelasan berikut,

Disini yang saya rasa perlu mendapatkan kalau TAP ini tidak masuk lagi saya rasa perubahan itu bisa terjadi saja di dalam Undang-undang ini. Untuk itu maka menurut hemat saya ini masuk dalam tata urutan ini menjadi sangat penting oleh karena kita menganut sistem hirarkis. Sekarang mungkin pertanyaan berikutnya adalah bagaimana TAP itu akan dilaksanakan jika tidak ada dalam tata urutan. Jadi kalau tidak masuk tata urutan karena kita menganut asas hierarkis maka tidak akan dilaksanakan, itu ada TAP MPR tentang Visi Indonesia Masa Depan itu nomor berapa? TAP Nomor VII Tahun 2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Itu kan bagus sekali TAP itu disamping isinya bagus secara substansial dan juga secara legal formal itu masih dinyatakan sebagai TAP MPR yang berlaku. Hajriyanto melanjutkan penjelasannya, Pertanyaan yang terakhir, kalau kemudian masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, pertanyaannya adalah disebelah mana TAP MPR itu masuk? Saya mempunyai dua jawaban yang mungkin akan menjadi masukan dan perhatian dari Bapak-bapak dan Ibu-ibu di Pansus saya mendapatkan dua jawaban. Yang pertama, dari perspektif bahwa TAP MPR itu merupakan aturan dasar maka dia harus masuk sedalam satu tarikan nafas dengan Undang-Undang Dasar. Jadi kalau pada tata urutan itu yang pertama itu Undang-Undang Dasar 1945 maka disitu ada "dan". Dan karena kita sudah memiliki kajian itu kita tidak membuat istilah yang sifatnya itu generik atau umum karena nanti akan memancing sebuah reaksi MPR membuat TAP lagi padahal yang kita persoalkan cuma TAP yang sudah ada dan masih berlaku sehingga dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 dan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, begitu. Jadi memang pedoman kita cuma satu itu, jadi TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Dari perspektif itu karena TAP ini sudah menundukkan dirinya setingkat dengan Undang-undang maka jawaban terhadap pertanyaan posisinya dimana TAP MPR itu ya di nomor 2. Jadi setelah Undang-Undang Dasar baru kemudian nomor dua itu TAP MPR Nomor 1/MPR/2003. Tetapi tentu menurut saya yang lebih kuat adalah dari perspektif itu merupakan aturan dasar ditingkat nomor 1.

Berdasarkan risalah pembentukan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana MPR juga terlibat memberikan masukan ketika RUU tersebut dibahas, dapat dipahami bahwa masuknya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dilatarbelakangi keinginan agar Ketetapan MPR

yang masih berlaku sesuai TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tetap dapat diacu sebagai dasar hukum. Hal mana, pengakuan terhadap TAP MPR dimaksud hanya ditujukan terhadap Ketetapan MPR yang telah ada dan ditetapkan sebelumnya.

E. Dinamika Wewenang MPR membentuk Produk Hukum

Berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 3 UUD 1945 beserta penjelasannya sebelum diubah, MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum diubah ditentukan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Berdasarkan ketentuan tersebut sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 1 UUD 1945 sebelum diubah, maka Majelis permusyawaratan Rakyat berkedudukan penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan Rakyat yang memegang kedaulatan negara.

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi seluruh lembaga tinggi negara, kekuasaannya tidak terbatas sebagaimana dijelaskan Pasal 3 UUD 1945 sebelum diubah. Wewenang MPR dengan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tersebut meliputi:

- a. melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 UUD 1945);
- b. menetapkan Undang-undang Dasar (Pasal 3 UUD 1945 beserta penjelasannya);
- c. menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari setiap 5 tahun sekali dengan memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu (Pasal 3 UUD 1945 beserta penjelasannya); dan
- d. memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2) UUD 1945).

Pasca Perubahan UUD 1945, Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 6 UUD 1945 berikut penjelasannya dilakukan perubahan. Kedudukan dan wewenang MPR berubah. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Wewenang MPR juga berubah. Pasca perubahan UUD 1945, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diubah dengan menghilangkan wewenang MPR melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 juga diubah dengan hanya memberikan wewenang kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD.

Wewenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dihapus. Wewenang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pun juga diubah dengan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Wewenang MPR pasca perubahan UUD 1945 meliputi:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945);
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945);
- c. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945);
- d. memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7B UUD 1945);
- e. menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945); dan
- f. menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945).

Kedudukan dan wewenang MPR dalam UUD 1945 lebih lanjut diatur dalam Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 2014 ditentukan bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Berbeda dengan pada saat berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan, pasca perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi disebut sebagai lembaga tertinggi negara.

Sedangkan wewenang MPR yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 mengatur secara aanloop wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945, yakni meliputi:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran

hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam 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 meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Dalam Pasal 5 UU Nomor 17 Tahun 2014 ditambahkan pengaturan tugas MPR meliputi:

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan kedudukan dan wewenang MPR tersebut berimplikasi pada bentuk produk hukum yang dimiliki MPR untuk melaksanakan wewenangnya. Produk hukum tersebut berupa peraturan perundang-undangan (regeling) dan keputusan (beschikking). Wewenang membentuk Peraturan Perundang-undangan merupakan wewenang menyusun dan menetapkan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan

dalam Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan wewenang membentuk Keputusan merupakan wewenang untuk menyusun dan menetapkan ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh MPR yang bersifat kongkrit, individual, dan final.

Jenis produk hukum MPR yang secara eksplisit termaktub dalam UUD 1945 terdiri atas peraturan perundang-undangan yakni berupa "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 dan "keputusan" sebagaimana ketentuan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945. Selain itu ada produk hukum MPR yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yakni berupa Peraturan MPR yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Keberadaan Ketetapan MPR dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b hanya berupa pengukuhan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Berdasarkan uraian di atas, pengaturan di dalam UUD 1945 yang menentukan secara tegas wewenang MPR membentuk produk hukum adalah produk hukum pengaturan berupa Undang-Undang Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 dan produk hukum keputusan usulan DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945. Selain itu, berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, MPR dapat membentuk Peraturan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.

Di luar produk hukum berupa Undang-Undang Dasar, Peraturan MPR, dan Keputusan MPR atas usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, saat ini belum ada ketentuan produk hukum apa

yang harus digunakan oleh MPR dalam menjalankan wewenang yang dimiliki. Wewenang konstitusional MPR yang belum memiliki pengaturan bentuk hukum adalah:

- a. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum;
- b. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- c. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- d. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam 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 meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Terdapat perkembangan dinamika pemikiran tentang produk hukum yang digunakan untuk menjalankan wewenang-wewenang tersebut, apakah menggunakan bentuk hukum Keputusan, Ketetapan, ataukah dalam bentuk tindakan konkrit. Selain itu terdapat pula dinamika gagasan mengenai hal-hal yang tidak ditentukan di dalam UUD 1945. Misalnya, pada saat Presiden dan Wakil Presiden berhenti bersamaan dalam masa jabatannya, UUD 1945 menentukan bahwa pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama, atau yang kita kenal dengan istilah triumvirat. Apakah status hukum sebagai pelaksana tugas kepresidenan tersebut memerlukan suatu bentuk atau tindakan hukum tertentu, atau ada demi hukum pada saat terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan. Persoalan-persoalan ketatanegaraan baik yang telah terjadi maupun potensial terjadi tentu berkembang seiring dengan perkembangan dinamika sosial. Hal ini memerlukan perhatian dan pemikiran bersama berlandaskan pada UUD 1945.

F. Penutup

Demikian keterangan yang dapat kami sampaikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi. Kami yakin Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi akan mempertimbangkan secara komprehensif, tidak hanya soal konstitusionalitas Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melainkan yang lebih penting lagi adalah perkembangan dinamika ketatanegaraan dan perkembangan masyarakat yang harus diantisipasi, sehingga UUD 1945 mewujudkan menjadi konstitusi yang hidup (*the living constitution*) yang mampu menjawab tantangan perkembangan zaman.

[2.7] Menimbang bahwa Mahkamah menghadirkan 2 (dua) orang ahli, yaitu Dr. Drs. Jacob Samuel Halomoan Lumbantobing dan Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum., yang keterangannya telah didengarkan dalam persidangan tanggal 23 November 2023 dan tanggal 7 Desember 2023, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Jakob Samuel Halomoan Lumbantobing

- Perubahan UUD 45 telah dilakukan MPR RI hasil pemilihan umum tahun 1999 dalam 4 tahap yang berkesinambungan dari tanggal 6 Oktober tahun 1999 sampai dengan 10 Agustus 2002. Mengakhiri proses perubahan UUD 45, MPR-RI menyepakati menambahkan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan sebagai bagian tak terpisahkan daripada UUD 45.
- Aturan Peralihan Pasal I menyatakan bahwa segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini
- Aturan Peralihan Pasal II menyatakan bahwa semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini.
- Aturan Peralihan Pasal III menyatakan Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

- Aturan Tambahan Pasal I menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.
- Hasil peninjauan MPR itu dituangkan kedalam Ketetapan MPR no. I/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.
- Di dalam TAP MPR I/2003 itu ditetapkan antara lain:
Pasal 2.

Menyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu atas 3 Ketetapan MPR, yaitu:

1. TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI), Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan dan Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
2. TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.
3. TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR No. V/MPR/1999.

Pasal 4.

TAP MPRS dan TAP MPR-RI sebagaimana dimaksud dibawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

1. TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
2. TAP MPR-RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. TAP MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.
4. TAP MPR-RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. TAP MPR-RI No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. TAP MPR-RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang terkait.
7. TAP MPR-RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945.
8. TAP MPR-RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. TAP MPR-RI No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. TAP MPR-RI No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

11. TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

- 4 tahap amandemen UUD 45 yang berkesinambungan dari tahun 1999 s/d tahun 2002 yang dilakukan oleh MPR, telah memenuhi keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 untuk sesegera mungkin melakukan perbaikan atas Batang Tubuh UUD 45.
- Sebagaimana dicatat dalam sejarah, menyongsong rencana penguasa militer Jepang di Kawasan Indonesia untuk memberikan kemerdekaan bagi Indonesia sebagai bagian dari pembentukan kawasan Asia Timur Raya yang berpusat di Tokyo, sebuah Panitia 9 yang diketuai oleh Sukarno dan terdiri atas tokoh-tokoh BPUPK, telah menyusun sebuah naskah yang diberi nama Piagam Jakarta, sebagai pembukaan bagi rancangan UUD yang akan disusun oleh BPUPK.
- Namun, sewaktu Piagam Jakarta itu dilaporkan pada BPUPK, naskah itu dirombak oleh BPUPK menjadi sebuah naskah baru yang terdiri dari Pernyataan Kemerdekaan dan Pembukaan (yang singkat). Berbeda dengan Piagam Jakarta, naskah yang baru memuat pernyataan terima kasih kepada penguasa Jepang yang telah membantu memberi jalan bagi kemerdekaan Indonesia dan menyatakan bahwa Indonesia Merdeka adalah bagian dari kawasan Asia Timur Raya yang berpusat di Tokyo.
- Sementara itu, tim kerja Panitia BPUPK yang diketuai Soepomo merampungkan sebuah rancangan UUD yang terdiri dari pasal dan ayat UUD.
- Sejalan dengan perkembangan peperangan di Kawasan Asia, penguasa Jepang membubarkan BPUPK dan membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Berbeda dengan BPUPK, anggota PPKI seluruhnya warga Indonesia, tidak memiliki anggota warga negara Jepang.
- Dalam peralihan itu, BPUPK mewariskan 2 naskah kepada PPKI, yaitu naskah pengantar UUD tersebut diatas, yang merupakan rombakan Piagam Jakarta, yang terdiri dari Pernyataan Kemerdekaan dan Pembukaan yang singkat, serta naskah Pasal dan Ayat Batang Tubuh UUD.

- Pada tanggal 17 Agustus 1945, Ir. Soekarno memproklamasikan kemerdekaan Indonesia.
- Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, atas usul Mohammad Hatta, PPKI sempat mengganti pengantar UUD buatan BPUPK dan mengembalikan Piagam Jakarta, dengan penyempurnaan pada "7 kata", menjadi Pembukaan UUD.
- Namun, untuk perbaikan atas batang tubuhnya, pasal dan ayat-ayatnya, tidak cukup waktu.
- Selama sidang yang berlangsung singkat, disamping mengembalikan Pembukaan sebagaimana harusnya, PPKI hanya sempat menyempurnakan Pasal 29 dengan menyesuaikannya dengan Pembukaan.
- Setelah berunding, sebagaimana ditegaskan oleh Ketua PPKI Soekarno, pleno PPKI bersepakat untuk melanjutkan perbaikan atas batang tubuhnya sesegera mungkin.
- Untuk itu, PPKI bersepakat menambahkan Pasal 37 tentang tata-cara Perubahan Undang-Undang Dasar serta Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.
- Namun selama 54 tahun kemerdekaan, yang diselingi agresi Belanda, keretakan hubungan Pusat dan Daerah, berbagai pemberontakan, bencana dan kepahitan, rencana perbaikan Batang Tubuh UUD 45 itu tidak terwujud.
- Dengan demikian, UUD 45 yang semula, terdiri atas 2 bagian, yaitu Pembukaan dan Batang Tubuh, yang tidak serasi satu dengan yang lain. Penjelasan tentang UUD yang ditambahkan kemudian oleh Soepomo mempertegas ketidak serasian itu.
- UUD 45 yang asli adalah ibarat bayi yang lahir pada 18 Agustus 1945, seorang bayi revolusi yang dengan segala kekurangannya, sangat kita cintai. Bayi revolusi ini, dengan segala keberadaannya, betapapun, telah menjadi semangat dan kekuatan bangsa Indonesia untuk berjuang mempertahankan dan menegakkan kemerdekaan Indonesia.
- Bayi revolusi ini, hati dan otaknya serta semangatnya, adalah Pembukaan UUD 45, sempurna dan telah menyemangati serta memberi arah perjuangan mencapai tujuan kemerdekaan. Namun batang tubuhnya, tercemar oleh ide-ide fasisme Jepang PD II, bagaikan otot, tulang belulang yang mengandung

kelainan, tidak mampu mengemban dengan baik ide-ide yang ada dalam Pembukaan.

- Namun betapapun, bayi revolusi ini, yang mempunyai *birth-defects* ini, tetaplah bayi revolusi kita yang amat kita cintai. Kita berkewajiban menyembuhkan dan memperbaiki *birth-defects* itu, bukan membuang sang bayi revolusi yang kita cintai. Walau, teramat sering, cinta kita pada sang bayi revolusi, justru telah menghalangi kita untuk menyembuhkan *birth-defects*-nya.
- Sesuai kesepakatan, perubahan/amandemen dilakukan MPR atas UUD 45 yang telah diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
- UUD 45 yang semula itu memiliki berbagai ciri khas yang merupakan kelemahannya, seperti:
 1. Tidak mengatur tentang pemilihan umum. Soepomo berpendapat bahwa pemilu tidak bisa diterima karena menyamakan manusia sama satu dengan yang lain seperti angka-angka belaka yang sama harganya. Pendapat itu mengikuti pendapat *Jean Bodin* yang mengatakan bahwa jumlah orang bodoh lebih banyak daripada orang pintar dan jumlah orang jahat lebih banyak daripada orang baik. Dengan demikian pemilu hanya akan menghasilkan kebodohan dan kerusakan.
 2. Kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, namun tata cara pembentukan MPR dan pemilihan anggotanya tidak diatur dalam UUD.
 3. Negara hanya mengenal partai tunggal, yaitu Partai Nasional Indonesia (bukan PNI 1926), sebagaimana ditetapkan oleh PPKI tanggal 22 Agustus 1945. Partai Tunggal itulah yang akan memilih dan menentukan anggota MPR.
 4. UUD tidak mengatur pembatasan batas masa jabatan Presiden. Masa jabatan Presiden ditetapkan 5 tahun, tetapi tidak ada pembatasan berapa kali seorang Presiden boleh menjabat.
 5. Tidak memiliki mekanisme *check and balance* karena semua lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada MPR.
 6. Tidak mengenal hak asasi manusia. Hak asasi orang-per-orang dianggap telah termasuk dalam hak masyarakat secara keseluruhan.

- Perubahan atas UUD 45 telah dilaksanakan oleh MPR hasil pemilu demokratis tahun 1999 dalam 4 tahapan berkesinambungan dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.
- Demikianlah 4 tahap proses amandemen yang berkesinambungan itu, telah berhasil memperbaiki *birth-defects* sang bayi revolusi.
- Kedalam batang tubuh UUD 45 telah ditanamkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 45 setelah amandemen.
- Negara Indonesia ditegaskan sebagai negara hukum, bukan negara kekuasaan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka, begitu pula sirkulasi kekuasaan yang jujur dan berkala dan pembatasan masa jabatan Presiden telah ditanamkan kedalamnya.
- Pemisahan kekuasaan ditegaskan dan mekanisme *checks and balances* ditegaskan.
- Demikian pula pengakuan dan penghargaan atas hak-hak asasi manusia telah ditetapkan menjadi bagian UUD 45.
- Dengan pasal dan ayat yang sudah disempurnakan itu, isi hati dan nurani bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan UUD akan memberi arah dan dorongan bagi bangsa Indonesia bergerak kemasa depan yang cerah dan bahagia. Penyempurnaan atas Batang Tubuh UUD telah menyatukan hati nurani bangsa yang terkandung dalam Pembukaan dengan tata cara berbangsa dan bernegara yang diatur dalam Batang Tubuh UUD 45.
- Dengan demikian, Pembukaan dan Batang Tubuh telah merupakan satu kesatuan system.
- Pasal 1 ayat (2) UUD 45 setelah amandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.
- Kemudian, Pasal 3 UUD 45 merinci kewenangan MPR, yaitu kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden serta hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 45.
- Dengan demikian, jelas sekali, menurut seluruh Pasal UUD 45, dari Pasal 1 sampai dengan Pasal 37 dan juga seluruh ketentuan Pasal-Pasal Aturan

Peralihan dan Aturan Tambahan, tidak ada kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR sebagai produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*).

- Untuk mengantisipasi keadaan krisis sebagaimana disampaikan oleh Pemohon Pengujian, Pasal 4 ayat (1) UUD 45 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar.
- Selanjutnya, Pasal 12 UUD 45 menyatakan Presiden memegang kewenangan untuk menyatakan keadaan bahaya.
- Dengan demikian, jika diperlukan, Presiden, yang menurut Pasal 10 UUD 45 juga memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara dapat mengambil langkah-langkah efektif yang diperlukan dengan segera.
- Selain itu, jika Presiden berhalangan tetap dan atau tidak dapat melakukan kewajibannya, untuk mencegah kekosongan kekuasaan, Pasal 8 ayat (1) UUD 45 mengatur bahwa ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- Dengan demikian, pada waktu krisis kekuasaan itu bisa dipusatkan pada satu orang Presiden, dan oleh karena itu, pengambilan langkah awal yang diperlukan untuk mengatasi keadaan krisis dapat lebih efektif daripada jika langkah tanggap-cepat itu harus diambil melalui rapat lintas/berbagai lembaga/instansi.
- Keinginan PBB untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*), tidak bisa dipahami hanya sebagai sebuah aturan konstitusi yang berdiri sendiri. Kewenangan itu akan merombak seluruh sistem. Paling tidak akan menimbulkan kerancuan.
- Sebagaimana pelaksanaan Pemilu tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019 yang lalu, pemilihan umum tahun 2024 akan dilaksanakan berdasarkan ketentuan UUD 45. Oleh karena itu, para Peserta Pemilihan Umum wajib tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Peserta Pemilu, sebagaimana diatur dalam peraturan UU no. 7/201 tentang pemilihan umum, wajib menyatakan kesetiaan kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 45, cita-cita Proklamasi sebagaimana dimaksud dalam

Pembukaan UUD 45, tidak diperkenankan mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan UUD 45, bentuk negara kesatuan Republik Indonesia dan wajib menjaga ketertiban umum.

- Apabila terpilih menjadi anggota DPR/MPR, maka sebagai anggota MPR hasil Pemilihan Umum tahun 2024, mereka dapat berusaha untuk mengubah dan menyesuaikan UUD 45 dengan keinginannya.
- Upaya itu dapat dilakukan dengan mengikuti ketentuan Pasal 37 UUD 45 yang mengatur tata-cara perubahan atas UUD 45 dengan mengecualikan Pembukaan dan bentuk negara kesatuan yang tidak boleh diubah.
- Selama proses amandemen dari tahun 1999 s/d 2002, kecuali satu keputusan perubahan UUD 45 tentang penghapusan keberadaan utusan golongan di MPR yang diangkat yang diambil dengan cara pemungutan suara, seluruh keputusan perubahan maupun untuk tidak melakukan perubahan atas UUD 45, telah diambil dengan musyawarah mufakat.
- *Minderheidsnota* F-PDIP yang dibacakan oleh sdr Drs. Soewarno, bukanlah penolakan atas TAP MPR no. I/MPR/2003. Itu adalah catatan khusus terkait dengan Ketetapan MPRS mengenai Supersemar dan beberapa Ketetapan MPRS mengenai Presiden RI yang pertama, Ir. Soekarno, agar menjadi catatan sejarah atas disahkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut.
- Dalam pidatonya tanggal 12 November 2023 yang lalu, Ketua Umum PDI-P, Ibu Megawati Soekarnoputri telah kembali menegaskan pentingnya untuk menegakkan konstitusi UUD 45 dengan selurus-lurusnya.

7. I Dewa Gede Palguna

- Bahwa isu konstitusional dari permohonan *a quo* adalah apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), setelah dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), masih memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan?
- Terhadap pertanyaan tersebut, pertama-tama perkenankan ahli memberikan keterangan bahwa, sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, dasar pemberian kewenangan MPR untuk mengeluarkan ketetapan diturunkan dari konstruksi pemikiran bahwa MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan

rakyat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 3 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat tersebut kemudian “dijabarkan” lebih lanjut dalam Penjelasan UUD 1945 yang, antara lain, mengatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dari konstruksi pemikiran perihal kedudukan MPR yang demikian itulah lahir praktik ketatanegaraan yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk membuat ketetapan. Dari konstruksi pemikiran perihal kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, lembaga tertinggi negara, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia itu pula lahir sistem dan praktik ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi MPR.

- Dengan demikian, secara tekstual, bahkan sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 pun kewenangan MPR untuk membuat atau menerbitkan ketetapan tidak disebutkan secara eksplisit. Bahkan, walaupun kewenangan untuk membuat atau menerbitkan ketetapan itu dianggap melekat (*inherent*) dalam konstruksi pemikiran bahwa MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia meskipun secara tekstual hal demikian tidak ditemukan secara tegas maka dengan sendirinya secara tekstual tidak ditemukan pula ketentuan yang menyatakan apakah ketetapan yang diturunkan dari konstruksi pemikiran demikian itu diberi sifat regeling atau *beschikking*. Namun, sebagaimana juga telah disebutkan oleh Pemohon dalam permohonannya pada angka 22 dan 23, sejarah mencatat bahwa dengan menafsirkan ketentuan dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara buat kali pertama mengeluarkan ketetapan yaitu Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara. Sejak saat itulah lahir praktik ketatanegaraan di mana MPRS maupun (kemudian) MPR mengeluarkan ketetapan-ketetapan baik yang bersifat regeling maupun *beschikking*.
- Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, yang dimulai tahun 1999, terjadilah perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan ini menyebabkan terjadinya perubahan terhadap kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara. Dengan perubahan itu maka telah terjadi pula perubahan mendasar pada sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula memberlakukan prinsip supremasi MPR menjadi sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi konstitusi (c.q. UUD 1945). Pertanyaannya kemudian, dengan terjadinya perubahan demikian, apakah MPR masih memiliki kewenangan untuk mengeluarkan atau menerbitkan ketetapan?

- Jawaban terhadap pertanyaan ini, jika mengacu pada pembicaraan di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR (PAH I BP MPR) saat berlangsungnya proses perubahan terhadap UUD 1945, dengan memahami seluruh proses perdebatan yang terjadi serta dikaitkan rancangan perubahan sistem ketatanegaraan yang diinginkan (yang tidak lagi bertumpu pada prinsip supremasi MPR), kewenangan MPR untuk membuat ketetapan sesungguhnya sudah tidak ada. Namun demikian, pada saat itu, di PAH I BP MPR timbul pertanyaan, bagaimana dengan TAP-TAP MPR juga TAP MPRS, yang masih ada dan keberadaannya dipandang penting? Hal ini kemudian menjadi topik pembicaraan intensif di PAH I BP MPR yang berujung pada kesepakatan lahirnya Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003.” Inilah yang mendasari lahirnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Kepada Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 inilah Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU P3 yang dimohonkan pengujian saat ini mengacu. Dengan kata lain, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU P3 dimaksud justru sesungguhnya melaksanakan ketentuan yang tertuang dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003,

sementara TAP MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri lahir sebagai perintah dari Pasal I Aturan Tambahan.

- Sebagai sekadar catatan tambahan, sebelum para anggota PAH I BP MPR tiba pada kesepakatan sebagaimana kemudian tertera dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, terhadap kedudukan dan status ketetapan MPR (dan MPRS) yang masih dipandang penting dan relevan sesungguhnya sempat ada usul dari Prof Dr Jimly Asshiddiqie, S.H. (dari Tim Ahli MPR) untuk menambahkan ke dalam ketentuan UUD 1945 norma yang menyatakan bahwa ketetapan-ketetapan MPR (dan MPRS) dimaksud disetarakan kedudukan dengan undang-undang. Namun, usul ini tidak mendapatkan persetujuan PAH I BP MPR.
- Pertanyaannya kemudian, apakah dengan penalaran demikian, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU P3 bertentangan dengan UUD 1945? Terhadap pertanyaan ini akan menjadi sangat aneh jika dijawab “Ya.” Sebab, bagaimana bisa suatu ketentuan yang secara substansial sesungguhnya melanjutkan pelaksanaan perintah yang tertuang ketentuan Undang-Undang Dasar dikatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar? Namun, yang menjadi persoalan kemudian adalah, apakah tepat jika perintah dari suatu ketentuan dalam Undang-Undang Dasar itu dituangkan ke dalam penjelasan undang-undang? Pertanyaan demikian, menurut ahli, adalah pertanyaan yang berada dalam domain ilmu dan teknik perundang-undangan. Jika dilihat dari perspektif ilmu dan teknik perundang-undangan, jawaban terhadap pertanyaan tersebut adalah “Tidak.” Terhadap substansi demikian (yang merupakan pelaksanaan atau turunan dari Undang-Undang Dasar), menurut ilmu dan teknis perundang-undangan, seharusnya merupakan materi muatan norma dalam pasal undang-undang, bukan penjelasan undang-undang. Karena penjelasan undang-undang “tugasnya” adalah menjelaskan norma yang tertuang dalam ketentuan yang dijelaskannya, bukan membuat norma baru.
- Pertanyaan berikutnya, apakah penjelasan undang-undang yang prima facie tampak memuat norma baru (sehingga tidak sesuai dengan ilmu dan teknis perundang-undangan) namun sesungguhnya justru melaksanakan amanat dalam UUD 1945 harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945,

menurut ahli, Mahkamah Konstitusi sepenuhnya memiliki kewenangan untuk menentukan syarat konstitusional terhadap ketentuan demikian tanpa harus terjebak menjadi positive legislature. Misalnya dengan memberikan pertimbangan kepada pembentuk undang untuk “memidahkan” substansi yang tertuang dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU P3 ke dalam norma pasal dalam UU P3.

- Dengan penjelasan di atas, yang secara umum bertolak dari penafsiran historis, dalam hal ini perdebatan yang terjadi di PAH I BP MPR, maka pertanyaan di awal keterangan ini perihal apakah MPR, setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, masih memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan, dengan sendirinya sesungguhnya sudah terjawab. Jika yang dimaksud dengan pertanyaan itu adalah kewenangan membuat ketetapan yang diturunkan dari konstruksi pemikiran perihal kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, dan lembaga tertinggi negara, maka jawabannya adalah “Tidak.”
- Pertanyaannya berikutnya, bahwa benar adanya MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang diturunkan dari kedudukannya sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, dan sebagai lembaga tertinggi negara, namun bagaimana halnya dengan pelaksanaan kewenangan MPR yang secara jelas disebutkan dalam UUD? Terhadap pertanyaan tersebut, ahli berpendapat, hal itu dapat diatur secara tersendiri dalam pasal-pasal UU P3.
- Selanjutnya, Ketua mempersilahkan kepada Majelis Hakim, untuk mengajukan pertanyaan kepada Ahli. Terhadap pertanyaan dari Majelis Hakim, ahli menerangkan dan menanggapi sebagai berikut:
- Dengan tidak adanya lagi Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, maka bobot normatif dari TAP MPR pada Pasal 7 tersebut menjadi tidak ada, dan dia tidak lagi bersifat sebagai staatsgrundgesetz. Hal ini karena MPR tidak lagi berhak untuk mengeluarkan peraturan yang sifatnya sebagai Ketetapan.
- Apabila posisi TAP itu kemudian disamakan dengan undang-undang, maka konsekuensinya di harus dapat diuji di Mahkamah Konstitusi, karena apabila

tingkatan TAP di bawah UUD namun di atas undang-undang, maka menjadi persoalan mengenai di mana sebenarnya kedudukan MPR. Menurut ahli, jenis dan hierarkis peraturan perundang-undangan yang benar adalah sebagaimana diatur dalam UU 10/2004.

- TAP yang masih ada, pemaknaannya hanya historis, masih dapat dijadikan rujukan namun dalam kedudukannya harus disejajarkan undang-undang.
- Menempatkan TAP MPR ke dalam norma UU PPP akan berpotensi meletakkan MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara, hal ini akan menimbulkan pertentangan dalam Pasal UUD 1945 itu sendiri.
- Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b tersebut dapat dipertimbangkan untuk dimasukkan ke dalam Aturan Peralihan atau ketentuan lainnya. Persoalannya apakah hal ini dapat dilakukan melalui putusan Mahkamah Konstitusi.
- Penjelasan Pasal 7 tersebut tidak dapat dikatakan memuat norma baru, karena dia hanya melaksanakan perintah dari Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945,
- Dalam hal keadaan darurat yang melumpuhkan pemerintahan, jika kita setia pada konstruksi pemikiran bahwa sekarang kita menganut prinsip supremasi konstitusi, seharusnya keadaan yang demikian tidaklah keliru misalnya kalau diatur di dalam undang-undang tentang keadaan darurat. Keadaan demikian itu. Jadi jalannya adalah bukan di ketetapan MPR. Bisa jadi pada saat penyusunan perubahan UUD 1945, krisis konstitusional belum terbayangkan.
- Secara implisit dari rekaman Panitia ad hoc 1 BP MPR terlihat ada niatan untuk meletakkan TAP MPR tersebut setara kedudukannya dengan undang-undang. Mahkamah dapat memberikan penafsiran konstitusi bahwa TAP MPR tersebut kemudian setara dengan undang-undang, sepanjang TAP itu sifatnya *regelingen*.

[2.8] Menimbang bahwa Pemohon telah menyampaikan kesimpulan pada tanggal 14 Desember 2023, sebagai berikut.

I. MAHKAMAH KONSTITUSI BERWENANG MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERMOHONAN PEMOHON

1. Bahwa Ketentuan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, wewenang yang sama juga ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (1), yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjutnya, di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dan untuk terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“**UU MK**”) kembali ditegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (“**PMK 2 tahun 2021**”) menegaskan "Pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah perkara konstitusi yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (**UU MK**), termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (**Perppu**) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Demikian pula di dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“**UU**

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”), disebutkan bahwa “Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.

2. Bahwa terbukti objek pengujian yang Pemohon ajukan untuk diuji adalah Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan LNRI Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dan terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LNRI Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan LNRI Nomor 6801) dan penjelasannya yang senyatanya merupakan peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi jelas berwenang menerima, memeriksa dan memutus permohonan *a quo*.

II. PEMOHON TERBUKTI MEMILIKI KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) UNTUK MENGAJUKAN PERMOHONAN

3. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menentukan “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu: a. Perorangan Warga Negara Indonesia, b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, c. Badan hukum publik atau privat, atau d. Lembaga Negara”. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) dari Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) PMK 2 Tahun 2021 menentukan “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang atau Perppu, yaitu: a. Perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;

b. Masyarakat adat; c. Badan hukum publik atau badan hukum privat; d. Lembaga Negara”.

4. Pemohon terbukti merupakan partai politik yang berbadan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 4 tanggal 5 November 1998 tentang Pembentukan dan Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang, yang dibuat di hadapan Anasrul Jambi, S.H., Notaris di Jakarta, dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia dan telah diumumkan melalui Pengumuman Nomor: M.UM.06.08-77 tanggal 16 Februari 1999 tentang Pendaftaran dan Pengesahan Partai Politik. Dengan status Pemohon sebagai partai politik berbadan hukum maka Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK.
5. Bahwa terbukti pula Pemohon bukanlah partai politik yang mempunyai wakil di DPR RI sebagai hasil Pemilihan Umum Tahun 2009, 2014 dan 2019 yang membahas dan mensahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta dua kali pembahasan perubahannya, dan yang terakhir adalah perubahan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, Pemohon bukanlah partai politik yang dikategorikan sebagai subyek atau pihak yang tidak diperkenankan untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, Nomor 73/PUU-XII/2014, dan Nomor 85/PUU-XII/2014, karena turut serta mengambil bagian dalam pembahasan, penyusunan, dan pengambilan keputusan dalam proses penyusunan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji ini beserta perubahan-perubahannya. Pemohon samasekali tidak terlibat dalam pembahasan pembentukan maupun perubahan atas undang-undang tersebut.
6. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 *juncto*. Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan setelahnya, Pemohon terbukti mengalami kerugian konstitusional dengan berlakunya norma yang Pemohon mohonkan untuk diuji yakni:

- (6) Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (7) Bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - (8) Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - (9) Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
 - (10) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
7. Bahwa terbukti kerugian konstitusional Pemohon untuk memperoleh adanya kepastian hukum sebagaimana diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 secara spesifik telah dilanggar oleh penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang seolah-olah membatasi keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh norma Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, sementara Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri tidak secara jelas mengatur, apakah MPR masih berwenang atau tidak untuk membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru. Dengan demikian, ketidakjelasan di dalam Ketetapan MPR itu menjadi semakin tidak jelas dengan keberadaan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b. Ketidakjelasan ini secara spesifik menghilangkan kepastian hukum yang merupakan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
 8. Bahwa keberadaan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang dimohonkan untuk diuji ini jelas mempunyai sebab akibat yang nyata (*causal verband*) dengan ketiadaan kepastian hukum bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru yang justru diinginkan oleh Pemohon untuk dimiliki dan diwujudkan oleh MPR-RI untuk mengatasi berbagai krisis konstitusional yang menurut penalaran yang wajar, sangat mungkin dapat saja terjadi. Kerugian konstitusional tersebut, pada

hemat Pemohon, bukan saja spesifik dan mempunyai *causal verband* yang nyata dengan hak konstitusional Pemohon, tetapi juga hak konstitusional bagi semua warga-negara Indonesia, lembaga negara dan badan hukum yang sama-sama berkepentingan untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari sebuah krisis konstitusional yang sangat mungkin dapat saja terjadi dimana krisis konstitusional tersebut sampai menyebabkan terjadinya kevakuman kekuasaan karena Presiden, Wakil Presiden dan “*triumvirat*” yang dimaksud dalam norma Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga bubar dengan sendirinya.

9. Berdasarkan uraian-uraian di atas, Pemohon terbukti merupakan sebuah partai politik yang berbadan hukum dapat dikategorikan sebagai badan hukum privat atau publik yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. Pemohon bukanlah partai politik yang terlibat dalam proses penyusunan Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji beserta perubahannya, sehingga dikecualikan dari partai politik yang tidak diperkenankan mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Kerugian konstitusional Pemohon, yakni hak untuk memiliki kepastian hukum sebagaimana diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah nyata-nyata dilanggar dengan berlakunya penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Kerugian konstitusional itu belum sepenuhnya terjadi secara faktual, namun menurut penalaran yang wajar adalah sesuatu yang sangat mungkin atau potensial akan terjadi. Begitu pula dengan sifat spesifik dari kerugian konstitusional tersebut beserta hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dengan berlakunya penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Dengan demikian, Pemohon menyatakan bahwa Pemohon mempunyai kedudukan hukum atau “*legal standing*” untuk mengajukan permohonan ini.

III. TERBUKTI PENJELASAN PASAL 7 AYAT (1) HURUF B UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERTENTANGAN DENGAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

III.1. TERBUKTI TIDAK TERDAPAT LARANGAN MPR DAPAT MEMBUAT KETETAPAN YANG BERSIFAT *REGELING*

10. Bahwa Pemohon dalam permohonannya telah menguraikan kedudukan ketetapan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidaklah secara eksplisit menyebutkan keberadaan Ketetapan MPR sebagai suatu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.
11. Bahwa menurut Pemohon, MPR tidak lagi membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan sejak lahirnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah disebabkan oleh keragu-raguan anggota MPR apakah dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang merubah status, kedudukan dan wewenang MPR, yang menyebabkan mereka bertanya-tanya apakah MPR masih mempunyai kewenangan untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan atau tidak dengan adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji.
12. Bahwa munculnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 terkait dengan Perubahan Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”. Kemudian pada tahun 2003 itu lahirlah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang “Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2022”.
13. Bahwa jika teks yang bersifat normatif dalam perubahan Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945, teks itu 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”. Artinya yang harus ditinjau itu adalah Ketetapan-Ketetapan MPRS dan

MPR yang sudah ada dan menentukan status hukum Ketetapan-Ketetapan tersebut untuk diambil keputusan dalam Sidang Umum MPR tahun 2003. Ketentuan Aturan Tambahan itu tidak menyinggung sama sekali, apakah MPR masih berwenang untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat *regeling* di masa-masa yang akan datang. Begitu pula hasil dari tugas yang dibebankan kepada MPR untuk melakukan peninjauan itu sebagaimana tertuang di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang judulnya adalah tentang “Peninjauan Terhadap Materi dan Status Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002”, hanyalah berisi klasifikasi terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang sudah ada dan mengelompokkannya ke dalam 6 (enam) kelompok.

14. Bahwa pembatasan yang dibuat oleh penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji, pada hemat Pemohon, terbukti mengandung makna bahwa selain Ketetapan-Ketetapan MPR yang disebut di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I Tahun 2003, tidak ada Ketetapan-Ketetapan MPR yang berlaku. Sebab itu, seandainya MPR membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru, maka Ketetapan-Ketetapan yang baru tersebut berdasarkan penjelasan pasal tersebut tidak diakui sebagai salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal pengaturan seperti itu tidak ditemui di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 bukanlah Ketetapan yang berisi tata-urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia dan bukan pula berisi pembatasan keberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPR. Ketetapan itu adalah hasil kajian yang diamanatkan oleh Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945, dengan kata lain berisi peninjauan terhadap Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada pada waktu itu dan kemudian mengklasifikasikannya, dengan menyebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 tentang adanya sejumlah Ketetapan MPR yang masih berlaku dengan syarat tertentu dan Ketetapan-Ketetapan lainnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 juga tidak mengatur bahwa selain Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan syarat tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan tersebut, di masa kemudian MPR tidak boleh membuat

Ketetapan-Ketetapan yang baru. Andaikan MPR membuatnya, maka Ketetapan-Ketetapan tersebut tidak diakui sebagai salah satu jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana Penjelasan atas Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji. Dengan demikian, jelaslah bahwa Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji telah mengebiri keinginan MPR untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang baru di masa yang akan datang.

15. Bahwa Pemohon berpandangan tidak ada satupun pasal dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang secara eksplisit melarang MPR untuk membuat Ketetapan-Ketetapan baik yang bersifat *beschikking* seperti melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikannya sebagai akibat pemakzulan, maupun untuk membuat Ketetapan-Ketetapan yang bersifat pengaturan (*regeling*) untuk menjabarkan pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang materi muatannya tidak dapat diatur dengan undang-undang. Oleh sebab itu, penyebutan keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang hierarkinya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang terbukti dapat diterima dan dibenarkan di mata hukum.
16. Bahwa Pemohon telah menelusuri risalah pembahasan amandemen Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 dan juga menelusuri risalah pembahasan penyusunan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 untuk mengetahui apakah sesungguhnya *original intent* para anggota MPR ketika merumuskan perubahan Aturan Peralihan dan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut. Pertanyaan mendasar yang ingin dicari jawabannya oleh Pemohon dengan menelaah Risalah Rapat Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, yakni apakah MPR masih berwenang membuat Ketetapan-Ketetapan dengan adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tidak terjawab dengan telaah atas risalah tersebut. Karena itu, Pemohon berpendapat bahwa pembatasan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang *a quo* yang dimohonkan untuk diuji tidaklah mempunyai pijakan baik di dalam ketentuan

Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 maupun di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri, sehingga beralasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Penjelasan atas norma Pasal 7 ayat (1) huruf b undang-undang yang dimohonkan untuk diuji adalah bertentangan dengan norma Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945 karena mengandung ketidak-pastian hukum.

17. Bahwa untuk memperkuat dalil-dalil Permohonan, Pemohon telah mengajukan bukti-bukti surat sebanyak 13 (tiga belas) alat bukti yang ditandai dengan kode bukti P-1 sampai dengan P-13 yang masing-masing disampaikan oleh Pemohon pada:
- e) Bukti P1 sampai dengan P-2 disampaikan pada 12 Juni 2023;
 - f) Bukti P3 sampai dengan P-12 disampaikan pada 21 Agustus 2023;
 - g) Bukti P13 disampaikan pada 07 November 2023.

Keseluruhan alat bukti yang pemohon ajukan tersebut telah diterima dan disahkan oleh Mahkamah.

18. Bahwa Untuk memperkuat dalil argumentasi yuridis Pemohon dalam perkara *a quo* Pemohon telah mengajukan 4 (empat) orang saksi yakni: 1) Rambe Kamarul Zaman, Msc., 2) Ir. Rully Chairul Azwar, 3) Dr. H. Ahmad Yani, S.H., M.H. dan 4) Martin Hamonangan Hutabarat, S.H. yang di hadirkan oleh Pemohon pada Persidangan tanggal 23 Agustus 2023 dan 13 September 2023 dan 2 (dua) orang Ahli yakni: 1) Dr. Margarito Kamis, SH., M.Hum dan 2) Dr. Fitra Arsil, S.H., M.H. yang di hadirkan oleh Pemohon pada Persidangan tanggal 18 Oktober 2023. seluruh saksi-saksi dan ahli-ahli tersebut telah disumpah dan diperiksa keterangannya di persidangan Mahkamah Konstitusi yang pada pokoknya menerangkan:

1. Saksi Pemohon atas nama Rambe Kamarul Zaman, Msc.

Keterangan:

Saksi Rambe Kamarul Zaman, Msc. dihadirkan oleh Pemohon untuk didengar kesaksiannya mengenai proses pembentukan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Di bawah sumpah Saksi menjelaskan:

“dalam pembahasan pembicaraan tingkat I sampai dengan IV tidak pernah diperdebatkan apakah TAP MPR baik regeling ataupun

beschikking. Apakah MPR masih memiliki kewenangan untuk membentuknya? Dan jika Amanat Pasal 4 dan 2 TAP 1 MPR Tahun 2003, Pasal 4 misalnya bahwa seluruh substansi TAP telah termuat dalam Undang-Undang Dasar. Siapakah yang mengatakan TAP tersebut tidak berlaku lagi? Apakah harus dikeluarkan TAP MPR berikutnya? Demikian juga tentang 3 TAP, jadi bukan 2 TAP. Yang dikelompokkan di dalam Pasal 2 TAP MPRS Nomor 25 MPR Tahun 1966, TAP MPRS Nomor 16 MPR Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi, dan TAP MPR Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pemisahan. Timor Timur itu saya kira TAP yang tetap berlaku dengan ketentuan. Mahkamah Konstitusi sudah pernah mengambil keputusan, tidak bisa mengevaluasi dan menguji TAP tersebut terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.”

“Oleh karenanya ini TAP ini nanti bisa menjadi TAP yang abadi. Demikian juga dari Pasal 4, yang dinyatakan sebelum makna seluruh amanat TAP tersebut dilaksanakan, tetap TAP itu dinyatakan berlaku, itu yang berkembang pada saat kita membahas dan akhirnya muncul kesepakatan. Contohnya TAP tentang KKN, penyelenggara negara yang bersih dan bebas KKN, TAP XI. Selama masih ada korupsi, selama itu pula TAP ini tetap berlaku. Sekarang yang menjadi persoalan bagi kita penting soal ketetapan ini”.

2. Saksi Pemohon atas nama Ir. Rully Chairul Azwar

Keterangan:

Saksi Ir. Rully Chairul Azwar dihadirkan oleh Pemohon untuk didengar kesaksiannya mengenai munculnya Pasal I Aturan Tambahan dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Saksi pada saat itu adalah menjadi Anggota Badan Pekerja Panitia *ad hoc* I Badan Pekerja MPR Tahun 1999-2004. Di bawah sumpah Saksi menerangkan:

“Terkait dengan persidangan-persidangan yang melahirkan aturan tambahan. Pada bulan Juni 2000 persidangan MPR yang kedua ini ya, dari Fraksi ABRI (Pak Hendy Cahyadi), dari Fraksi PPP (Pak Zain Badjeber), dari Fraksi PBB (Pak Hamdan Zoelva), termasuk dari Fraksi PAN Patrialis Akbar, beranggapan aturan tambahan sudah tidak diperlukan lagi. Tapi Ibu Valina Sinka dan Pak Harun Kamil dari Fraksi Utusan Golongan menganggap itu masih diperlukan.

Pembahasan belum masuk pada substansi yang utama, karena masih melihat bunyi aturan tambahan asli itu memang sudah tidak relevan lagi dengan keadaan. Namun, dalam pembahasan pada sidang tahun 2002 pada bulan Maret ya, sidang PAH I, ini semua mulai PAH I, Pak Ali Hardi Kyai Demak dari PPP mengangkat soal

penjelasan tidak diperlukan lagi, harus dihapus. Hal ini didukung oleh Pak Hatta Mustafa dari Utusan Daerah. Pak Hatta menyinggung juga selain masalah penjelasan tidak diperlukan lagi juga bagaimana keberadaan TAP-TAP MPR karena statusnya sudah berubah.

Pak Lukman Hakim juga demikian, setuju memang penjelasan tidak diperlukan dan perlu pengaturan TAP-TAP MPR kemudian. Yang saya ingat Pak Sucipto dari Utusan Golongan, ini banyak menyampaikan tentang soal keberadaan TAP MPR itu perlu diperhatikan dan soal keberadaan Fraksi TNI-Polri. Yang akhirnya Pak Hatta Mustafa lagi mengatakan bahwa aturan tambahan diperlukanlah untuk menampung bagaimana keberadaan TAP-TAP MPR yang ada karena status kedudukan MPR sudah tidak lagi seperti dulu. Artinya sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara.

Pada sidang terakhir, 9 Juli 2002. Dimana dalam beberapa kali sidang, akhirnya tim perumus ditugasi untuk menyusun, bagaimana rumusan aturan tambahan itu. Dalam risalahnya, memang tidak muncul dalam itu, ya, dalam buku tebal itu, tidak ada. Tapi, tidak ada lagi sebenarnya waktu itu persoalan dengan memasukkan status TAP MPR, tidak ada lagi, juga memasukkan kejelasan daripada penjelasan masalah, tidak ada lagi. Tapi, perdebatannya ada pada mencantumkan kewenangan MPR bahwa tidak lagi ada TAP MPR yang bersifat mengatur lagi dalam rumusan di aturan tambahan. Itu yang menjadi perdebatan di tim perumus waktu itu. Namun, disepakati akhirnya cuma dua itu, aturan tambahan Pasal 1 mengenai status hukum dan materi daripada TAP MPR ketetapan MPR dan MPRS.

3. Saksi Pemohon atas nama Dr. H. Ahmad Yani, S.H., M.H.

Keterangan:

Saksi Dr. H. Ahmad Yani, S.H., M.H. dihadirkan oleh Pemohon untuk mendengarkan kesaksiannya mengenai proses pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memasukan Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Di bawah sumpah Saksi menerangkan:

“Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini adalah murni inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat pada waktu itu yang menyusun adalah Badan Legislasi dan saya adalah Anggota Badan Legislasi dan kebetulan ikut menjadi pengusul dari Undang-Undang Badan Legislasi ini. Karena untuk dijadikan usulan

DPR, minimal diusulkan oleh dua Anggota Fraksi dan beberapa jumlah Anggota Badan Legislasi.”

“Saat RUU disusun di Badan Legislasi, ini memang telah menjadi isu dan perdebatan tentang ketetapan MPR ini, apakah bisa dimasukkan atau tidak? Akan tetapi, dengan berbagai macam pertimbangan karena juga ada kawan-kawan masih berpandangan tidak perlu memasukkan ini di dalam Ketetapan MPR menjadi hierarki, maka di dalam draft usulan awal, TAP MPR ini belum masuk dalam usulan awal. Jadi, gagasan memasukkan Ketetapan MPR walaupun sudah menjadi bahan pertimbangan, diskusi yang begitu panjang-lebar yang kita buat pada waktu itu, perdebatan, belum dimasukkan. Baru ide ini masukkan kembali itu pada waktu sudah ada pembahasan di Pansus dan tentunya karena sudah ada pembahasan di Pansus, keterlibatan Pemerintah juga ikut di dalam menyangkut masalah TAP MPR ini.”

“Pansus berkeyakinan bahwa MPR masih berwenang membentuk Ketetapan MPR, sebab MPR merupakan satu-satunya lembaga negara pembentuk Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ide dan gagasan Ketetapan MPR tersebut diterima dengan baik. Karena ide dan ini kita sampaikan juga kepada Pimpinan MPR yang pada waktu itu seingat saya Pak Taufiq Kiemas sebagai Ketua MPR menerima ide dan ini memberikan respons dan memberikan dukungan agar TAP MPR ini menjadi masuk lagi dalam hierarki perundang-undangan yang belum diakomodir atau belum diatur di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004”.

“dari para Ahli yang kita undang, yang memberikan masukan, walaupun ada juga ahli yang berbeda pandangan, ya, satu di antaranya kalau tidak salah itu Ibu Maria Farida,. Ahli-ahli yang lain bahwa menganggap menjadi penting TAP MPR itu masuk di dalam hierarki di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Bahkan, ada berbagai teman dan beberapa Ahli memberikan contoh. Lembaga saja, Lembaga negara yang tidak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, atau dibentuk berdasarkan undang-undang, atau dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri, atau Peraturan Presiden, dia bisa mengeluarkan peraturannya dan peraturannya itu berlaku, baik ke dalam maupun ke luar. Apalagi MPR, ya kan, kalau dia memberi ketetapan berlaku ke luar dan berlaku ke dalam.

“Memang menjadi perdebatannya apakah ketetapan MPR itu hanya dilokalisir? Hanya dibatasi TAP MPR yang sudah ada dan masih berlaku? Atau dia bersifat terbuka?. Nah, ini perdebatan yang cukup panjang. Saya pada waktu itu, fraksi saya dan beberapa fraksi yang lain menyatakan bahwa dia terbuka, dia tidak terikat. Tidak hanya terikat kepada Ketetapan MPR yang sudah ada, bisa saja Ketetapan MPR yang akan datang yang bersifat terbuka dan memberi kekuatan hukum, seperti itu”.

4. Saksi Pemohon atas nama Martin Hamonangan Hutabarat, S.H.

Keterangan:

Saksi Martin Hamonangan Hutabarat, S.H. dihadirkan oleh Pemohon untuk mendengarkan kesaksiannya mengenai proses pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memasukan Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Di bawah sumpah Saksi menerangkan:

“Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengenai Susunan Peraturan Perundang-Undangan, menghilangkan posisi MPR dalam tata urutan perundang-undangan kita. Ini memperkuat keyakinan itu. Tetapi kemudian, setahun kemudian, DPR ada usul inisiatif membuat revisi perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 itu dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Di situ dimasukkan lagi Ketetapan MPR itu sebagai salah satu sumber hukum hierarki sesudah Undang-Undang Dasar di atas Undang-Undang.

Nah, timbul pertanyaan perdebatan kita waktu itu di dalam Badan Legislasi DPR, apakah adanya TAP MPR sebagai sumber hukum, tidak akan membuka peluang untuk nanti ketetapan-ketetapan MPR akan muncul lagi dalam sistem kenegaraan kita? Itu yang selalu dipertanyakan kepada pengusul.

Nah, jangan sampai dua masalah, satu pihak semangat daripada Amandemen Undang-Undang Dasar menyatakan MPR sudah tidak lagi berwenang membuat Ketetapan MPR, tapi di pihak lain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberi kesan bahwa ada peluang adanya TAP MPR lagi. Akhirnya munculah penjelasan, penjelasan daripada Undang-Undang Nomor 11, Undang-Undang 12 Tahun 2011 itu menyatakan yang dimaksud dengan TAP MPR di dalam hierarki perundangan hanya Undang-Undang ... hanya TAP MPR yang masih berlaku. Jadi, ada pengunciannya di situ. Jadi, penjelasan itu menjelaskan bahwa hanya TAP MPR yang masih berlaku sesuai dengan Pasal 2, Pasal 4 TAP Nomor 1 MPR Tahun 2003. Memang kedua arus berpikir ini jelas terlihat dan di situ kuncinya adalah kepada penjelasan itu”.

“Dengan adanya undang-undang ini, menimbulkan perdebatan di dalam hukum ... di dalam ahli-ahli tata negara. Apakah masih berwenang MPR membuat ketetapan, sebab sudah diakomodir di dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 atau sama sekali tidak berwenang lagi? Sampai sekarang perdebatan itu masih ada.”

“Nah, saya lihat, inilah yang menjadi persoalan pada kita, sehingga keinginan memberi peranan kepada MPR membuat ketetapan dalam rangka memperkuat sistem Undang-Undang Dasar yang kita

sudah amandemen. Kita harus akui bahwa sistem amandemen, sistem Undang-Undang Dasar yang kita bangun ternyata ada masalah baru yang belum dipikirkan. Salah satu yang selalu dikatakan Prof. Yusril adalah andaikata ada keadaan darurat, ada satu sistem konstitusi yang macet, bagaimana cara untuk menyelesaikannya?”

“Nah, di sini kita lihat, memang Undang-Undang Dasar yang diamandemen itu belum sempurna. Ada kemungkinan-kemungkinan masalah yang harus diperkuat lagi, tetapi apakah TAP MPR yang akan memperkuat itu? Nah, saya lihat ada pikiran bahwa TAP MPR bisa memperkuat itu”.

5. Ahli Pemohon atas nama Dr. Margarito Kamis, SH.M.Hum

Keterangan:

Ahli Dr. Margarito Kamis, SH., M.Hum Pemohon hadirkan untuk menjelaskan mengenai kedudukan ketetapan MPR pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Di bawah sumpah Ahli menerangkan:

“Mengesampingkan status MPR sebagai lembaga tertinggi negara setelah perubahan UUD 1945, hemat saya, logis. Tetapi bila ini dijadikan dasar mendiskualifikasi kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR atau nama lain yang dapat disamakan dengan itu, hemat saya, tidak logis. Mengapa? Pertama, tak satu pun norma UUD 1945 sebelum diubah yang tegas dan terang “mengkualifisir status hukum MPR” sebagai lembaga tertinggi negara.

Kedua, status itu – lembaga tertinggi negara – merupakan hasil interpretasi struktural antar pasal dalam UUD (sebelum diubah), yang mengambil Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebagai dasarnya. Ketiga, kecuali menyatakan “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” *quorum* pengambilan keputusan atas usul perubahan UUD 1945 dan *quorum* pengambilan keputusan perubahan UUD (lihat pasal 37), tidak satupun pasal dalam UUD 1945 sebelum diubah yang secara tegas merinci satu demi satu (enumeration) wewenang MPR.

Tetapi dalam kenyataan ketatanegaraan sebelum UUD 1945 diubah, MPR telah melakukan serangkaian tindakan hukum -membentuk ketetapan MPR yang dengannya, kekacauan penyelenggaraan pemerintahan, dapat dihentikan. Walau saya memberi hormat terhadap kenyataan itu, tetapi saya tidak ingin meromantisasi kenyataan itu, karena bukan disitu masalahnya.

Masalahnya, dari mana MPR memperoleh wewenang membuat ketetapan-ketetapan itu? Kalau pasal-pasal tadi diambil dan disodorkan sebagai dasar wewenang MPR, tentu untuk membenarkan semua tindakan hukum yang telah dibuat, masalahnya pasal-pasal itu tidak jelas, tegas dan terang mengatur secara rinci wewenang MPR. Tetapi hukum tata negara telah memberi kapasitas hukum terhadap wewenang MPR membentuk Ketetapan MPR”.

Menunjuk pendapat satu orang, beberapa orang atau sekelompok orang atau satu fraksi dalam pembentukan UUD dan UU, sebagai original intent dari satu atau serangkaian norma, hemat saya, merupakan tindakan irasional. Sungguh ini mengada-ada.

Legalis atau bukan, tak seorang pun yang memulai pencarian dan penemuan hukum tanpa menjadi teks sebagai titik tolaknya. Memeriksa detail teks, konsep atau norma, hemat saya menjadi pekerjaan tak terelakan oleh setiap penegak hukum. Saya percaya Mahkamah mengerti lebih dari yang lainnya, bahwa kaidah interpretasi memandu setiap penegak hukum untuk menemukan hukum pada setiap perkara dengan cara memeriksa detail teks, bukan penjelasan pasal, apalagi pendapat para pembentuk yang beragam itu.

Risalah debat, tidak pernah diterima oleh ilmu hukum sebagai hukum. Risalah hukum tidak pernah memiliki sifat dan kapasitas sebagai hukum. Sampai kapanpun risalah pembentukan UUD, termasuk UU, tidak memiliki sifat, kualitas dan kapasitas hukum sebagai hukum. Risalah tetaplah risalah. Hanya itu, tak lebih.

Mengandalkan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 setelah diubah, yang berisi ketentuan “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, sebagai norma yang mengandung hukum MPR tidak berwenang melakukan tindakan hukum lain, selain yang disebut secara tegas dalam UUD 1945, hemat saya, terlalu simplistis. Mengapa?

Andai MPR tidak membentuk Pasal I Aturan Tambahan ini, keadaan ketatanegaraan macam apakah yang terjadi? Andai semua ketetapan MPR yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 eksis, tidak dinyatakan tidak berlaku, apa akibatnya terhadap keadaan ketatanegaraan kita? Hemat saya tidak ada.

Mahkamah yang saya hormati, dengan “interpretasi” apa Pasal I Aturan Tambahan itu, dinyatakan mengandung hukum “MPR setelah tahun 2003 tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan?

Pendapat siapa diantara berbagai pendapat anggota PAH I BP MPR, yang diberi sifat “original” sehingga Pasal I Aturan Tambahan itu memiliki “intensi” mengakhiri wewenang MPR membentuk ketetapan?

Beragam pendapat anggota PAH I BP MPR yang membentuk Pasal I Aturan Tambahan, yang dikemukakan oleh Pemohon (hal 21 – 27), jelas. Tidak ada kesatuan pendapat mengenai intensi asli dari mereka mengenai, misalnya, “MPR tidak lagi berwenang melakukan tindakan hukum lain, selain yang nyata-nyata disebut dalam UUD 1945.” Cara rasional apa, yang dengannya pendapat yang saling menyanggah atau menyangkal itu diberi sifat sebagai pendapat yang sama satu sama lainnya?

Tidak mungkin pendapat-pendapat yang saling menyanggah antar anggota PAH I BP MPR, menghasilkan teks Pasal I Aturan Tambahan. Tampilan beragam pendapat itu, hemat saya, tidak mungkin menghasilkan rumusan tunggal, persis Pasal I Aturan Tambahan itu. Bagi saya, beralasan memperkirakan pasal itu merupakan kompromi maksimum orang-orang tertentu dalam PAH I BP MPR. Argumentasi kompromistis itu, jelas tidak dituliskan dalam risalah rapat.

Menyenangkan andai Mahkamah tidak terpengang oleh ide original intent. Apalagi mengambil satu dua pendapat anggota PAH I BP MPR sebagai dasar hukum atau dasar politis adanya original intent Pasal I Aturan Tambahan. Dalam konteks itulah saya menyarankan agar *Scalia style* atau *Scalia Methode*, dimasuki dan diambil oleh Mahkamah yang hebat ini. Apa esensi *Scalia Style* atau *method* itu? Teks, teks dan teks sebagai titik tolak pencarian *original intent*, bukan risalah, dan sejenisnya.

Andai Mahkamah tergoda untuk berpendapat Pasal I Aturan Tambahan itu mengandung hukum mengakhiri wewenang MPR membentuk Ketetapan, karena intensi itu benar-benar diasumsikan oleh anggota PAH I BP MPR, hemat saya, asumsi itu tidak memiliki sifat sebagai original intent. Sebabnya sederhana. Sebabnya adalah tidak ada teks yang dapat diinterpretasi mengandung hukum, setidaknya makna MPR tidak lagi berwenang melakukan *tindakan hukum lain selain mengubah dan membentuk UUD*.

Andai terdapat asumsi wewenang MPR dimasa lalu bersumber dari status MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, hemat saya, sekali lagi, asumsi itu tidak memiliki basis rasional dalam ilmu hukum tata negara dan administrasi negara. Kecuali dalam tata negara kuno, tata negara modern dengan konsep konstitusionalismenya, menyangkal status lembaga sebagai sumber wewenang. Konstitusionalisme modern “tidak menerima status lembaga” sebagai sumber wewenang.

Konsekuensinya mencari dan menemukan hukum Pasal I Aturan Tambahan, imperative, harus bertolak dari teks Pasal I Aturan Tambahan itu sendiri. Pada titik ini, hemat saya metode interpretasi

teks dengan cara *edjusdem generis, noscitur a sociis, empirical enrichment*, bahkan dengan *exetensive interpretation*, pantas ditaruh di meja interpretasi Mahkamah.

Saya memiliki keyakinan metode-metode ini tidak mungkin membawa Mahkamah menemukan hukum yang menyatakan Pasal I Aturan Tambahan itu “mengakhiri” wewenang MPR melakukan tindakan hukum lain; membentuk ketetapan atau nama lain yang semakna, selain wewenang yang nyata-nyata disebut dalam UUD. Tidak ada cara logis menyamakan teks “meninjau” dengan “mengakhiri.”

Dalam ilmu interpretasi hukum dikenal prinsip “*unius ad alterum*” dan “*duorum ad alterum*.” Esensi prinsip pertama adalah adanya hubungan sederhana dari dua hal, yang kemiripan dalam proporsinya harus dihargai secara pasti. Esensi prinsip kedua adalah dalam analogi harus dipastikan adanya kemiripan dalam proporsi yang sama dari dua hal yang dianalogikan. Dalam ilmu interpretasi juga dikenal teks atau norma bernilai hukum sebagai konsep.

Andai “teks atau rangkaian teks Pasal I Aturan Peralihan” dinyatakan mengandung hukum “mengakhiri wewenang MPR membentuk TAP MPR,” hemat saya hipotesis ini tidak logis. Rangkaian teks Pasal I Aturan Tambahan, “menugaskan” MPR “meninjau” TAP MPR yang eksis. Jenis metode interpretasi apa yang dapat digunakan menyatakan teks “meninjau” mengandung hukum “mengakhiri” wewenang MPR? Andai hendak dianalogi, soalnya adalah bagian-bagian mana dari rangkaian konsep atau teks atau norma Pasal I Aturan Tambahan yang secara proporsi harus diberi penghargaan yang sama dengan “mengakhiri” wewenang MPR?

Majelis Mahkamah Yang Saya Muliakan, Semua argumentasi ini membawa saya tiba pada kesimpulan “tak ada alasan konstitusional yang rasional menyatakan” penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konstitusional. Majelis Mahkamah yang saya Muliakan, nyatakanlah MPR berwenang melakukan tindakan hukum lain, selain wewenang umum yang nyata-nyata, tegas dan jelas didefinisikan dalam UUD 1945.

Mahkamah yang Saya Muliakan; Terimalah itu sebagai wewenang MPR yang tak terelakan. Pastikanlah wewenang itu sepenuhnya bersandar pada wewenang umum MPR; membentuk dan mengubah UUD. Menjauhlah dari label “despotic” sebagaimana label itu diberikan Thomas Jefferson kepada Mahkamah Agung, yang dipimpin oleh John Marshal hanya karena Mahkamah, mengklaim sebagai satu-satunya lembaga penafsir konstitusi.

Saya percaya pada kedalaman penalaran hukum Mahkamah. Saya juga percaya Mahkamah memiliki kemampuan mengenali kebutuhan menyatakan wewenang MPR membentuk Ketetapan, sebagai

kebutuhan konstitusional, *constitutional necessity*, yang tak terhindarkan. Saya cukup percaya Mahkamah, tidak memiliki keberanian menyodorkan *open legal policy*, yang kini terlihat laksana mantra populer ini, dalam kasus *a quo*, membenarkan konstitusionalitas penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011.

Majelis Mahkamah tidak harus menjadi realis sejati. Tetapi saya menantikan keberanian Mahkamah mempertimbangkan konsep *clear and present necessity*, analog dengan *clear and present danger* bikinan Oliver Wendell Holmes, sebagai kebutuhan nyata bangsa ini bahwa MPR berwenang membentuk Ketetapan. Wewenang itu, beralasan diterima sebagai hal yang nyata-nyata perlu, pantas dan dibutuhkan, sebagai cara konstitusional yang pantas dalam mengefektifkan keandalan UUD 1945. Mahkamah yang saya hormati, sekali lagi, nyatakanlah penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan inkonstitusional.

6. Ahli Pemohon atas nama Dr. Fitra Arsil, S.H., M.H.

Keterangan:

Ahli Dr. Fitra Arsil, S.H., M.H. Pemohon hadirkan untuk menjelaskan mengenai pengaturan ketetapan MPR di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Di bawah sumpah Ahli menerangkan:

“Pertama, tentang pengaturan ketetapan MPR di undang-undang. Berdasarkan bacaan Ahli terhadap pengaturan mengenai ketetapan MPR di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, nampak terjadi komplikasi hukum yang cukup serius, yang berakibat ketetapan MPR bukan saja menjadi tidak jelas keberlakuannya, namun juga menjadi mandul, tidak bisa ditegakkan, dan tidak bisa digunakan dalam kehidupan kenegaraan di Republik Indonesia.

Kedua, menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai tempat untuk memberi landasan bagi pengaturan mengenai kedudukan, keberlakuan, dan pembentukan ketetapan MPR memiliki berbagai risiko karena memang kelemahan kedudukan peraturan yang mengaturnya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tetaplh sebuah undang-undang dengan segala karakteristiknya, termasuk kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada di bawah ketetapan MPR, sehingga kesulitan untuk mengatur keberlakuan materi muatan ketetapan MPR. Kontroversi sebenarnya sudah nampak Ketika kedudukan keberlakuan dan pembentukan TAP MPR diatur oleh undang-undang, yang oleh undang-undang *a quo* justru diberi kedudukan di atas undang-undang.

Tiga. Dengan posisi demikian, jika larangan pembentukan TAP MPR hanya didasarkan kepada pemahaman terhadap Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dipersoalkan dalam pengujian ini, tentu larangan tersebut dapat dikatakan tidak memadai berdasarkan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. Ketetapan MPR dapat saja dibentuk dengan mengabaikan larangan tersebut karena kedudukan peraturan yang melarangnya lebih rendah dibanding ketetapan MPR yang tentu saja ketetapan MPR dapat menyimpangi larangan tersebut.

Jika melihat ketentuan dalam Ketetapan MPR Nomor 1 MPR 2003 yang telah melakukan klasifikasi semua ketetapan MPR dan MPRS yang pernah terbit, memang ada anggapan bahwa ketetapan MPR Nampak telah menundukkan diri menjadi setingkat dengan undang-undang, ketika membaca ketentuan Pasal 4 TAP 1 MPR 2003 berdasarkan frasa tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Namun, argumen ini lemah karena jika melihat lebih cermat ketentuan Pasal 4 tersebut, jika frasa tersebut dimaknai 'ketetapan MPR menundukkan diri

menjadi setingkat undang-undang', tentu hanya bisa dimaknai ketetapan-ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 4 saja. Sedangkan ketetapan-ketetapan MPR dan MPRS yang dinyatakan masih berlaku, terdapat pula di dalam pengaturan yang dilakukan oleh Pasal 2 TAP 1 MPR 2003. Dalam Pasal 2 tidak disebutkan bahwa keberlakuan ketetapan MPR didasarkan kepada terbitnya undang-undang yang mengatur materi dalam ketetapan MPR atau MPRS dimaksud. Oleh karena itu, alasan ini cukup lemah karena tidak mungkin terdapat kedudukan yang berbeda-beda di antara ketetapan MPR.

Lima. Pengaturan, pembentukan, perubahan, keberlakuan, pengecualian, dan pembatasan konstitusi diatur oleh konstitusi sendiri. Pengaturan, pembentukan, perubahan, keberlakuan undang-undang diatur oleh konstitusi dan undang-undang. Ketetapan MPR yang diakui kedudukannya setingkat di bawah konstitusi seharusnya hanya dapat diatur oleh konstitusi dan ketetapan MPR itu sendiri. Suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa diatur kedudukan, pembentukan, keberlakuan, dan pembatasannya oleh peraturan di atasnya dan oleh peraturan itu sendiri. Akibat pengaturan ketetapan MPR oleh undang-undang mengakibatkan terjadinya berbagai komplikasi hukum yang relatif tidak memiliki jalan keluar.

Dengan kondisi pengaturan yang ada sekarang, Ketetapan MPR berlaku abadi, tidak ada lembaga negara yang dapat mengubahnya, lembaga pembentuknya dianggap tidak memiliki kekuasaan membentuk Ketetapan MPR bahkan untuk mencabut dan mengubah Ketetapan yang masih berlaku. Mahkamah Konstitusi pun menyatakan tidak berwenang melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR.

Ketetapan MPR juga tidak digunakan sebagai batu uji untuk pengujian peraturan perundang-undangan manapun. Lazimnya

sebuah peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk menjadi batu uji bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Setiap lembaga negara berdasar kewenangannya tidak terhindarkan untuk membentuk peraturan. keberadaan Ketetapan MPR dibutuhkan untuk mengatasi berbagai komplikasi hukum yang dirasakan dalam kehidupan bernegara. Selain itu, MPR juga memiliki kewenangan-kewenangan yang harus diimplementasi dengan menggunakan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan yang bukan konstitusi.”

19. Bahwa sejalan dengan Permohonan Pemohon, keterangan pihak MPR yang diwakili oleh Dr. H. Arsul Sani, S.H, M.Si. Pr.M yang didengar keterangannya di hadapan persidangan 15 Agustus 2023 juga memperkuat dalil Permohonan Pemohon tentang urgensi MPR memiliki wewenang mengeluarkan produk hukum bersifat *reshicking* maupun *regelling* sebagaimana kutipan keterangan pihak MPR sebagai berikut:

Keterangan MPR yang diwakili oleh Dr. H. Arsul Sani, S.H, M.Si. Pr.M

Keterangan:

“Keberadaan Ketetapan MPR dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b hanya berupa pengukuhan Ketetapan MPR Sementara Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPR Sementara dan TAP MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Berdasarkan uraian di atas, pengaturan dalam Undang-Undang Dasar 1945 menentukan secara tegas wewenang MPR membentuk produk hukum adalah produk hukum pengaturan berupa Undang-Undang Dasar dan produk hukum keputusan usulan DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain itu, berdasarkan berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, MPR dapat membentuk peraturan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.

Terdapat perkembangan dinamika pemikiran tentang produk hukum yang digunakan untuk menjalankan wewenang tersebut, apakah menggunakan bentuk hukum keputusan, ketetapan, ataukah dalam bentuk tindakan konkret. Selain itu, terdapat pula dinamika gagasan mengenai hal-hal yang tidak ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya, pada saat Presiden dan Wakil Presiden berhenti bersamaan dalam masa jabatannya, Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama atau yang kita dengan istilah

triumvirat. Apakah status hukum sebagai pelaksana tugas kepresidenan tersebut memerlukan suatu bentuk atau tindakan hukum tertentu atau ada demi hukum pada saat terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan?

Persoalan-persoalan ketatanegaraan, baik yang telah terjadi maupun potensial terjadi, tentu berkembang seiring dengan perkembangan dinamika sosial, politik, dan kemasyarakatan kita. Hal ini memerlukan perhatian dan pemikiran bersama berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

20. Bahwa berdasarkan keterangan Saksi-Saksi dan keterangan Ahli-Ahli yang pemohon ajukan tersebut terbukti penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri. Baik bukti-bukti maupun keterangan Saksi-Saksi dan Ahli-Ahli yang Pemohon ajukan telah menguatkan bahwa tidak terdapat alasan hukum yang tepat dan konstitusional Pembuat Undang-Undang mengunci kewenangan MPR menetapkan produk hukum *beshicking* ataupun bersifat *regeling* di masa yang akan datang. Atas dasar itu, maka sudah sepatutnya Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jelas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

III.2. TERBUKTI PENJELASAN PENJELASAN PASAL 7 AYAT (1) HURUF B UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERTENTANGAN DENGAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN KARENA MENGANDUNG NORMA

21. Bahwa terbukti penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang bersifat normatif bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri, khususnya pada bagian Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan pada Bagian BAB I Kerangka Peraturan Perundang-Undangan poin 177 yang telah mengatur bahwa Penjelasan tidak boleh

mengandung norma. Fungsi penjelasan hanyalah untuk menjelaskan istilah, frasa kata atau kalimat-kalimat di dalam pasal, bukan untuk memuat norma baru, apalagi membatasi keberlakuan norma yang menjadi materi muatan di dalam pasal yang dijelaskannya.

22. Bahwa argumentasi Pemohon tersebut, juga dikuatkan dengan Ahli yang diajukan oleh Pemohon **Dr. Margarito Kamis, SH., M.Hum** yang di hadirkan oleh Pemohon pada Persidangan tanggal 18 Oktober 2023 dan Ahli atas nama **Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum** yang dihadirkan oleh Mahkamah Konstitusi pada Persidangan tanggal 7 Desember 2023, dimana Ahli dari Mahkamah Konstitusi menerangkan di hadapan Majelis Hakim sebagai berikut:

1. Ahli Pemohon atas nama Dr. Margarito Kamis, SH., M.Hum

Keterangan:

Ahli menerangkan:

“Dengan interpretasi dan konstruksi hukum apa, yang beralasan secara keilmuan untuk menghasilkan hukum yang mengkualifikasi Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b valid, dan atau memiliki kapasitas sebagai norma, kaidah atau hukum? Pergi memasuki khasanah interpretasi, telah menjadi pekerjaan hebat Majelis Mahkamah ini. Andai tersedia detail-detail kecil dalam khasanah interpretasi, yang dapat diandalkan Majelis Mahkamah, sehingga Mahkamah memiliki nalar menyatakan “Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 “konstitusional” jelas menarik. Putusan itu harus diterima, semata-mata karena sistem hukum tidak menyediakan cara untuk mengoreksinya. Itu saja, tidak lebih. Memberi hormat terhadap putusan itu, pasti. Tetapi hormat terhadap putusan itu, hemat saya, tidak akan mampu membawa kita ke kepastian hukum. Malah akan menarik kita sejauh-jauhnya dari kepastian, karena sejumlah kelemahan pada aspek rasio. Ada masalah tak terelakan, yang menyertainya.”

“Apa masalahnya? Pertama, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b itu mau disebut “Pasal” atau “ayat” atau “huruf”? Kedua, dalam hal terdapat pertentangan antara Pasal dengan Penjelasan Pasal, maka hukumnya penjelasan Pasal yang berlaku sebagai hukum. Singkatnya, penjelasan Pasal mengesampingkan Pasal. Ini menjadi paradigma baru dalam ilmu hukum. Paradigma itu berisi “Penjelasan Pasal sama hukumnya dengan Pasal.” Penjelasan Pasal memiliki kapasitas sebagai norma, sebagai hukum.”

“Menerima Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b sebagai hukum, hemat saya akan mengacaukan sistem hukum kita. Tetapi satu hal “kepastian hukum yang dipromosikan oleh UU Nomor 12 Tahun

2011, benar-benar terlihat memiliki karakter fasistik, yang tersistem.” Sistem hukum yang dipromosikan oleh UU ini, dengan demikian, layak disebut sistem hukum fasistik. Kita bernegara dengan sistem hukum yang menerima pertentangan sebagai hal adil.”

“Itu sebab yang membuat saya memberanikan untuk berkeyakinan, Majelis Mahkamah ini, tidak akan mampu menerima Penjelasan Pasal sebagai Pasal. Terbimbing oleh ilmu hukum, saya juga berkeyakinan Penjelasan Pasal tidak memiliki kapasitas normatif, juga tidak memiliki kapasitas sebagai hukum. Mahkamah, saya menyerukan, harus berada pada garis nalar yang sama dengan yang ditawarkan Pemohon. Nalar permohonan pemohon, hemat saya, mewakili satu perspektif dalam ilmu hukum, yang menggambarkan bahwa hukum-hukum organik, telah sangat sering digunakan sebagai wadah konsolidasi gagasan arbitrer dan non konstitusional. Penalaran konstitusionalisme, saya percaya Mahkamah sangat terpelajar dalam soal ini, muncul sebagai penantang dan penyaring utama masuknya gagasan arbitrer itu dalam hukum positif “.

“Perspektif ini menjadi alasan saya menantikan keberanian Mahkamah menyatakan tanpa ragu “Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang sedang diperiksa ini tidak memiliki kapasitas dan sifat hukum sebagai norma. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dalam perkara *a quo*, hemat saya harus dinyatakan “inkonstitusional””.

2. Ahli dari Mahkamah Konstitusi atas nama Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum.

Keterangan:

Saksi menerangkan “*Pertanyaannya kemudian, apakah dengan penalaran demikian, Penjelasan dengan Undang-Undang Dasar 1945?, Terhadap pertanyaannya ini, akan menjadi sangat aneh jika dijawab, ya. Sebab bagaimana bisa suatu ketentuan yang secara substansial sesungguhnya melanjutkan perintah yang tertuang dalam ketentuan Undang-Undang Dasar dikatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar?*”

“*Namun yang menjadi persoalan kemudian adalah apakah tepat jika perintah dari suatu ketentuan dalam Undang-Undang Dasar itu dituangkan ke dalam Penjelasan Undang-Undang? Pertanyaan demikian menurut Ahli adalah pertanyaan yang berada dalam domain ilmu dan teknik perundang-undangan.*”

“Jika dilihat dari perspektif ilmu dan teknik perundang-undangan jawaban terhadap pertanyaan tersebut adalah tidak. Terhadap substansi demikian yang merupakan pelaksanaan atau turunan dari Undang-Undang Dasar, menurut ilmu dan teknik perundang-undangan, seharusnya merupakan materi muatan norma dalam pasal Undang-Undang, bukan penjelasan Undang-Undang. Karena penjelasan Undang-Undang “tugasnya” dalam tanda petik adalah menjelaskan norma yang tertuang dalam ketentuan yang dijelaskannya, bukan membuat norma baru.”

“Pertanyaan berikutnya, apakah penjelasan Undang-Undang yang prima facie tampak memuat norma baru, sehingga tidak sesuai dengan ilmu dan teknik perundang-undangan? Namun sesungguhnya justru melaksanakan amanat dalam Undang-Undang Dasar harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut ahli, Mahkamah Konstitusi sepenuhnya memiliki kewenangan untuk menentukan syarat konstitusional terhadap ketentuan demikian tanpa harus terjebak menjadi positive legislature. Misalnya, dengan memberikan pertimbangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk dalam tanda petik “memindahkan” substansi yang tertuang dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ke dalam norma pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”

23. Bahwa berdasarkan keterangan Ahli yang pemohon ajukan dan Keterangan Ahli dari Mahkamah Konstitusi tersebut terbukti penjelasan norma Pasal 7 ayat (1) huruf b yang bersifat normatif bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri, sehingga sudah sepatutnya Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 jelas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

IV. PETITUM

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjatuhkan Putusan sebagai berikut:

4. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
5. Menyatakan Penjelasan Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan LNRI Nomor 5234) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
6. Memerintahkan agar Putusan ini ditempatkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.9] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian materiil Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), selanjutnya disebut UU 12/2011, terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mengajukan pengujian Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, yang menyatakan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

2. Bahwa Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
3. Bahwa Pemohon mengkualifikasikan dirinya sebagai partai politik yang berbadan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 4 tanggal 5 November 1998 tentang Pembentukan dan Anggaran Dasar Partai Bulan Bintang, dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia dan telah diumumkan dalam Pengumuman Nomor: M.UM.06.08-77 tanggal 16 Februari 1999 tentang Pendaftaran dan Pengesahan Partai Politik.
4. Bahwa Pemohon adalah partai politik yang telah lolos verifikasi dan dinyatakan sah sebagai peserta dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD (pemilu legislatif) tahun 2024, sebagaimana telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 518 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Partai Lokal Aceh Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Tahun 2024.
5. Bahwa Pemohon bukanlah partai politik yang mempunyai wakil di DPR RI sebagai hasil Pemilihan Umum Tahun 2009, 2014 dan 2019 yang membahas dan mensahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta dua kali pembahasan perubahannya, dan yang terakhir adalah perubahan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Bahwa sebagai sebuah partai politik yang berbadan hukum, Pemohon mempunyai hak yang diberikan oleh konstitusi, dalam hal ini Pasal 22E UUD 1945 untuk mengikuti Pemilihan Umum. Sebagai peserta pemilihan umum, Pemohon berhak untuk merumuskan cita-cita perjuangan, program-program yang akan dilaksanakan, sebagai materi kampanye pemilihan umum. Merumuskan cita-cita perjuangan dan program-program yang akan dilaksanakan adalah juga merupakan hak konstitusional Pemohon untuk menyatakan pikiran

dan pendapat sebagaimana diatur dalam norma Pasal 28 UUD 1945 yang pelaksanaannya dirumuskan lebih lanjut tentang penyusunan program partai politik sebagai bahan materi untuk melakukan kampanye pemilihan umum. Salah satu program yang kini sedang disusun oleh Pemohon dalam menghadapi Pemilihan Umum adalah keinginan Pemohon untuk memperkuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), antara lain dengan adanya kepastian hukum bahwa MPR dapat membuat Ketetapan MPR yang bersifat *regelingen* (pengaturan) untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 maupun berisi pengaturan-pengaturan tertentu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis konstitusional di negara Indonesia. Namun keinginan untuk merumuskan keberadaan Ketetapan MPR terbentur dengan berlakunya Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011.

7. Bahwa menurut Pemohon, hak konstitusional Pemohon sebagai partai politik peserta pemilu, justru terhalang oleh adanya ketidakpastian hukum dengan berlakunya Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Sementara adanya kepastian hukum yang adil adalah hak konstitusional Pemohon sebagaimana diatur dalam norma Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Norma Pasal 7 ayat (1) huruf b sesungguhnya telah menegaskan bahwa Ketetapan MPR adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas, sehingga menurut Pemohon tidak diperlukan lagi adanya penjelasan apapun.
8. Bahwa menurut Pemohon, adanya ketidakpastian hukum akibat Penjelasan pasal ini telah melanggar hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh norma Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Akibat dari ketidakpastian hukum tersebut, Pemohon meragukan apakah dapat memperjuangkan adanya Ketetapan MPR tersebut untuk dijadikan sebagai materi kampanye yang akan diwujudkan oleh Pemohon apabila nantinya calon-calon yang Pemohon ajukan dalam Pemilu DPR telah terpilih menjadi anggota DPR yang akan secara otomatis menjadi anggota MPR-RI.
9. Bahwa menurut Pemohon keberadaan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang dimohonkan untuk diuji ini jelas mempunyai sebab akibat yang nyata (*causal verband*) dengan ketiadaan kepastian hukum bagi MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang baru yang justru diinginkan oleh Pemohon untuk dimiliki

dan diwujudkan oleh MPR-RI untuk mengatasi berbagai krisis konstitusional yang menurut penalaran yang wajar, sangat mungkin dapat saja terjadi.

Berdasarkan seluruh uraian perihal kedudukan hukum di atas, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil Pemohon mengenai ketidakpastian hukum yang disebabkan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon telah dapat membuktikan melalui alat bukti tulisan yaitu bukti P-3 sampai dengan bukti P-12 sebagai partai politik peserta Pemilihan Umum 2024 sehingga dapat menguraikan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara hak konstitusional yang secara potensial dianggap dirugikan dengan berlakunya Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang dimohonkan pengujian. Dalam hal ini, terdapat anggapan potensi kerugian di mana Pemohon selaku partai politik peserta pemilihan umum yang berpotensi mengisi jabatan DPR dan MPR akan mengalami ketidakpastian hukum berkenaan dengan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang menurut Pemohon telah membatasi kewenangan MPR dalam membuat dan memberlakukan Ketetapan MPR sehingga Penjelasan *a quo* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, Pemohon mengemukakan dalil-dalil Permohonan yang pada pokoknya sebagai berikut (dalil selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara):

1. Bahwa menurut Pemohon, MPR tidak lagi membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan sejak lahirnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, disebabkan oleh

keragu-raguan anggota MPR apakah dengan amandemen UUD 1945 yang mengubah status, kedudukan dan wewenang MPR, menyebabkan ketidakpastian mengenai apakah MPR masih mempunyai kewenangan untuk membuat Ketetapan yang bersifat pengaturan atau tidak, dengan adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang dimohonkan untuk diuji.

2. Bahwa menurut Pemohon, pembatasan yang dibuat oleh Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, mengandung makna bahwa selain Ketetapan-Ketetapan MPR yang disebut dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, tidak ada Ketetapan MPR yang berlaku. Sebab itu, seandainya MPR membuat Ketetapan yang baru, maka Ketetapan yang baru tersebut berdasarkan Penjelasan pasal tersebut tidak diakui sebagai salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal pengaturan seperti itu tidak ditemui dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 karena Ketetapan tersebut bukanlah Ketetapan yang berisi tata-urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia dan bukan pula berisi pembatasan keberlakuan Ketetapan MPR. Andaikan MPR membuatnya, maka Ketetapan tersebut tidak diakui sebagai salah satu jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011. Dengan demikian, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* telah mengebiri keinginan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang baru.
3. Bahwa menurut Pemohon, tidak ada *original intent* dari pembentuk Ketetapan MPR yang dapat dijadikan sebagai pegangan untuk menyimak apakah sesungguhnya maksud para pembentuk Ketetapan tersebut dibalik apa yang secara tersurat tertuang dalam teks Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut. Karena itu, Pemohon berpendapat bahwa pembatasan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang dimohonkan untuk diuji, tidaklah mempunyai pijakan baik di dalam ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maupun di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu sendiri, sehingga beralasan menurut hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat

(1) huruf b UU 12/2011 adalah bertentangan dengan norma Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena mengandung ketidakpastian hukum.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil permohonan di atas, Pemohon pada pokoknya memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13 dan mengajukan 2 (dua) orang ahli bernama Dr. Fitra Arsil, S.H., M.H., dan Dr. Margarito Kamis, S.H., M.Hum., yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 24 Agustus 2023, serta 4 (empat) orang saksi bernama Rambe Kamarul Zaman, Rully Chairul Azwar, Ahmad Yani, dan Martin Hamonangan Hutabarat yang telah didengar kesaksiannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 13 September 2023 dan 18 Oktober 2023. Pemohon juga telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 14 Desember 2023 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 15 Agustus 2023 dan didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 15 Agustus 2023 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Presiden telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 24 Agustus 2023 dan didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 24 Agustus 2023 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 15 Agustus 2023 dan didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 15 Agustus 2023 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Mahkamah juga telah menghadirkan 2 (dua) orang ahli yaitu Dr. Drs. Jakob Tobing, MPA, yang telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 21 November 2023 dan didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah 23 November 2023 dan Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum., yang telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 7 Desember 2023 dan didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah 7 Desember 2023 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.13] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca dan memeriksa secara saksama permohonan Pemohon beserta alat-alat bukti surat/tulisan, ahli dan saksi, serta kesimpulan yang diajukan, keterangan DPR, keterangan Presiden, keterangan MPR, dan keterangan ahli yang dihadirkan Mahkamah, sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

[3.14] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut mengenai pokok permohonan Pemohon, Mahkamah perlu mempertimbangkan terlebih dahulu desain kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan setelah Perubahan UUD 1945, sebagai berikut:

[3.14.1] Bahwa perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah mengakibatkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara. Perubahan tersebut di antaranya adalah terjadinya penghapusan maupun pembentukan lembaga negara, pergeseran tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara, susunan dan kedudukan lembaga negara. Di antara perubahan mendasar yang memiliki pengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia adalah perubahan fungsi dan wewenang MPR. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR berwenang 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 maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 menetapkan berbagai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Kewenangan MPR menetapkan Ketetapan MPR tidak dapat dilepaskan dari kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan sebelum perubahan UUD 1945 sebagai lembaga tertinggi negara. Ihwal demikian ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan 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*). Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan Negara yang tertinggi tersebut, maka Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis [vide Butir III Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan]. Bahkan, untuk menegaskan lebih lanjut kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dimaksud diterbitkan 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), 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 [vide Pasal 1 dan Pasal 3 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973]. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD 1945, secara filosofis dan historis dikarenakan struktur MPR mencerminkan unsur-unsur yang terdiri dari semua aspirasi dan konstelasi komponen masyarakat yang merupakan representasi dari unsur aspirasi politik, daerah, serta golongan (misalnya: golongan agama, fungsional, profesi).

Dalam kaitan dengan kewenangan MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, MPR menerbitkan Ketetapan MPR, yang pertama kali tahun 1960 dengan menetapkan Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara dan beberapa Ketetapan MPRS/MPR lainnya. Sejak saat itu MPRS atau MPR menerbitkan sejumlah ketetapan, yang substansinya mengenai berbagai hal. Bahkan, termasuk materi muatan pokok yang seharusnya dimuat dalam konstitusi, namun karena kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, materi muatan tersebut dimaktubkan dalam bentuk ketetapan MPR. Oleh karena itu,

terdapat pula muatan ketetapan MPR, yang antara lain mengatur mengenai perubahan UUD 1945 melalui referendum tanpa MPR mengubah muatan Pasal 37 UUD 1945, pemilihan umum, masa jabatan presiden, hak asasi manusia, dan otonomi daerah. Selain ketetapan MPRS/MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*), terdapat juga ketetapan MPRS/MPR yang bersifat *beschikking* misalnya mengenai pengangkatan presiden dan/atau wakil presiden.

[3.14.2] Bahwa lebih lanjut untuk memperjelas kedudukan hukum ketetapan MPR dalam sistem perundang-undangan telah ditetapkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, yang merupakan hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan, serta Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai "Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia". Berdasarkan Ketetapan tersebut, ditentukan pertama kali Ketetapan MPR sebagai salah satu "bentuk" peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di bawah Ketetapan MPR terdapat UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang [Vide Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Angka II tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang Undang Dasar 1945, Huruf A Mengenai Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan]. Ketetapan MPR yang dimaksudkan adalah Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif yang dilaksanakan dengan Undang-Undang dan Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif yang dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Bahkan, dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ditegaskan pula bahwa "sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik UUD 1945, bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-perundangan bawahan dalam negara, dan sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya" [Vide Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Angka II tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang Undang Dasar 1945, Huruf A Mengenai Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan angka 2 dan angka 3].

[3.14.3] Bahwa dalam perkembangannya pada era reformasi, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dicabut oleh Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan karena MPR hendak menguatkan supremasi hukum dan mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun demikian, keberadaan Ketetapan MPR tetap sebagai bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Bahkan, ditegaskan oleh MPR dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 bahwa sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi [vide Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000]. Selain itu, dinyatakan pula bahwa MPR berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR [vide Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000], namun kewenangan MPR ini belum pernah dilakukan sampai dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tidak berlaku lagi.

Berkenaan dengan keberadaan ketetapan MPR yang masih tetap ada dalam hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut dikarenakan pada saat itu MPR masih memiliki kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan masih berposisi sebagai lembaga tertinggi negara. Sebab, Pasal 3 UUD 1945 pada saat itu belum dilakukan perubahan karena perubahan baru terjadi pada tahun 2001 (Perubahan Ketiga). Selanjutnya, seiring dengan diubahnya Pasal 3 UUD 1945 (pada tahun 2001) yang menyatakan MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, mulai terjadi perubahan terhadap kewenangan MPR membentuk ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*), sebagaimana yang selama ini dilakukan. Terlebih pada waktu itu dilakukan perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Implikasinya, dengan adanya perubahan tersebut, terjadi perubahan supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi sejalan dengan perubahan paradigma dan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Dalam kaitan dengan keberlakuan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 sebagai konsekuensi dari hasil peninjauan terhadap status dan materi muatan seluruh ketetapan MPRS/MPR berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR No.

I/MPR/2003, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan tidak berlaku dengan diakomodasi substansinya dalam produk hukum berupa undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004). Dalam ketentuan UU *a quo* ditentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah [vide Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004].

Dalam konteks ini, Ketetapan MPR sudah tidak dicantumkan lagi sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan penegasan karena adanya perubahan terhadap Pasal 3 UUD 1945 yang tidak lagi memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk atau menerbitkan ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*). Terlebih, struktur kelembagaan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara namun sebagai lembaga negara sebagaimana lembaga negara lainnya yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945.

Lebih lanjut, berkenaan dengan kekuatan hukum jenis dari peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 adalah sesuai dengan hierarkinya, dengan maksud penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi [vide Penjelasan Pasal 7 ayat (5) UU 10/2004]. Untuk menegaskan mengenai kelembagaan dan kewenangan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan apakah ada pertentangan atau tidak terhadap peraturan yang lebih tinggi, pada saat itu telah berlaku Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001) yang menentukan pada pokoknya bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar [vide Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945]. Artinya, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dicantumkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 telah sejalan

dengan pengaturan kelembagaan dan kewenangan pengujian yang termaktub dalam UUD 1945. Dengan demikian, tidak ada satupun jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat umum dan berada dalam suatu hierarki yang tidak dapat diuji atau dijadikan dasar pengujian.

[3.14.4] Bahwa dalam perkembangannya terjadi perubahan pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tatkala UU 10/2004 diganti dengan UU 12/2011 yang selengkapnya dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 adalah: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Dalam kaitan ini, Ketetapan MPR kembali dimunculkan sebagai salah satu jenis dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan Penjelasan yang menyatakan, “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003” (Ketetapan MPR No. I/MPR/2003) [Vide Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011]. Artinya, pengaturan terhadap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang semula dalam norma Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 tidak dikaitkan dengan keberadaan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, oleh pembentuk undang-undang hendak dikaitkan dengan Ketetapan *a quo* sehingga diupayakan memasukkan Ketetapan MPR dalam bagian jenis dan hierarki dalam norma Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011.

[3.15] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal di atas, Mahkamah setelah mencermati secara saksama uraian dalil Pemohon, ternyata Pemohon menyandarkan keseluruhan dalilnya mengenai anggapan inkonstitusionalitas

Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 dengan satu alasan utama, yaitu bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 telah menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai kewenangan MPR untuk membentuk dan memberlakukan Ketetapan MPR selain yang telah disebutkan pada Penjelasan norma *a quo*. Sementara norma Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 telah mencantumkan Ketetapan MPR sebagai salah satu dari jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Menurut Pemohon Penjelasan atas norma Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 telah memberikan pembatasan terhadap keberlakuan Ketetapan MPR yang telah diatur dalam norma Pasal 7 ayat (1) UU *a quo*. Pemohon beranggapan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 menyebabkan ketidakpastian hukum berkenaan dengan kewenangan MPR dalam membuat dan memberlakukan Ketetapan MPR yang telah disebutkan sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga menurut Pemohon hal tersebut bertentangan dengan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Berkenaan dengan dalil Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.15.1] Bahwa keberadaan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 *a quo*, sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan dan maksud pembentukan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang dilakukan setelah selesai perubahan UUD 1945. Ihwal pentingnya pembentukan Ketetapan MPR dimaksud karena UUD 1945 dikehendaki oleh MPR sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sejalan dengan prinsip mewujudkan supremasi konstitusi. Dengan dilakukannya perubahan UUD 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan negara yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia [vide Konsideran Menimbang huruf a, huruf b, dan huruf c Ketetapan MPR No. I/MPR/2003]. Dalam kaitan ini, kewenangan MPR telah 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)]. Perubahan UUD 1945 tersebut berimplikasi salah satunya dengan tidak adanya lagi kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan MPR yang berlaku

mengikat keluar seperti Ketetapan MPR yang menetapkan hal ihwal garis-garis besar daripada haluan negara. Sebab, MPR bukan lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Perubahan struktur kelembagaan negara dimaksud mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Perubahan tersebut memengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut UUD 1945, sehingga mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR) [vide Konsiderans Menimbang huruf d dan huruf e Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003]. Selain itu, pentingnya melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum seluruh ketetapan MPRS/MPR karena adanya perintah perubahan UUD 1945 yang diamanatkan melalui Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan MPR ditugasi untuk 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.

[3.15.2] Bahwa berdasarkan hasil peninjauan materi dan status Ketetapan MPRS/MPR diputuskan 6 (enam) kategori yuridis status dan materi muatan Ketetapan MPRS/MPR dari tahun 1960 sampai dengan 2002. Dari keenam kategori tersebut yang secara riil perlu ditindaklanjuti adalah kategori yuridis yang menyatakan “tetap berlaku sesuai dengan ketentuannya masing-masing”, yakni: 1) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia; 2) Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi,

dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan 3) Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Tap *a quo* [vide Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003]. Artinya, apabila ketentuan yang diamanatkan telah dilaksanakan maka dengan sendirinya Ketetapan tersebut tidak berlaku lagi. Berikutnya, kategori yuridis yang mengamanatkan 11 (sebelas) Ketetapan “tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang” [vide Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003]. Secara faktual dari sebelas Ketetapan tersebut ada yang telah dilaksanakan, misalnya UU 10/2004 sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Namun, sebagian besar masih belum berjalan sebagaimana amanat Pasal 4 Ketetapan *a quo*.

[3.15.3] Bahwa norma Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 pada pokoknya 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. Norma Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 *a quo* 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 12/2011 ditentukan jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, 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 [vide Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011]. 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 tata caranya dalam Peraturan MPR, namun peraturan tersebut bukan merupakan *regelingen* yang berlaku mengikat keluar, seperti halnya Ketetapan MPR sebelum perubahan UUD 1945. Ketetapan MPR yang disebutkan dalam norma Pasal 7 ayat (1) UU *a quo* tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang memberikan penegasan mengenai Ketetapan MPR apa saja yang masih berlaku dan syarat dari keberlakuan masing-masing Ketetapan MPR. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 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 12/2011 tidak dapat dikatakan memiliki makna yang bertentangan atau kontradiktif dengan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011.

[3.15.4] Bahwa apabila norma Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dipahami tanpa Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* 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. Sebab, norma Pasal 7 ayat (1) UU *a quo* 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 ayat (2) UU *a quo*, yang menegaskan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Lebih lanjut, norma Pasal 7 ayat (2) dinyatakan dalam Penjasannya, bahwa “Dalam ketentuan ini 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 12/2011 dan Penjasannya adalah bahwa Ketetapan MPR yang kemudian 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, untuk menilai ketaatan pada asas penjenjangan dimaksud maka 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 [vide Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945]. Berkenaan dengan tidak berwenangnya Mahkamah menguji Ketetapan MPR telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 10 September 2013, dan dipertegas kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 11 November 2014, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XIII/2015, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 7 September 2016. Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014 Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.6] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, permohonan a quo pernah diajukan sebelumnya dan diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, bertanggal 10 September 2013. Dalam putusan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan, “Mahkamah perlu mempertimbangkan kewenangan Mahkamah yang diatur secara limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu “menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”, dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, yaitu “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”. Selain itu, Mahkamah juga perlu mempertimbangkan eksistensi Ketetapan MPRS/MPR secara historis dalam beberapa peraturan yang mengatur tentang 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 (selanjutnya disebut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966) dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Tap MPR Nomor III/MPR/2000), serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011)” (vide Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, bertanggal 10 September 2013, halaman 32, paragraf **[3.10]**);

Pada bagian lain dalam putusan tersebut Mahkamah mempertimbangkan, “Menimbang bahwa berdasarkan Lampiran IIA Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Tap MPR Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, kedudukan Ketetapan MPRS/MPR ditetapkan secara

hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas Undang-Undang. Oleh karena Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas Undang-Undang maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah” (vide Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, bertanggal 10 September 2013, halaman 32, paragraf **[3.11]**); **[3.7]** Menimbang bahwa oleh karena permasalahan yang diuji dalam permohonan ini adalah sama dan telah dipertimbangkan dalam putusan tersebut di atas maka pertimbangan tersebut mutatis mutandis menjadi pertimbangan pula dalam putusan a quo, sehingga Mahkamah tidak berwenang mengadili permohonan a quo;”

Dengan demikian, andaiapun permohonan Pemohon dikabulkan, *quod non* yaitu dengan menghilangkan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, justru akan menimbulkan ketidakpastian terhadap Ketetapan MPR yang mana yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Tanpa penjelasan tersebut, MPR secara faktual akan nampak menjadi lembaga negara yang tidak sejajar dengan lembaga negara lainnya, karena dapat mengeluarkan ketetapan yang tidak dapat diuji atau ditinjau oleh lembaga konstitusional lainnya, di mana kedudukan Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan berada di atas undang-undang. Permasalahan tersebut pada ujungnya justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya dalam sistem peraturan perundang-undangan dan ketatanegaraan yang telah meniadakan kewenangan MPR membentuk dan menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) dan berlaku mengikat keluar. Oleh karena itu, MPR tidak dapat lagi membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelingen*). Selain itu, apabila Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dinyatakan inkonstitusional, *quod non*, juga akan menimbulkan persoalan karena Ketetapan MPR No. I/MPR 2003 yang merupakan amanat dari Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, hingga saat ini belum semua ketentuan-ketentuan dalam kategori yuridis hasil Ketetapan MPR *a quo* sudah terlaksana, *in casu* Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Oleh karena itu, telah jelas fungsi Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 terhadap maksud dari penyebutan Ketetapan MPR dalam norma Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Penjelasan dalam Pasal *a quo* bukanlah suatu norma karena penjelasan dimaksud hanya memberikan penegasan terhadap Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang masih eksis karena sampai saat ini belum dilaksanakan sepenuhnya. Berdasarkan rangkaian pertimbangan hukum di atas,

menurut Mahkamah, dalil Pemohon berkenaan dengan anggapan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.16] Menimbang bahwa meskipun tidak terdapat permasalahan konstitusional terhadap Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, namun terdapat urgensi bagi pembentuk undang-undang untuk dapat menegaskan posisi dan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana disebutkan sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Penegasan ini penting, karena sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, Mahkamah berpendapat, Ketetapan MPR seharusnya tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana hal tersebut juga telah pernah diberlakukan dalam UU 10/2004. Namun, dikarenakan Ketetapan MPR secara faktual masih ada karena kategori yuridis “tetap berlaku sesuai dengan ketentuannya masing-masing” dalam Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dan kategori yuridis yang mengamanatkan 11 (sebelas) Ketetapan “tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang” sebagaimana ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, maka lembaga-lembaga terkait perlu segera melaksanakan amanat Pasal 2 Ketetapan *a quo* dan kepada pembentuk undang-undang perlu segera merencanakan pembentukan undang-undang yang diamanatkan dimaksud atau menyesuaikan substansi undang-undang dengan materi ketentuan dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Dengan demikian, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan agar ke depan perubahan terhadap undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu menentukan dan memastikan keberadaan Ketetapan MPR tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

[3.17] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah telah ternyata ketentuan norma Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 tidak bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon. Oleh karenanya permohonan Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.18] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

6. PENDAPAT BERBEDA (DISSENTING OPINION)

Terhadap putusan Mahkamah *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 2 (dua) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Saldi Isra, yang menyatakan sebagai berikut:

[6.1] Menimbang bahwa permohonan Pemohon berkenaan dengan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 menyatakan, “Yang dimaksud dengan Permasyarakatan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

[6.2] Menimbang bahwa dalam amar putusannya Mahkamah menyatakan, “Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya”. Berkenaan dengan amar Putusan tersebut, kami, Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Saldi Isra memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dengan Putusan *a quo* dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

[6.2.1] Bahwa sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal Majelis Permasyarakatan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Di bawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk DPR. Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatsgewald liegi allein bei der Majelis*) karena MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*). Namun pasca reformasi konstitusi (1999-2002), MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi

negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap disain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan tersebut dapat dilihat dari adanya keberanian untuk 'memulihkan' kedaulatan rakyat dengan mengamendemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR" menjadi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD".

[6.2.2] Bahwa sebelum Perubahan UUD 1945, MPR pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari MPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut, UUD 1945 sebelum perubahan memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara. Untuk menjalankan wewenang tersebut, MPR membentuk produk hukum yang dikenal dengan "Ketetapan MPR". Sementara itu, lembaga-lembaga tinggi negara menjalankan mandat untuk melaksanakan Ketetapan MPR dan mempertanggungjawabkan kepada MPR. Perubahan prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 berakibat perubahan kedudukan dan wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

[6.2.3] Bahwa perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimaksud setidaknya membawa lima konsekuensi mendasar. *Pertama*, penegasan prinsip demokrasi yang merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya harus mengikuti prinsip negara hukum yang berpuncak pada supremasi konstitusi. *Kedua*, Majelis 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.

[6.2.4] Bahwa sebelum Perubahan UUD 1945, MPR pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari

MPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut, UUD 1945 sebelum perubahan memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara. Untuk menjalankan wewenang tersebut, MPR membentuk produk hukum yang dikenal dengan “Ketetapan MPR”. Sementara itu, lembaga-lembaga tinggi negara menjalankan mandat untuk melaksanakan Ketetapan MPR dan mempertanggungjawabkan kepada MPR. Perubahan prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 berakibat perubahan kedudukan dan wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

[6.3] Menimbang bahwa meski kedudukan MPR telah berubah, sebagaimana dinyatakan dan diterima oleh Pemohon, UUD 1945 hasil perubahan tidak menghilangkan sama sekali wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai suatu lembaga negara, 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]. Namun demikian, sebagaimana didalilkan Pemohon tidak terdapat pengaturan perihal produk hukum yang dapat dibuat MPR untuk menjalankan wewenang tersebut.

[6.4] Menimbang bahwa berkenaan dengan produk hukum berupa “Ketetapan MPR” dimaksud, baik sebelum maupun setelah perubahan, secara tekstual atau eksplisit, tidak ditemukan dalam UUD 1945. Sebelum perubahan UUD 1945, adanya wewenang MPR (menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah Undang-Undang Dasar; menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara) telah dimaknai sebagai bentuk hukum berupa “Ketetapan” dengan adanya kata “menetapkan” dalam kedua kewenangan dimaksud. Menurut Bagir Manan (1992), makna tersirat tersebut sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*) yang diakui setiap sistem undang-undang dasar. Dalam praktik, bentuk hukum berupa “Ketetapan MPR” diatur secara eksplisit dalam sejumlah Ketetapan MPR

(Tap MPR No XX/MPRS/1966 dan Tap MPR No III/MPR/2000) dan undang-undang (*in casu*, UU No 12/2011).

[6.5] Menimbang bahwa dengan adanya penataan terhadap lembaga negara dengan prinsip “supremasi konstitusi”, di mana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi berimplikasi terhadap eksistensi produk hukum, *in casu* Ketetapan MPR. Berkenaan dengan hal tersebut, Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan: MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003. Sesuai dengan amanat Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI 1945, Sidang Umum MPR Tahun 2003 memutuskan Ketetapan MPR No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Berdasarkan hasil peninjauan, dihasilkan enam kelompok Ketetapan MPRS/MPR 1960 hingga 2002, sebagai berikut:

1. Sembilan Ketetapan MPRS/MPR dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
2. Tiga Ketetapan MPRS/MPR tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing.
3. Delapan Ketetapan MPRS/MPR tetap berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004.
4. Sebelas Ketetapan MPRS/MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.
5. Lima Ketetapan MPRS/MPR masih berlaku sampai ditetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilu 2004.
6. Seratus empat Ketetapan MPRS/MPR tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

[6.6] Menimbang bahwa di antara enam kategori kelompok Ketetapan MPRS/MPR 1960 hingga 2002 tersebut, dalam kategori keempat “Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang”. Artinya, Ketetapan MPR telah diposisikan oleh MPR sebagai produk hukum yang sejajar dengan undang-undang. Namun 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. Terlebih Ketetapan diposisikan di atas undang-undang yang sudah barang tentu merupakan sebuah posisi yang dilematis. Sebagai sebuah norma peninggalan masa lalu yang sudah tereduksi kuantitasnya melalui amanat perubahan konstitusi dalam Sidang Panitia Ad Hoc MPR, menjadi janggal kemudian jika Ketetapan MPR justru malah secara hierarki ditempatkan di atas undang-undang.

[6.7] Menimbang bahwa apabila dibaca secara saksama putusan *a quo*, perihal bentuk jenis produk hukum “Ketetapan MPR” yang dimasukkan dan ditempatkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan telah diuraikan secara komprehensif, termasuk dampak atau implikasinya dalam praktik penyelenggaraan negara setelah perubahan UUD 1945. Namun, perbedaan pendapat kami dengan putusan *a quo*, kami menghendaki substansi tersebut dimasukkan ke dalam amar putusan dan tidak berhenti sampai pertimbangan hukum (*ratio decidendi*). Dalam hal ini, untuk menghindari segala implikasi masuknya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kami menghendaki penegasan untuk menghapus Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011. Karena, secara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat, atau padanan kata/istilah asing dalam norma pokok yang disertai dengan contoh. Selain itu, penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung di dalam peraturan perundang-undangan. Di samping itu, rumusan penjelasan pasal demi pasal tidak memperluas, mempersempit, atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh (vide Lampiran I UU 12/2011). Namun demikian, menghapus Penjelasan dimaksud tetap saja tidak akan menghilangkan ihwal persoalan hukum masuknya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, selain penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011, kami sekaligus menyatakan inkonstitusional Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 dimaksud.

[6.8] Menimbang bahwa secara faktual masih terdapat sejumlah Tap MPR yang masih berlaku sebagaimana dinyatakan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003,

sehingga memerlukan dasar hukum pengaturannya. Namun demikian, meletakkan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat, apalagi jika hierarki kedudukannya diletakkan di atas undang-undang. Untuk itu, Ketetapan MPR seyogianya diletakkan sebagai ketentuan peralihan di dalam UU 12/2011, atau setidaknya kedudukannya diletakkan sejajar dengan undang-undang, dan bukan di atas undang-undang 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 undang-undang. Hal ini juga diperkuat dengan adanya beberapa Ketetapan MPR yang telah dicabut yang materi muatannya telah dipindahkan ke dalam undang-undang. Dengan memosisikan Tap MPR sejajar dengan undang-undang, maka Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diangkat menjadi norma dalam batang tubuh UU 12/2011.

[6.9] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, karena materi yang kami kabulkan tidak sama dengan yang dimohonkan Pemohon, seharusnya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *a quo* untuk sebagian.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Wahiduddin Adams, Arief Hidayat, Anwar Usman, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, dan Ridwan Mansyur masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **enam belas**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, selesai diucapkan **pukul 18.16 WIB** oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Wahiduddin Adams, Arief Hidayat, Anwar Usman, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, dan Ridwan Mansyur masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon dan/atau kuasanya, serta Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya, tanpa dihadiri Presiden atau yang mewakilinya.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Ridwan Mansyur

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ery Satria Pamungkas



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id