



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 66/PUU-XXI/2023**

Tentang

**Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Membentuk Ketetapan
Majelis Permusyawaratan Rakyat**

- Pemohon** : Partai Bulan Bintang (PBB) yang diwakili oleh Yusril Ihza Mahendra sebagai Ketua Umum, dan Afriansyah Noor sebagai Sekretaris Jenderal.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 dianggap bertentangan dengan UUD 1945.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 16 Januari 2024.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah partai politik yang berbadan hukum 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). Menurut Pemohon, hak konstitusional Pemohon sebagai partai politik peserta pemilu, terhalang oleh adanya ketidakpastian hukum dengan berlakunya Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji. Pemohon beranggapan 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.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian norma Undang-Undang *in casu* Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Berkenaan dengan kedudukan hukum, 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. Oleh karena Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Berkenaan dengan dalil Pemohon, 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.

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”. 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*.

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.

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 Penjelasan, 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 Penjelasan 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.

Dengan demikian, andai pun 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. Selain itu, apabila Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dinyatakan inkonstitusional, 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. Oleh karena itu, menurut Mahkamah dalil-dalil permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya. Selanjutnya, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan tersebut, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 2 (dua) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Saldi Isra, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

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. 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.