

## KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

**Aditya Rahmadhony\***

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional  
Jalan Permata No. 1, Halim Perdanakusuma, Jakarta Timur

Email : dhietdhon@gmail.com

Naskah diterima : 03/04 /2020, revisi : 23/05/2020, disetujui 23/05/2020

### **ABSTRAK**

*Penelitian ini mengangkat permasalahan dimasukkannya kembali Ketetapan MPR ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertama, MPR setelah perubahan terhadap UUD 1945 sudah tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara, dengan demikian berpengaruh terhadap kedudukan produk hukumnya yaitu Ketetapan MPR; Kedua, upaya penyelesaian masalah apabila ada Ketetapan MPR yang dianggap bertentangan dengan UUD NRIT 1945. Metode penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian, bahwa Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan, karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Implikasi Ketetapan MPR masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan konsekuensi hukum terhadap tata susunan norma, kepastian hukum, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Untuk saat ini secara konstitusional belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai upaya uji materil terhadap Ketetapan MPR.*

**Kata Kunci** : Ketetapan MPR, Sistem peraturan perundang-undangan, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Indonesia

### **ABSTRACT**

*This study raises the problem of the re-inclusion of the Decree of the People's Consultative Assembly into Act Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. First, the People's Consultative Assembly after the amendment to the 1945 Constitution is no longer the Supreme State Institution, thus affecting the position of its legal products namely the Decree of the People's Consultative Assembly; Second, efforts to resolve the problem if there is a Decree of the People's Consultative Assembly which is considered to be in conflict with the 1945 Constitution. This research method uses normative legal research with a statutory and conceptual approach. The results of the study, that the MPR Decree essentially cannot be classified into statutory regulations, because they contain higher types of norms and are different from the norms contained in the Act. Implications The decree of the MPR into the hierarchy of legislation creates legal consequences for the arrangement of norms, legal certainty, and testing space due to conflicts between fellow legislative products. At present there is no constitutional constitution that regulates the judicial review of the MPR Decree.*

**Keywords:** MPR Decree, Legislation System, The Act Number 12 of 2011, Indonesia

## A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRIT 1945) sebelum perubahan membangun sistem ketatanegaraan yang memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap presiden (*executive heavy*) yang tidak diimbangi oleh lembaga-lembaga lain. Dengan kedudukannya yang kuat, Presiden dapat mengeluarkan berbagai kebijakan untuk selalu mengakumulasi kekuasaannya sehingga prasyarat bekerjanya demokrasi yakni adanya mekanisme *checks and balances* tidak dipenuhi oleh UUD NRIT 1945 ini.<sup>1</sup> Perubahan tersebut tentunya akan membawa dampak yang penting dalam ketatanegaraan Indonesia.<sup>2</sup> Soekarno menyatakan bahwa UUD NRIT 1945 sebelum perubahan merupakan "*Revolutie-Grondwet*" atau "UUD Kilat" yang disusun sekedar untuk memenuhi kebutuhan dalam rangka sesegera mungkin memproklamasikan Indonesia sebagai negara merdeka.<sup>3</sup>

Atas dasar tersebut, perubahan terhadap UUD NRIT 1945 menjadi suatu keharusan, supaya tidak dapat disalahgunakan kembali oleh rezim selanjutnya. UUD NRIT 1945 menjadi alat untuk melegitimasi suatu rezim dalam menjalankan pemerintahannya secara otoriter. Perubahan terhadap UUD NRIT 1945 dilakukan sebanyak empat kali pada Sidang Tahunan MPR, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Salah satu dampak perubahan UUD NRIT 1945 adalah mengenai perubahan kelembagaan negara, khususnya perubahan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari yang sebelumnya lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara. Perubahan ini menjadikan MPR menjadi lembaga yang sejajar secara hierarki kelembagaan, dengan menempatkan MPR sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dengan perubahan tersebut, kewenangan MPR sebagai lembaga negara dibatasi menurut Pasal 3 UUD NRIT 1945 menyatakan sebagai berikut :<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Amandemen UUD NRIT 1945 dalam Perspektif Demokrasi dan "Civil Society"*, Jakarta : Jurnal Forum Indonesia Satu "*Civility*", Vol. 1, No. 2, November 2001 – Januari 2002, 2001, hlm. 8.

<sup>2</sup> Hal ini dapat dipahami karena masyarakat melihat pengalaman pemerintahan pada masa lalu (orde lama dan orde baru) yang lebih didominasi oleh kekuasaan presiden. Akhirnya pada sidang istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1999, Undang-Undang Dasar 1945 berhasil diamandemen untuk pertama kalinya. Lihat Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahannya di Indonesia 1945 – 2002)*, Bogor : PT. Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 2.

<sup>3</sup> Jimly Assididqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 230.

<sup>4</sup> Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 3.

- (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.

Berdasarkan ketentuan di atas, produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah sebuah "Ketetapan". Di dalam UUD NRIT 1945, Ketetapan MPR (Tap MPR) tidak diatur secara jelas dan tegas sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Bentuk Tap MPR dan sifatnya sebagai peraturan perundang-undangan tumbuh sebagai praktek ketatanegaraan dimulai tahun 1960. Baru tahun 1966 melalui Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, MPRS menegaskan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Sebelum perubahan UUD NRIT 1945, ketetapan MPR/S merupakan produk hukum yang memiliki kedudukan tertinggi di bawah undang-undang dasar dan berada di atas undang-undang. Hal ini terjadi karena MPR sendiri dianggap sebagai lembaga tertinggi negara di bawah undang-undang dasar.<sup>6</sup> Namun demikian, setelah UUD NRIT 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menerapkan suatu produk peraturan (*regels*) di luar naskah Undang-Undang Dasar dan perubahan UUD. Bahkan, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membahas ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya sendiri dalam persidangan resmi MPR.<sup>7</sup>

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR hanya bersifat sebagai suatu keputusan (*beshickking*). Tetapi dalam perjalanannya, ketetapan MPR juga pernah mempunyai produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Sebagai contoh, dapat terlihat di dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Tap MPR No. III/MPR/2000, yang isinya mengatur mengenai tata urutan (hierarki) dan jenis peraturan perundang-undangan. Kemudian pada tahun 2004 dengan disahkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sudah tidak berlaku lagi.

Hal ini dikuatkan dengan diterbitkannya Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2000. Pada Pasal 4 menyatakan bahwa "*Ketetapan Majelis*

---

<sup>5</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : PT. Alumni,1997, hlm. 107.

<sup>6</sup> Jimly Assiddiqie, *Op.Cit.* hlm. 232.

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm. 233.

*Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang”.*

Dengan demikian, segala Ketetapan MPR atau MPRS mempunyai batas waktu pemberlakuan sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi yang sama. Sehingga dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara otomatis Tap MPR atau MPRS sudah tidak berlaku lagi.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak mengenal adanya Ketetapan MPR di dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka Tap MPR tidak lagi sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Namun pada tahun 2011 Presiden dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dimasukkan kembali sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang posisinya berada di bawah UUD NRIT 1945 dan di atas undang-undang.

Kondisi tersebut di atas menimbulkan suatu permasalahan baru, bahwa dengan kembalinya Ketetapan MPR masuk sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan menimbulkan sebuah persepsi. MPR sebagai lembaga negara dimasa yang akan datang dapat menerbitkan kembali berbagai Ketetapan MPR. Hal ini dikarenakan, Ketetapan MPR mendapat legalitas secara tegas pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 berada dalam jenis peraturan perundang-undangan. Walaupun demikian, bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR disini adalah Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku sesuai Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, namun norma pembatasan materi dimaksud berada pada bagian penjelasan yang seharusnya tidak dapat memuat norma baru. Selain itu, norma bagian penjelasan tidak memiliki daya kekuatan mengikat.<sup>8</sup>

Keberadaan Ketetapan MPR masuk kembali ke dalam jenis peraturan perundang-undangan hanya untuk memfasilitasi keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku sesuai Pasal 2 dan Pasal 4. Padahal masa berlaku Ketetapan MPR Pasal 2 dan Pasal 4 dimaksud mempunyai batasan waktu, hal ini apabila Ketetapan MPR tersebut sudah terpenuhi atau tertampung menurut

---

<sup>8</sup> R. Muhammad Mihradi, Laporan Hasil Penelitian “Status Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2012. hlm. 3.

ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Ketetapan MPR tersebut akan hilang atau dicabut keberadaannya secara otomatis.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, ada tiga permasalahan yang perlu diuraikan secara jelas dan komprehensif serta menarik untuk diteliti. *Pertama*, kedudukan Ketetapan MPR RI (Tap MPR) dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. *Kedua*, upaya penyelesaian masalah apabila ada Tap MPR yang dianggap bertentangan dengan UUD NRIT 1945.

## **B. Metode Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka obyek penelitian pada hakikatnya meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Ketetapan MPR pasca berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yang bersifat *normatif* dengan pendekatan yang menggunakan konsep meneliti data pustaka atau data sekunder, berupa penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.<sup>9</sup>

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>10</sup>. 1) Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) adalah pendekatan dengan cara meneliti kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan dan kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia pasca perubahan UUD NRIT 1945. 2) Pendekatan sejarah (*historical approach*) yaitu untuk menjelaskan perkembangan dinamika kedudukan tap MPR di dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. 3) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni untuk menjelaskan tap MPR masuk sebagai jenis peraturan perundang-undangan, permasalahan terjadi apabila tap MPR merupakan jenis peraturan perundang-undangan, dan upaya penyelesaian hukum apabila ada tap MPR yang bertentangan dengan UUD NRIT 1945.

---

<sup>9</sup> Bahder Johan, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 2008, hal. 84. Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, bahwa penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI-Press, 1986, hal. 52.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2011, hal. 93 – 139.

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>11</sup> di dalam penelitian hukum, sumber data penelitian hukum meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Akan tetapi dalam penelitian ini hanya menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum dan sesudah perubahan), seluruh Ketetapan MPR<sup>12</sup> dan peraturan perundang-undangan lainnya; Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum, dan hasil karya dari kalangan ahli hukum serta karya lainnya yang berkaitan dengan kedudukan ketetapan MPR;

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan dilakukan dengan pengumpulan data atau bahan berupa pemanfaatan sumber-sumber hukum tertulis dari berbagai teori, pendapat yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan khususnya kedudukan Tap MPR, literatur-literatur, dan tulisan-tulisan dari para pakar hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Data yang diperoleh dari studi kepustakaan berupa bahan hukum primer, sekunder dan tertier dianalisis secara *deskriptif kualitatif*. Analisis data *deskriptif kualitatif* yaitu analisis data yang menjelaskan dengan cara menggambarkan suatu keadaan baik uraian-uraian secara teoritis dengan membandingkan keadaan sebenarnya (realistis) dalam suatu kalimat atau kata-kata yang sistematis dan komprehensif.

## C. Pembahasan

### 1. Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia

#### 1.1. Hubungan Kelembagaan MPR dan Ketetapan MPR

Sebelum dilakukan perubahan atas UUD NRIT 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat ke mana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam Penjelasan UUD NRIT 1945 sebelum diadakan perubahan itu, dinyatakan bahwa "*Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR*". Dari konstruksi yang demikian, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dipahami sebagai lembaga tertinggi

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hal. 52.

<sup>12</sup> Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 samapi dengan Tahun 2002.

negara di mana kedaulatan seluruh rakyat Indonesia terjelma. Oleh karena itu, segala ketetapan yang dikeluarkannya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR, ataupun Mahkamah Agung. Dengan demikian, Ketetapan MPR/S lebih tinggi kedudukannya hierarkinya daripada undang-undang ataupun bentuk-bentuk peraturan lainnya.<sup>13</sup>

Kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara mendapat legitimasi dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. III/MPR/1978<sup>14</sup>, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) bahwa : "*Yang dimaksud Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis*". Selanjutnya pada ayat (2) yang dimaksudkan Lembaga Tinggi Negara, terdiri dari Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung. Ketetapan MPR inilah yang mengklasifikasikan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Kelima lembaga negara tersebut berada di bawah MPR. Lembaga Negara Tertinggi<sup>15</sup> ini menurut UUD NRIT 1945 sebelum perubahan mempunyai tiga macam tugas, yaitu menetapkan undang-undang dasar, menetapkan garis-garis besar haluan negara, dan memilih serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Menurut Sri Soemantri<sup>16</sup>, wewenang yang dimiliki, sebagaimana yang diatur UUD NRIT 1945 hanya satu, yaitu mengubah UUD NRIT 1945. Namun dalam praktik, MPR telah mengeluarkan bermacam-macam Ketetapan yang mengisi hal-hal yang belum/tidak diatur dalam UUD NRIT 1945. Hal ini dapat dianggap menyempurnakan, menambah, bahkan mengubah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD NRIT 1945.

Dengan pertimbangan yang demikian menurut Jimly Asshiddiqie<sup>17</sup>, maka haluan-haluan negara yang dimaksud perlu dituangkan dalam bentuk ketetapan-ketetapan yang mengatur dengan daya ikat yang efektif. Karena kedudukan MPR sendiri lebih tinggi daripada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka dengan sendirinya kedudukan Ketetapan MPR/S dianggap lebih tinggi daripada undang-undang. Sesungguhnya, ketetapan-ketetapan MPR/S yang bersifat

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 33.

<sup>14</sup> Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

<sup>15</sup> Menurut Sri Soemantri bahwa: pemakaian istilah sebagai "Lembaga Tertinggi Negara" dan "Lembaga Tinggi Negara" kurang tepat. Sebab perkataan "lembaga negara" adalah satu istilah yang mempunyai satu maksud dan pengertian. Istilah itu padanan kata *political institution*. Dengan demikian seharusnya digunakan istilah "Lembaga Negara Tertinggi" dan "Lembaga Negara Tinggi". Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung : Remadja Karya, 1985, hlm. 42.

<sup>16</sup> Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran dan Pandangan)*, Bandung : Rosda Karya, 2014, hlm. 263.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Op.Cit*, hlm. 34.

mengatur itu juga mempunyai kedudukan sebagai hukum konstitusi, karena dibuat dan ditetapkan oleh lembaga yang sama dengan yang menetapkan undang-undang dasar. Selanjutnya menurut Jimly Asshiddiqie<sup>18</sup>, dengan adanya Ketetapan MPR/S sebagai produk hukum yang mengatur (*regeling*) merupakan bentuk penafsiran MPR atas UUD NRIT 1945 yang dikenal sangat ringkas. Ketetapan yang berisi penafsiran dan elaborasi normatif itu diperlukan untuk melengkapi haluan-haluan negara yang terdapat dalam konstitusi tertulis yang belum lengkap itu. Dengan perkataan lain, Ketetapan MPR/S itu mempunyai nilai konstitusi atau setidaknya sebagai bentuk penafsiran atas UUD NRIT 1945 atau bahkan merupakan perubahan undang-undang dasar dalam bentuk yang tidak resmi menurut ketentuan Pasal 37 UUD NRIT 1945.

UUD NRIT 1945 sebelum perubahan tidak menyebut secara jelas produk hukum yang dihasilkan oleh MPR berupa Ketetapan. Ketetapan MPR tersebut hadir karena adanya penafsiran pada Pasal 2 ayat (3)<sup>19</sup> jo Pasal 3<sup>20</sup> UUD NRIT 1945, yaitu dari kata "ditetapkan" (Pasal 2 ayat (3) UUD NRIT 1945) dan kata "menetapkan" (Pasal 3 UUD NRIT 1945)<sup>21</sup>. Terjadi perluasan makna atas dasar penafsiran tersebut, sehingga ini dijadikan suatu kebiasaan ketatanegaraan yang terus berlanjut. Menurut Bagir Manan<sup>22</sup>, eksistensi praktek dan kebiasaan ketatanegaraan diakui oleh sistem UUD NRIT 1945. Dalam penjelasan disebutkan: "*.... disampingnya UUD itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis*".

Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di tempatkan pada urutan kedua setelah UUD NRIT 1945 dan diatas undang-undang, berdasarkan ketentuan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Menurut Penulis, penempatan ini bukan tanpa alasan, karena secara kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Otomatis produk hukum yang dihasilkan juga harus sederajat dengan lembaga berwenang yang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Mengutip pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto<sup>23</sup>, mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan salah satunya,

---

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> Pasal 2 ayat (3) UUD NRIT 1945: *Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.*

<sup>20</sup> Pasal 3 UUD NRIT 1945: *Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.*

<sup>21</sup> Lihat lebih jelas Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah ... Op.Cit.*, hlm. 107.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

<sup>23</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 8.

yaitu: "undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula". Asas tersebut, dapat mencerminkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan keberadaan produk hukum yang dihasilkannya yaitu Ketetapan MPR, yang ditempatkan di atas undang-undang. Hal ini dikarenakan, undang-undang merupakan produk hukum bersama antara Presiden dan DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRIT 1945 sebelum perubahan. Seperti diketahui, bahwa Presiden dan DPR yang merupakan lembaga tinggi negara dilihat secara kelembagaan berada di bawah MPR.

Reformasi tahun 1998 memunculkan gagasan untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRIT 1945. Setelah perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRIT 1945, makna kedaulatan rakyat mengalami perubahan seiring dengan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRIT 1945 yang berbunyi: "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Ketentuan tersebut kemudian melahirkan suatu penafsiran bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dan secara otomatis kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara.

Hal tersebut di atas, semakin meyakinkan keberadaan MPR bukan lagi lembaga negara satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat. Dengan terbaginya kedaulatan rakyat kepada lembaga-lembaga negara lainnya, maka keadaan menjadi seimbang dan sederajat antara lembaga negara yang satu dan lainnya. Tidak ada satu lembaga negara pun yang "superior" terhadap lembaga negara yang lain. Prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check dan balances*) masing-masing lembaga negara yang diutamakan.

## **1.2. Ketetapan MPR di dalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Peraturan perundang-undangan tersusun secara bertingkat yang terdiri dari norma-norma hukum. Norma-norma hukum yang berbentuk piramida ini yang kemudian disebut dengan susunan norma, yang dalam norma hukum tertulis disebut dengan *piramida perundang-undangan*<sup>24</sup> atau yang secara substansi disebut *hierarki perundang-undangan*.<sup>25</sup> Untuk mengetahui teori umum tentang piramida perundang-undangan, terlebih dahulu diketahui

---

<sup>24</sup> Rosjidi Ranggawidjaja *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung : Mandar Maju, 1998, hlm. 26.

<sup>25</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

adalah *Teori Stufenbau (Stufenbau des rechts theorie)* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, sebagai berikut:<sup>26</sup>

“Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*Stufenbau des rechts theorie*) ... di puncak *stufenbeu* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah hukum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (*concrettenorm*).”

Norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.<sup>27</sup> Hal ini disebabkan supaya tidak ada peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lainnya, baik itu bertentangan secara vertikal (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkat hierarkinya) maupun secara horizontal (peraturan perundang-undangan yang derajatnya sejajar saling bertentangan satu sama lainnya).

Teori Hans Kelsen di atas kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky (muridnya) dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem Stufenaufbeu der Rechtsordnung* atau *die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut<sup>28</sup> : 1) Norma fundamental negara (*staatsfundamental-norm*); 2) Aturan-aturan dasar negara/aturan-aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*); 3) Undang-Undang (formal) (*formallegesetz*); dan 4) Peraturan Pelaksanaan serta Peraturan Otonom (*verordnung & autonomi satzung*).

Menurut Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Ia terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara

---

<sup>26</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni, 2008, hlm. 36.

<sup>27</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius, 1998, hlm. 25.

<sup>28</sup> Terkutip dalam : I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.Cit.* hlm. 38.

(*staatsgrundgesetz*)<sup>29</sup>, yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang konkret, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *Verordnung & autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).<sup>30</sup>

UUD NRIT 1945 tidak secara tegas menentukan adanya Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Bentuk Tap MPR dan sifatnya sebagai peraturan perundang-undangan tumbuh sebagai praktek ketatanegaraan mulai 1960. Baru tahun 1966 (Tap MPRS No. XX/MPRS/1966) MPRS menegaskan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup> Menurut Bagir Manan<sup>32</sup>, bahwa dalam pengertian khusus, keluaran dari tindakan menetapkan adalah “ketetapan”, dan kalangan Ilmu Hukum Administrasi Negara, istilah “ketetapan” biasa dipakai sebagai nama perbuatan administrasi negara yang bersifat *individual, konkrit* atau yang lazim disebut “*beschikking*”.

Ketetapan sebagai suatu bentuk tindakan atau perbuatan administrasi negara tidak lagi tergolong sebagai peraturan perundang-undangan. Untuk menghindari kerancuan tersebut, maka (alm) Prof. Kuntjoro Purbopranoto menyarankan agar tidak lagi dipergunakan istilah sebagai padanan “*beschikking*”. Beliau menyarankan kemungkinan mempergunakan istilah “keputusan”. Terlepas dari persoalan “akademik” tersebut, penamaan “Ketetapan MPR” telah diterima dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia, dan mempunyai dasar dalam UUD NRIT 1945 (Pasal 2 dan Pasal 3). Karena itu tidaklah menyalahi sistem peraturan perundang-undangan menurut UUD NRIT 1945 apabila nama tersebut tetap dipergunakan.<sup>33</sup>

Pertanyaan lebih lanjut adalah: “Benarkah Tap MPR merupakan peraturan perundang-undangan?” UUD NRIT 1945 hanya menyebutkan empat hal yang memerlukan ketetapan MPR, yaitu: a) menetapkan UUD; b) menetapkan GBHN; c) menetapkan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden; d) menetapkan perubahan UUD NRIT 1945. Dari sudut perundang-undangan, keempat ketetapan tersebut dapat dikelompokkan menjadi:<sup>34</sup> a. Menetapkan UUD dan

---

<sup>29</sup> Aturan dasar/aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, masih umum, masih dalam garis besar, dan masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder. Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung : (Lembaga Penerbitan Yayasan Pembangunan Indonesia Yapemdo, 2009, hlm. 195.

<sup>30</sup> Terkutip dalam : I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Op.Cit.* hlm. 38.

<sup>31</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, hlm. 107.

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 108.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 109-110.

menetapkan perubahan UUD; b. Penetapan GBHN; dan c. Menetapkan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut pendapat Bagir Manan dan Kuntana Magnar,<sup>35</sup> dari ketiga macam Ketetapan MPR di atas, tidak semua Tap MPR merupakan peraturan perundang-undangan. *Dengan demikian Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan menurut Tap No. XX/MPRS/1966 harus diberi arti yang lebih sempit, yaitu hanya ketetapan yang memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan akan disebut peraturan perundang-undangan.* Dapat penulis simpulkan bahwa Ketetapan MPR/S merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi dengan syarat hanya ketetapan yang bentuknya pengaturan (*regeling*) saja yang masuk sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, selain bentuk Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan tidak masuk sebagai peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menempatkan Ketetapan MPR pada urutan kedua setelah UUD NRIT 1945 dan di atas Undang-Undang, hal ini terlihat berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.<sup>36</sup> Kemudian diperkuat dengan adanya Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan: *“Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”*. Pasal 7 ayat (2) menimbulkan konsekuensi yuridis dimana dalam penjelasan pasal tersebut menjelaskan 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”*.

Padahal seperti kita ketahui di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, bahwa masih ada Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003 yaitu berjumlah 11 (sebelas) Ketetapan. Berdasarkan hal tersebut di atas, ketentuan Pasal 7 ayat (2) secara tidak langsung memperkuat keberadaan Ketetapan MPR sebagai sumber hukum formal maupun materil, yang konsekuensinya dalam pembentukan

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 109-110.

<sup>36</sup> Padahal penempatan Ketetapan MPR masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan langkah yang keliru, apalagi ditempatkan pada urutan kedua setelah UUD NRIT 1945 dan di atas Undang-Undang. Karena sejatinya UU No. 12 Tahun 2011 hanya menampung atau memfasilitasi keberadaan Tap MPR yang masih berlaku menurut Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003, sehingga timbul penafsiran yang beragam terhadap penempatan Tap MPR masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

peraturan perundang-undangan harus menjadi sumber acuan dan dimasukkan ke dalam konsideran “mengingat”.

Penggunaan istilah “Peraturan Perundang-undangan” dalam hal ini dinilai tidak tepat karena dengan istilah peraturan perundang-undangan di dalam teori berarti menyangkut pengelompokan norma. Jika hal ini dimaksud, maka pencantuman Ketetapan MPR dan UUD NRIT 1945 dalam tata urutan tersebut menjadi tidak tepat karena berdasarkan pengelompokan norma, Ketetapan MPR dan UUD NRIT 1945 bukan termasuk peraturan perundang-undangan (*gesetz*), tetapi dimasukkan dalam kelompok *staatsgrundgesetz*.<sup>37</sup>

Di Negara Republik Indonesia Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini tertuang dalam Batang Tubuh UUD NRIT 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-Undang (*formell Gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Menurut A. Hamid S. Attamimi, dikutip oleh Maria Farida Indrati S:<sup>38</sup>

“Isi penting bagi Aturan Dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum Peraturan Perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum”.

Menurut Maria Farida Indrati S<sup>39</sup>, bahwa Batang Tubuh UUD NRIT 1945, serta Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tetapi termasuk dalam *Staatsgrundgesetz*, sehingga menempatkan keduanya ke dalam peraturan perundang-undangan adalah sama dengan menempatkannya terlalu rendah. Batang Tubuh UUD dan Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan, karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara.

---

<sup>37</sup> Anji Sudjiman, *Format Masalah Konstitusionalitas Ketetapan MPR Dalam Interpretasi UUD NRIT 1945*. Buletin Legalitas. Hlm. 33-34. Terkutip dalam Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.Cit.*, hlm. 292-293.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 76.

Menurut Moh. Mahfud MD<sup>40</sup>, adanya penggarisan bahwa Tap MPR itu bukan merupakan peraturan perundang-undangan dapat dengan mudah digali dan dipahami dari dua pasal di dalam UUD NRIT 1945 yakni Pasal 24C ayat (1) dan Aturan Tambahan Pasal 1 UUD NRIT 1945, serta Tap MPR No. I/MPR/2003 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, sebagai berikut:

- a. Pasal 24C ayat (1) menggariskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar ...” dan seterusnya. Ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang langsung berada di bawah Undang-Undang Dasar adalah Undang-Undang.
- b. Aturan Tambahan Pasal 1 UUD NRIT 1945 menentukan bahwa “Majelis Permusyawaratan ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003.” Ketentuan ini jelas memerintahkan kepada MPR untuk meninjau dan menentukan status baru bagi semua Tap MPR/MPRS yang sudah ditetapkan bukan sebagai peraturan perundang-undangan lagi.
- c. Berdasarkan ketentuan UUD hasil amandemen atas status Tap MPRS dan Tap MPR itu maka Sidang Tahunan MPR tahun 2003 mengeluarkan Tap MPR yang (secara populer) dikenal sebagai “Tap sapujagat” yakni Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002. Tap ini mengelompokkan 139 Tap MPRS dan Tap MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru, yaitu: (1) yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 Tap, (2) yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 Tap, (3) yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu sebanyak 8 Tap, (4) dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang sebanyak 11 Tap, (5) yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib baru oleh MPR hasil Pemilu Tahun 2004 sebanyak 5 Tap, (6) yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 Tap.
- d. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat, antara lain, untuk menyesuaikan dengan tuntutan UUD NRIT 1945 hasil amandemen itu menetapkan jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan tidak lagi memasukkan Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan.

Untuk itu, Penulis dapat disimpulkan bahwa Ketetapan MPR harus dihilangkan dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ada beberapa faktor mengapa Ketetapan MPR harus dihilangkan, yaitu:

1. MPR secara lembaga sudah tidak bisa lagi mengeluarkan sebuah “Ketetapan” atau produk lainnya yang bersifat mengatur (*regeling*), sejak ditetapkannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan 2000;

---

<sup>40</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pascaamandemen Konstitusi)*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 33-34.

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara konstitusional tidak mengenal adanya uji materil Ketetapan MPR terhadap UUD ataupun Undang-undang terhadap Ketetapan MPR. Yang ada hanya Undang-Undang terhadap UUD yang dilakukan kewenangannya oleh Mahkamah Konstitusi dan Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yang kewenangannya dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Hal ini karena konsekuensi yuridis dengan dimasukkannya kembali Ketetapan MPR ke dalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkannya pada urutan kedua setelah UUD NRIT 1945 dan di atas Undang-Undang. Selanjutnya diperkuat oleh ketentuan Pasal 7 ayat (2)<sup>41</sup> UU No. 12 Tahun 2011 yang mengandung konsekuensi yuridis, bahwa *“peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya”*. Inilah dasarnya terjadinya kerancuan yang mengakibatkan Ketetapan MPR wajib menjadi dasar acuan *“Materiil”* dan *“Formal”* dalam pembentukan Undang-Undang.<sup>42</sup>
3. Bagi ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, yang mempunyai ketentuan *“sampai seluruh ketentuan di dalam materi masing-masing Ketetapan dilaksanakan”*. Ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 2 masih berbentuk abstrak, perlu ada instrumen hukum yang tepat untuk mengkonkritkannya supaya masing-masing ketentuan tersebut dapat dilaksanakan. Menurut hasil pengamatan penulis, untuk Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 di dalam ketentuannya mengamanatkan kepada DPR dan Pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan. instrumen hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan bersama-sama antara DPR dan Pemerintah adalah Undang-Undang. Apabila amanat dari Ketetapan MPR tersebut telah terlaksana dengan dibentuknya Undang-Undang, yang sekaligus mengkonkritkan amanah dari Ketetapan MPR, seharusnya amanah tersebut sudah selesai dilaksanakan. seperti layaknya sebuah produk bersifat penetapan (*beschikking*) yang konkrit dan sekali selesai (*einmalig*), maka Ketetapan tersebut tidak berlaku secara otomatis. Kecuali terhadap Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 yang mengamanatkan *“Ketetapan tetap berlaku sampai terlaksananya ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6”* itu sudah terlaksana, karena Negara Demokratik Timor Leste sudah terbentuk dan sudah mempunyai konstitusi sendiri.

---

<sup>41</sup> Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: *“Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”*.

<sup>42</sup> Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Op.Cit.*, hlm. 35.

Dari keempat faktor di atas, penulis tegaskan kembali bahwa Ketetapan MPR bukanlah merupakan jenis peraturan perundang-undangan dan sebaiknya dihilangkan keberadaannya dari hierarki peraturan perundang-undangan. Solusinya dengan melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dengan jalan Ketetapan MPR dimasukkan atau ditempatkan pada “Bab Ketentuan Peralihan”.<sup>43</sup> Penempatan Ketetapan MPR di dalam “Ketentuan Peralihan” tersebut merupakan langkah alternatif yang harus ditempuh, hal ini untuk menghindari terjadinya konsekuensi hukum yang akan ditimbulkan apabila Ketetapan MPR masuk kembali ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

## 2. Upaya Penyelesaian Masalah Terjadinya Pertentangan Antara Tap MPR Terhadap UUD NRIT 1945

### 2.1. Lembaga-lembaga Penguji Materil di Indonesia

Menurut Sri Soemantri,<sup>44</sup> keberadaan kekuasaan kehakiman tidak dapat dilepaskan dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dalam mana legislatif, eksekutif, dan yudisial berada di tangan tiga organ yang berbeda. Tujuan diadakannya pemisahan kekuasaan ini adalah untuk mencegah jangan sampai kekuasaan pemerintah dalam arti kekuasaan eksekutif dilakukan secara sewenang-wenang, yang tidak menghormati hak-hak yang diperintah. Teori tersebut bermula dari tulisan John Locke yang berjudul *Second Tretise of Civil Govenrment* (1960) yang antara lain mengatakan bahwa<sup>45</sup>:

“ ... the best way to avoid a perverted government was to provide contitutionally for separation of legislative and executive powers. Montesquieu in his Spirit of the Laws (1748), added the third power of the judiciary to this concept, and the modern expression of the separation of power came into being (Encyclopedia Americana, Volume 6, P.352-353).”

---

<sup>43</sup> Misalnya dengan ketentuan “Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 keberadaannya dinyatakan masih tetap berlaku dan diakui selama belum ada peraturan perundang-undangan yang menggantikannya”. Walaupun pada kenyataannya sulit sekali untuk menggantikan dengan instrumen hukum apa, khususnya ketentuan Pasal 2 yang masih sangat abstrak normanya.

<sup>44</sup> Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara (Pemikiran dan Pandangan)* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 249-250.

<sup>45</sup> Terkutip dalam Sri Soemantri, *ibid*

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD NRI 1945) menyatakan bahwa: "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".<sup>46</sup> Dengan adanya ketentuan ini, sudah jelas bahwa Pemerintah dalam arti luas meliputi legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam melaksanakan kewenangannya harus berdasarkan atas hukum. Hukum menjadi seorang "panglima" untuk menuntun jalannya pemerintahan yang adil dan beradab.

Perkembangan *judicial review* di Indonesia telah diperjuangkan sejak tahun 1968, tetapi gagal. Namun, pada 1970 diakomodasi masuk di dalam UU No. 14 Tahun 1970 dengan ketentuan: a. Uji materil hanya untuk di bawah UU; b. Dilakukan pada pemeriksaan kasasi; dan c. Jika terkena *judicial review* dicabut sendiri oleh yang membuatnya.

Ketentuan ini kemudian dimasukkan di dalam Tap MPR No. VI/MPR/1973<sup>47</sup> dan dituangkan lagi di dalam Tap MPR No. III/MPR/1978<sup>48</sup> serta Undang-Undang lain yang terkait. Namun, ketentuan ini tidak bisa operasional dan tak akan pernah ada produknya sampai terjadi reformasi tahun 1998. Jika didalami ketentuan-ketentuan tersebut memang dibuat untuk tidak bisa dilaksanakan. Padahal pada masa itu banyak sekali keluhan tentang Undang-Undang yang tidak sesuai dengan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan yang menabrak peraturan di atasnya.<sup>49</sup>

Pada masa lalu, menjelang reformasi 1998, pernah ada tiga alternatif untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, antara lain: 1) dilakukan oleh MPR karena MPR yang menetapkan UUD; 2) dilakukan oleh MA karena prinsip *checks and balances*; 3) dilakukan MK karena prinsip *checks and balances*, namun dilakukan oleh lembaga yudisial yang khusus menangani masalah tersebut.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Menurut Astim Riyanto, bahwa: "Dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan, oleh pembentuk UUD, klausul "Negara Indonesia adalah negara hukum" tidak dimasukkan secara eksplisit dalam batang tubuh UUD. Baru sempat dimuat dalam Penjelasan UUD NRI 1945 yang mengatakan: "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), ...". Setelah Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 (2001), klausul tersebut termaktub dalam Pasal 1 ayat (3). Kalau ditelusuri dan dicermati dari substansi Pembukaan dan batang tubuh UUD, maka Indonesia menganut "Negara Hukum Material" dan "Negara Hukum Kesejahteraan". Lihat Astim Riyanto, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Bandung: Yapemdo, 2010, hlm. 293-294.

<sup>47</sup> Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

<sup>48</sup> Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

<sup>49</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2009, hlm. 260.

<sup>50</sup> *Ibid.*

Akhirnya pada tahun 2000, MPR mengesahkan atau menetapkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 5 Tap MPR No. III/MPR/2000, dikatakan bahwa:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (3) Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi.
- (4) Keputusan Mahkamah Agung mengenai pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat.

Ketentuan tersebut di atas, memberikan kewenangan tambahan terhadap MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Karena memang pada saat itu merupakan jalan alternatif pertama sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial, yang memang mempunyai tugas utama dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Tetapi ketentuan tersebut mengandung kontradiktif pada masing-masing ketentuannya, karena berdasarkan Pasal 5 ayat (1) pengujian material atau yudisial (*judicial review*) harusnya dilakukan oleh lembaga yudisial, tetapi kenyataannya dilakukan oleh lembaga politik atau dengan kata lain mekanisme yang dilakukan adalah *political review*. Sedangkan pada Pasal 5 ayat (2) sudah sesuai dengan tugas dan fungsinya yaitu lembaga yudisial (MA) yang melakukan pengujian yudisial (*judicial review*) terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Hasil Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 pada tahun 2001 dalam rumusannya memberikan kewenangan menguji material (*judicial review*) terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia kepada dua lembaga yudikatif, lembaga negara dimaksud adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kewenangan yang sama dalam hal menguji peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang membedakannya adalah objek yang diujinya.

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas, maka akan penulis uraikan sejarah perkembangan lembaga-lembaga negara yang melakukan praktik uji material dan pengujian yudisial (*judicial review*), antara lain:

1. **Mahkamah Agung:** Sejak awal berdirinya Mahkamah Agung tidak diberi kewenangan konstitusional untuk melakukan pengujian yudisial oleh UUD NRI 1945. Akan tetapi, pada tahun 1970 dengan dikeluarkannya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, MA diberi kewenangan untuk menyatakan tidak sah semua

peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian dilanjutkan dengan diberlakukannya Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman *jo* Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun yang lebih penting adalah dengan diaturnya kewenangan pengujian material peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.<sup>51</sup>

- 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR):** MPR pernah diberi kewenangan dalam melakukan hak menguji (*toetsingsrecht*) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR. Kewenangan ini berdasarkan Pasal 5 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Padahal secara teori pengujian yudisial (*judicial review*) harus dilakukan oleh lembaga yudikatif. Walaupun secara bentuk kelembagaan MPR adalah lembaga politik, tetapi kewenangan tersebut telah diberikan dan mempunyai kewenangan secara hukum. Maka mekanisme pengujian dilakukan dengan cara *political review* (menguji secara politik), karena hal ini dilihat dari susunan keanggotaan. MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan, untuk itu MPR dikategorikan sebagai lembaga perwakilan politik. Alasan lain mengapa MPR diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR ialah karena MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan berdasarkan Pasal 3 UUD NRI 1945, bahwa: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*”. UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR inilah yang merupakan produk hukum langsung dari hasil Keputusan pada Sidang-Sidang di MPR. Atas dasar itulah maka undang-undang dapat di uji oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara terhadap UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR. Tetapi kejanggalan terjadi karena keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR yang memiliki kewenangan konstitusional untuk membentuk undang-undang, sehingga menjadi rancu pihak yang membuat undang-undang menguji sendiri hasil produk hukumnya.

---

<sup>51</sup> Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*”.

3. **Mahkamah Konstitusi:** Sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI 1945, Pasal 24C ayat (1) bahwa : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Dan dengan diatur lebih lanjut dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitutions* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung di Amerika Serikat.<sup>52</sup> Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, di samping berfungsi sebagai pengawal UUD, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*. Kehadiran MK merupakan respons yang baik dari upaya amandemen UUD NRI 1945 terhadap tuntutan *checks and balances* antara legislatif dan yudikatif.

## 2.2. Uji Materil Terhadap Ketetapan MPR

Secara teori pengujian peraturan perundang-undangan telah dikenal lama dalam berbagai tradisi hukum global (*global legal tradition*), sehingga ada yang dikenal dengan istilah *toetsingsrecht* dan pula istilah *judicial review*. Bilamana diartikan secara etimologis dan terminologis, *toetsingsrecht* berarti *hak menguji*, sedangkan *judicial review* berarti peninjauan oleh lembaga pengadilan. Dari kedua istilah ini pada dasarnya mengandung pengertian sama, yaitu kewenangan menguji atau meninjau. Perbedaannya adalah dalam istilah *judicial review* sudah secara spesifik ditentukan bahwa kewenangan tersebut dimiliki oleh sebuah lembaga pengadilan. Tidak demikian dengan *toetsingsrecht* yang dapat saja oleh otoritas lain di luar lembaga peradilan.<sup>53</sup>

Pertanyaannya adalah apabila Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut (berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003) ada yang dianggap bertentangan dengan Undang-

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta : Sinar Grafika, 2012, hlm. 130-131.

<sup>53</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.Cit.* hlm. 117.

Undang Dasar NRIT 1945 lembaga manakah yang mempunyai kewenangan untuk mengujinya? Karena konsekuensi dari dimasukkannya ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRIT 1945 dan Undang-Undang. Ditambah konsekuensi hukum lainnya pada Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan: “*kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*”. Ketentuan tersebut menimbulkan konsekuensi hukum, karena berlakunya asas hukum yang menyatakan bahwa “*peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi*”.

Begitu juga terhadap Ketetapan MPR yang tidak boleh bertentangan dengan UUD NRIT 1945 dan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR berdasarkan struktur hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011. Atas dasar hal tersebut, jelas sekali terjadi kekosongan hukum mengenai pengujian material terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut. Maka dari itu, perlu ada solusi yang progresif terhadap kekosongan hukum yang terjadi. Untuk itu Penulis akan memaparkan apakah ada sarana alternative dalam pengujian terhadap Ketetapan MPR yang akan diuraikan dalam beberapa aspek sebagai berikut:

- a. **Judicial Review:** Secara konstitusional pengujian material (*judicial review*) saat ini berdasarkan UUD NRIT 1945 hasil perubahan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. **Pertama**, Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A UUD NRIT 1945, bahwa : “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.* **Kedua**, Mahkamah Konstitusi bertugas menguji undang-undang terhadap UUD NRIT 1945. Apabila ada hak konstitusional warga negara yang dilanggar dengan terbitnya suatu undang-undang tertentu, maka Mahkamah Konstitusi adalah yang mempunyai kewenangan untuk mangadilinya. Sebagaimana disebutkan dalam UUD NRIT 1945, Pasal 24C ayat (1) bahwa : “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai*

politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>54</sup> Atas dasar ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan di atas, secara konstitusional sudah sangat jelas diuraikan bahwa kewenangan dalam pengujian yudisial (*judicial review*) hanya terhadap Undang-Undang dengan UUD NRIT 1945 (kewenangan MK) dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang (kewenangan MA). Untuk itu, secara konstitusional pengujian terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku tidak dapat dilaksanakan oleh kedua lembaga yudisial tersebut;

- b. Political Review :** pengawasan atau pengujian (*toetsingrecht*, “hak menguji” dapat dilakukan oleh lembaga lain di luar lembaga peradilan) yang dilakukan dilakukan oleh lembaga politik. Dalam sistem ketetaneeraan Indonesia yang merupakan lembaga politik yaitu MPR dan DPR. MPR anggotannya diisi oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan Partai Politik dan anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan dari daerah (berdasarkan Perubahan UUD NRI 1945). Akan tetapi, terhadap produk hukum Ketetapan MPR, yang mempunyai kewenangan untuk mencabut produk hukumnya sendiri yaitu badan yang mempunyai kewenangan membentuk Ketetapan MPR itu sendiri yakni MPR. Hal ini sesuai dengan asas “*a contrarius actus*”, bahwa “badan atau pejabat yang berwenang yang dapat membatalkan atau mencabut produk hukumnya menurut cara dan oleh badan atau pejabat yang sama dalam pembentukannya”.<sup>55</sup> Dalam sejarah perkembangannya, MPR pernah melakukan *political review* dengan melakukan peninjauan terhadap produk-produk hukumnya. *Pertama*, berdasarkan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, dengan hasil dari 36 Ketetapan MPRS Orde Baru hanya 3 (tiga) ketetapan saja yang masih dinyatakan tetap berlaku yaitu Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966<sup>56</sup>, Ketetapan

---

<sup>54</sup> Berdasarkan norma Pasal dalam UUD NRIT 1945 di atas, lembaga negara yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas tidaknya suatu undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Proses dan sifat dari kewenangan MK dalam menguji UU terhadap UUD NRIT 1945 dilakukan sejak dari mengadili pada tingkat pertama hingga tingkat terakhir yang putusannya bersidat final. Final artinya tidak ada upaya hukum lainnya terhadap/atas putusan itu. Lihat I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni, 2008, hlm. 121.

<sup>55</sup> Dian Agung Wicaksono, *Impilikasi Re-eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 1, Maret 2013, hlm. 172.

<sup>56</sup> Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

MPRS No. XXV/MPRS/1966<sup>57</sup> dan Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966<sup>58</sup>. Kedua, dengan diberlakukannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang meninjau sebanyak 139 Ketetapan yang menghasilkan 14 (empat belas) Ketetapan MPR/S yang masih berlaku ke dalam 6 (enam kategori). Tetapi hanya dua kategori saja yang masih berlaku yaitu Pasal 2 (3 ketetapan) dan Pasal 4 (11 Ketetapan). Intinya dari uraian tersebut di atas, bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk melakukan *Political Review*. Hal ini juga dipertegas dengan hadirnya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 pada Pasal 5 ayat (1) yang memberi kewenangan kepada MPR untuk melaksanakan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR. Pengujian (peninjauan) kembali terhadap produk-produk Ketetapan MPR tidak dapat dilakukan lagi, karena MPR sudah mengeluarkan produk hukumnya yang berupa Ketetapan yang bersifat pengaturan (*regeling*) untuk terakhir kali yaitu Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Hal ini berdasarkan ketentuan pada Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRIT 1945, bahwa: "*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*". Artinya MPR tidak bisa lagi melakukan pengujian atau peninjauan kembali terhadap produk-produk Ketetapan MPR/MPRS. Intinya pengujian Ketetapan MPR/S dengan mekanisme *political review* tidak dapat dilakukan lagi karena ketentuan UUD NRIT 1945 tersebut di atas;

- c. **Legislative Review** : lembaga yang berwenang untuk melakukan adalah lembaga yang membahas undang-undang ada empat lembaga, yaitu (i) DPR, (ii) Presiden, (iii) DPD, dan (iv) Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya masing-masing. Tetapi terhadap mekanisme *legislative review* harus dipastikan dulu, apakah Ketetapan MPR/S dapat disetarakan dengan undang-undang. Apabila kedudukan Ketetapan MPR/S masih berada di atas undang-undang, maka mekanisme *legislative review* tidak dapat dilakukan. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang menempatkan Ketetapan MPR secara kedudukan berada di bawah UUD NRIT 1945 dan di atas Undang-Undang.

---

<sup>57</sup> Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia.

<sup>58</sup> Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa pengujian material terhadap Ketetapan MPR baik itu melalui mekanisme *judicial review*, *political review*, dan *legislative review* secara konstitusional tidak dapat dilakukan. Untuk itu perlu ada langkah hukum “*progresive*” dalam menyelesaikan permasalahan kekosongan hukum mengenai pengujian terhadap Ketetapan MPR/S, sebagai akibat dimasukkannya kembali Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2004. Walau bagaimanapun mekanisme pengujian terhadap produk-produk Ketetapan MPR perlu dilakukan, karena status pemberlakuannya bisa saja merugikan hak-hak konstitusional warga negara.<sup>59</sup>

Secara konstitusional memang untuk saat ini belum dapat dilakukan mekanisme “*judicial review*” terhadap Ketetapan MPR tersebut. Karena terjadi kekosongan hukum sebagai dasar pelaksanaan mekanisme “*judicial review*” terhadap Ketetapan MPR. Kemudian adanya konsekuensi yuridis yang muncul sebagai akibat ditempatkannya Ketetapan MPR pada urutan kedua di bawah UUD NRIT 1945 dan di atas Undang-Undang di dalam hierarki perundang-undangan, dan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (2) kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menyebabkan adanya asas “peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Tidak diterimanya permohonan pengujian material terhadap Ketetapan MPR oleh Mahkamah Konstitusi<sup>60</sup>, menjadi semacam “tolok ukur” atau “yurisprudensi” bagi hakim-hakim Mahkamah Konstitusi berikutnya untuk mengikuti putusan hakim sebelumnya dalam melaksanakan putusan, apabila dikemudian hari ada permohonan kembali mengenai “*judicial review*” terhadap Ketetapan MPR. Bahwa untuk saat ini mekanisme uji material dan *judicial review* terhadap Ketetapan MPR tidak dapat dilakukan karena bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

#### **D. Kesimpulan dan Saran**

---

<sup>59</sup> Karena masih berlakunya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yaitu pada ketentuan Pasal 2 (dinyatakan tetap berlaku berdasarkan ketentuan masing-masing) dan Pasal 4 (dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang).

<sup>60</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Status Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya mengenai keberadaan kedudukan, implikasi, dan upaya uji material Ketetapan MPR dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan, karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Dengan menempatkannya sebagai peraturan perundang-undangan, itu sama saja dengan menempatkannya terlalu rendah.
2. Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, terdapat 3 (tiga) lembaga negara yang mempunyai kewenangan dalam melakukan “uji materil” terhadap peraturan perundang-undangan. Ketiga lembaga negara tersebut antara lain: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mempunyai kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD NRIT 1945 dan Ketetapan MPR (berdasarkan ketentuan Pasal 5 Tap MPR No. III/MPR/2000); 2) Mahkamah Agung (MA), yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A UUD NRIT 1945); dan Mahkamah Konstitusi (MK), berwenang menguji undang-undang terhadap UUD NRIT 1945 (Pasal 24C ayat (1) UUD NRIT 1945). Bahwa pengujian materil terhadap Ketetapan MPR baik itu melalui mekanisme *judicial review*, *political review*, dan *legislative review* secara konstitusional tidak dapat dilakukan.

Berkaitan dengan simpulan di atas, penulis mengajukan beberapa saran atau rekomendasi sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan, sehingga Ketetapan MPR seharusnya dikeluarkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan belum adanya kejelasan mengenai kedudukan dan “status hukum” masing-masing Ketetapan MPR, apakah dapat disederajatkan dengan undang-undang dan apakah status hukumnya masih berlaku atau tidak.
2. Untuk saat ini tidak ada aturan atau instrumen hukum yang mengatur mengenai pengujian terhadap Ketetapan MPR, Pascaperubahan UUD NRIT, MPR sudah tidak ada lagi kewenangan untuk mencabut atau merubah Ketetapannya. Solusi konkrit terhadap permasalahan di atas,

tentunya harus dipertimbangkan dulu aspek-aspek yang dapat menunjang untuk dilakukan pengujian material terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Aspek yang **pertama**, memperjelas status hukum terhadap Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku dan sudah tidak berlaku, karena hal ini penting dalam rangka kepastian hukum sebagai konsekuensi diberlakukannya kembali Ketetapan MPR masuk sebagai jenis peraturan perundang-undangan. **Kedua**, memperjelas kedudukan Ketetapan MPR, apakah dapat disetarakan dengan undang-undang. Untuk itu, salah satu jalan alternatif dalam mengatasi hal tersebut adalah, antara lain: 1) MPR melalui badan pengkajian bekerjasama dengan universitas-universitas yang ahli dibidang ketatanegaraan, untuk melakukan pengkajian terhadap status hukum Ketetapan MPR yang masih ada, apakah status hukumnya dinyatakan masih berlaku atau sudah tidak berlaku; 2) hasil kajian dari badan pengkajian MPR mengenai kejelasan status hukum Ketetapan MPR, terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku agar segera dilakukan tindak lanjut oleh DPR dan Presiden. Dengan segera membahas status hukum Ketetapan MPR yang masih ada, untuk dapat ditindaklanjuti dengan membentuk Undang-Undang yang berisi materi muatan yang terdapat di dalam Ketetapan MPRS maupun MPR. Hal ini, agar tidak ada lagi Ketetapan MPR/S yang masih “menggantung” status hukumnya, karena seluruh materi muatan masing-masing Ketetapan MPR/S sudah diatur di dalam Undang-Undang. Sehingga secara otomatis, Ketetapan MPR sudah tidak berlaku lagi.

#### **E. Ucapan Terima Kasih**

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang memberikan bantuan dan semangat, khususnya kepada Bapak Prof. Dr. Astim Riyanto, SH., MH dan Bapak R. Muhammad Mihradi, SH., MH sehingga tulisan ini dapat diselesaikan.

#### **F. Biodata Singkat Penulis**

**Aditya Rahmadhony, SH., MH.,** Lulus S1 pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Tahun 2010, S2 Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Pakuan Tahun 2017. Saat ini bekerja sebagai Aparatus Sipil Negara (ASN) di Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional sebagai Peneliti Ahli Pertama.

## DAFTAR PUSTAKA

Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung : (Lembaga Penerbitan Yayasan Pembangunan Indonesia Yapemdo, 2009.

\_\_\_\_\_, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Bandung: Yapemdo, 2010.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : PT. Alumni,1997.

Bahder Johan, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 2008.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni, 2008.

Jimly Asshidiqqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2011.

\_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.

\_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta : Sinar Grafika, 2012.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jakarta : Kanisius, 1998.

Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2009.

- \_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pascaamandemen Konstitusi)*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2011.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993.
- Riri Nazriyah, *MPR RI, Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta : FH UII Press, 2007.
- Rosjidi Ranggawidjaja *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung : Mandar Maju, 1998.
- Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung : Remadja Karya, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran dan Pandangan)*, Bandung : Rosda Karya, 2014.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1986.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahannya di Indonesia 1945 - 2002)*, Bogor : PT. Ghalia Indonesia, 2004.

### **Sumber Lain:**

- Dian Agung Wicaksono, *Impilikasi Re-eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 1, Maret 2013.
- Moh. Mahfud MD, *Amandemen UUD NRIT 1945 dalam Perspektif Demokrasi dan "Civil Society"*, Jakarta : Jurnal Forum Indonesia Satu "Civility", Vol. 1, No. 2, November 2001 – Januari 2002, 2001.
- R. Muhammad Miharadi, Laporan Hasil Penelitian "Status Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2012.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, cetakan kelimabelas, 2016.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.

Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.