

3-31-2018

KONSTITUSIONALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Meirina Fajarwati

Badan Keahlian DPR RI, meirina.fajarwati@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), and the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Fajarwati, Meirina (2018) "KONSTITUSIONALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 48: No. 1, Article 4.

DOI: 10.21143/jhp.vol.48.no.1.1596

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss1/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

KONSTITUSIONALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Meirina Fajarwati*

*Perancang Peraturan Perundang-Undangan Badan Keahlian DPR RI
Korespondensi: meirina.fajarwati@gmail.com
Naskah dikirim: 17 Januari 2017
Naskah diterima untuk diterbitkan: 19 Maret 2018

Abstract

The Provision of the People Consultative Assembly is a kind and hierarchy of legislations in 2011 Law No. 12 on the Establishment of Law. The Provision of the People Consultative Assembly assignments again in hierarchy of legislation after being eliminated in the hierarchy of legislation with law number 10 years 2004 had created problems because that Provision can't be judicial review by constitutional court or supreme court. The Provision of the people Consultative Assembly that can't be judicial review has aroused problems related to existence of that Provision as stipulated in law number 12 years 2011.

Keywords: Provision Assembly Consultative, legislation, judicial review.

Abstrak

Ketetapan MPR merupakan salah satu dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penempatan Ketetapan MPR kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan setelah sebelumnya dihapuskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menimbulkan permasalahan seperti ketetapan MPR yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dilakukan pengujian baik oleh Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung. Dengan tidak dapat diujinya ketetapan MPR, maka akan menimbulkan permasalahan terkait dengan eksistensi kedudukan ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Kata Kunci: Ketetapan MPR, peraturan perundang-undangan, pengujian

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada awal kemerdekaan lembaga negara yang baru ada pada saat itu yaitu Presiden dan Wakil Presiden (Lembaga Kepresidenan) yang dibantu oleh sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat (yang selanjutnya disebut KNIP). Sebelum lembaga-lembaga negara yang lain terbentuk, maka segala kekuasaannya dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan KNIP sebagaimana diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.¹ Pada dasarnya keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat yang berupa perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang selanjutnya disebut MPR), pertama kali dilontarkan oleh Bung Karno dalam pidato yang bersejarah pada tanggal 1 Juni 1945 dalam rapat pembahasan BPUPKI. Salah satu prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan ialah sila ketiga, tentang mufakat atau demokrasi. Dalam sila ketiga terkandung prinsip persamaan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²

Indonesia baru membentuk MPR yang bersifat sementara, setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Sementara itu MPR yang dibentuk berdasarkan Pemilihan Umum, baru terlaksana pada tahun 1971. Sejak terbentuknya, MPRS maupun MPR, telah memberikan sumbangan yang besar bagi pembangunan bangsa dan negara.³ Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip yaitu sebagai badan yang berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*"; dan *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau mengeyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.⁴

Sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan yang diberikan oleh rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945. Sebagai lembaga tertinggi Negara MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada haluan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal diatas, dapat dikatakan bahwa disatu sisi MPR adalah Konstituante yang

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa "*sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional*". Lihat pula dalam Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Dimasa Depan* (Yogyakarta: UII PRES, 2007), hal. 50.

² Syamsul Wahidin, *MPR RI Dari Masa Ke Masa*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hal. 69.

³ Susilo Bambang Yudhoyono, *61 Tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, <http://www.setneg.go.id/Artikel>, diakses tanggal 24 Oktober 2016

⁴ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hal. 16.

membuat UUD tetapi disisi lain MPR juga menjelma sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Menurut Sri Soemantri, MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaan yang tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara *limitatif* melainkan *enunsiatif* yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi diantara lembaga-lembaga negara lainnya. Disamping kewenangan untuk menetapkan UUD dan GBHN, MPR juga memiliki kewenangan lain yaitu memilih Presiden dan Wakil Presiden menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang dipilih oleh Majelis harus tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Dapat dikatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden adalah “mandataris” dari MPR dan wajib menjalankan putusan-putusan MPR. Dalam hal ini Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada MPR.⁵

Jika melihat dalam kewenangan MPR yang tercantum dalam UUD 1945, tidak dikenal istilah Ketetapan MPR (TAP MPR). Istilah TAP MPR ini baru muncul dari sidang-sidang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang bersumber pada pasal 3 UUD 1945⁶, yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas⁷. Berkaitan dengan kewenangan itulah kemudian dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut ketetapan MPRS/TAP MPRS)⁸.

Dikeluarkannya TAP MPR No. XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia semakin menegaskan kedudukan TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam Lampiran II TAP MPRS mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.⁹ Disamping itu dalam Lampiran 2 TAP MPR No. XX/MPR/1966, dikatakan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan Indonesia menurut UUD 1945 yaitu UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Selain itu keberadaan TAP MPR juga terus diperkuat dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan

⁵ Sri Soemantri, “*Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal. 186 .

⁶ Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, “*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*”, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 1985), hal.46.

⁷ Jimly Asshidiqie, “*Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*”, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hal.39.

⁸ Rachmani Puspitadewi, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945*, *Jurnal Hukum Pro Justitia* vol. 25 No. 1, Feb. 2007.

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-Undangan-Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*”, (Jakarta: Kanisius, 2011), hal. 71-73.

Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR No. III Tahun 2000 dikatakan bahwa Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; Undang-Undang; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan Daerah. Dengan dicantumkannya Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan maka semakin memperkuat kedudukan TAP MPR tersebut.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa perubahan yang mendasar dalam kedudukan, tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara, terutama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Keberadaan MPR yang dulunya merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini berdasarkan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹⁰

Terjadinya perubahan terhadap kedudukan MPR berimplikasi terhadap tugas dan fungsi MPR yang semula menetapkan UUD, menetapkan GBHN, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden menjadi mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan/atau wakil presiden, memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden (Pasal 3 UUD 1945); memilih wakil presiden dalam hal terjadi kekosongan (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945; dan memilih presiden dan wakil presiden dalam hal terjadi kekosongan (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945).

Perubahan UUD Tahun 1945 juga berimplikasi terhadap keberadaan dari TAP MPR itu sendiri yang semula TAP MPR menjadi dasar dalam penetapan GBHN, namun dengan dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN maka keberadaan TAP MPR juga akan menjadi permasalahan. Salah satu tindakan yang dilakukan oleh MPR dengan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yaitu dengan mengeluarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, yang mana dalam dalam TAP MPR tersebut mencabut 8 ketetapan MPR lainnya dan menyatakan tidak berlaku. Selain itu TAP MPR Nomor I Tahun 2003 juga menyatakan masih tetap

¹⁰ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

berlakunya 3 TAP MPR/MPRS¹¹ dan menyatakan 5 TAP MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.¹²

Seiring dengan perkembangannya dikeluarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No 10 Tahun 2004), yang mana dalam Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa “*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah*”. Jika melihat dalam ketentuan ini maka dapat dilihat bahwa TAP MPR tidak masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Tidak ditempatkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terkadang menyebabkan permasalahan di lapangan karena terdapat beberapa TAP MPR yang masih berlaku dan seringkali dipertanyakan kedudukannya.

¹¹ Indonesia, TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, Pasal 2 menyatakan bahwa 3 (tiga) TAP MPR yang masih berlaku yaitu 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/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 beikeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, di nyatakan 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 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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.

¹² Indonesia, TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, Pasal 3 menyatakan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Dilakukannya penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (yang selanjutnya disebut UU No 12 Tahun 2011), juga memberikan implikasi terhadap kedudukan Tap MPR. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa “*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*”. UU No 12 Tahun 2011 menempatkan TAP MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang jika melihat dalam UU No 10 Tahun 2004, keberadaan TAP MPR dihapuskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jika dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 maka dapat dikatakan bahwa kedudukan TAP MPR lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan, Perpu, PP, Perpres dan Perda.

Jika mendasarkan pada teori hierarki norma dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Jika peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka dapat dilakukan pengujian, namun pengujian yang ada di Indonesia hanya dikenal adanya dua pengujian yaitu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Jika melihat dalam pengujian ini maka semakin menegaskan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi tidak jelas dan tidak sesuai dengan teori hierarki norma dari Hans Kelsen.

Pada faktanya Ketetapan MPR juga pernah dilakukan pengujian yaitu dengan Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Pengujian 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 Tahun 2002. Dalam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Kontitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah menyatakan bahwa permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Dalam pertimbangan hukumnya mahkamah menyatakan jika bahwa pengujian Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah.¹³

Dengan ketiadaan upaya hukum yang dapat ditempuh untuk melakukan pengujian terhadap ketetapan MPR ini, maka apakah masih tepat jika meletakkan ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Uraian diatas maka penulis akan mengkaji mengenai bagaimana

¹³ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 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.

konstitusionalitas ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan republik Indonesia dan bagaimana kedudukan TAP MPR yang ideal dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

B. Metode Penelitian

Dalam penulisan ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif (doktriner) atau penelitian hukum keputusasaan, karena yang dilakukan adalah meneliti bahan hukum pustaka atau data sekunder belaka untuk mengetahui dan mengkaji perihal konstitusionalitas ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁴ Sedangkan bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diartikan sebagai bahan hukum yang mengikat seperti norma atau kaidah dasar misalnya pembukaan UUD Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁵ Dalam penulisan ini Bahan Hukum primer yang dipergunakan yaitu UUD Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan bahan hukum sekunder yang dipergunakan yaitu buku, hasil-hasil penelitian, artikel, dan pendapat pakar hukum.

II. KONSTITUSIONALITAS KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA

Konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Sri Soemantri, dalam praktiknya dikenal adanya dua macam hak menguji yaitu¹⁶:

1. Hak menguji formil (*formale toetsingsrecht*);
Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedur*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Dalam pengujian formal ini tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tatacara (*procedur*) pembentukan suatu undang-undang, apakah sesuai ataukah tidak dengan yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat", (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 13-14

¹⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, "Pengantar Metode Penelitian Hukum", Edisi Revisi, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016), hal. 118-119.

¹⁶ Sri Soemantri, "*Hak Uji Material Di Indonesia*", (Bandung; Alumni, 1997), hal. 6-11.

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu pertauran perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Jika suatu undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan undang-undang dasar maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.

Sedangkan Asshiddiqie, dalam praktiknya dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu keputusan normative yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis. Mekanisme pengujian norma hukum ini dapat dilakukan dengan mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang dikenal dengan istilah *judicial review*. Terdapat beberapa jenis pengujian yaitu *legislative review* (pengujian tersebut diberikan kepada parlemen), *executive review* (pengujian tersebut diberikan kepada pemerintah), dan *judicial review* (pengujian yang diberikan kepada lembaga peradilan).¹⁷

Ketiga bentuk norma hukum ada yang merupakan *individual and concret norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. Vonis dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*¹⁸ sedangkan jika yang diuji normanya bersifat umum dan abstrak maka norma yang diuji itu adalah produk *regeling*. Pengujian norma hukum yang bersifat konkret dan individual termasuk dalam lingkup peradilan tata usaha negara.¹⁹

Dalam pengujian undang-undang, terdapat dua istilah yakni *judicial review* dan *constitutional review*. *Constitutional review* yang dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung.²⁰

Pada dasarnya banyak yang menyamakan istilah *judicial review* dan *constitutional review*, padahal kedua istilah ini berbeda. Jika *constitutional review* maka ukuran pengujiannya dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat ukur, namun jika norma yang diujikan tersebut menggunakan batu

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang", (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 1-2

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, "Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara", (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 7.

²⁰ Mahfud, "Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu", (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hal 64-65.

ujinya adalah undang-undang maka dapat dikatakan sebagai *judicial review*.²¹ Konsep *constitutional review* berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni:²²

1. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran atau interplay antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan perkataan lain *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya; dan
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.

Jika melihat uraian diatas maka diketahui bahwa untuk mengetahui konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Namun jika melihat dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya dikenal dua jenis pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 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.

Sedangkan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Kontitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan 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.

Jika melihat uraian diatas maka saat ini tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan untuk menguji konstitusionalitas Ketetapan MPR karena hanya ada 2 jenis pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yakni pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan pengujian peraturan

²¹ *Op.cit*, hal. 7.

²² *Ibid.*, hal. 8-9

dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Oleh karena itu apakah masih tepat apabila Ketetapan MPR dimasukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sementara Ketetapan MPR tersebut tidak dapat dilakukan pengujian apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Jika melihat teori hierarki norma dari Hans Kelsen yang membagi norma hukum menjadi dua bagian yaitu norma superior dan inferior, dimana menurut teori tersebut kesatuan norma hukum disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, dan dapat dikatakan bahwa pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.²³ Disamping itu dalam teori hierarki norma superior dan inferior juga diketahui jika terdapat hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spesial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat bukan merupakan sistem norma yang dikordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hierarki dari norma-norma memiliki level yang berbeda.²⁴

Melihat dari uraian diatas diketahui bahwa acuan untuk mengetahui konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yaitu ketika peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan pengujian ketika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun yang menjadi permasalahan yaitu ketiadaan upaya hukum untuk melakukan pengujian terhadap ketetapan MPR, menimbulkan suatu pertanyaan mengenai kedudukan Ketetapan MPR apakah masih relevan jika dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan ataukah perlu memberikan kewenangan pengujian terhadap ketetapan MPR ini kepada salah satu dari kedua lembaga peradilan yang memiliki kewenangan *judicial review* apakah Mahkamah Kontitusi atau Mahkamah Agung. Jika melihat kedudukan Ketetapan MPR yang berada dibawah UUD NRI Tahun 1945 maka apakah akah memberikan kewenangan *judicial review* terhadap ketetapan MPR ke Mahkamah Konstitusi.

III. KEDUDUKAN TAP MPR YANG IDEAL DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA

Ketetapan MPR mulai dikenal sejak tahun 1960 yaitu sejak MPR pertama kali bersidang dan membuat keputusan-keputusan. Praktik ini terus berjalan dan diteruskan oleh MPR, karena telah berjalan cukup lama dan diterima sebagai bagian dari praktik ketatanegaraan Indonesia maka bentuk Ketetapan MPR dipandang sebagai salah satu peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam ketentuan mengenai Peraturan Tata Tertib MPR disebutkan bahwa TAP MPR bersifat mengikat ke dalam dan keluar MPR. Sedangkan putusan MPR yang semata-mata mengikat ke dalam disebut Keputusan MPR.

²³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, "Teori Hans Kelsen tentang Hukum", (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hal. 100

²⁴ *Ibid*,

Jika melihat dari sifat dari ketetapan MPR itu sendiri maka ada ketetapan MPR yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, misalnya Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Ketetapan MPR mengenai pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden tidak mungkin digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan karena bersifat konkrit dan individual.²⁵

Menurut Riri Nazriyah, kehadiran Ketetapan MPR dapat didasarkan pada dua hal yaitu ketentuan hukum yang tersirat dalam UUD 1945 dan dasar bentuk hukum TAP MPR yaitu praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktik atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata Negara yang terdapat di setiap Negara.²⁶ Pada dasarnya sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui keberadaan praktik atau kebiasaan ketatanegaraan seperti yang disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945, yang berbunyi:

“Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu, Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis sedang disampingnya Undang-Undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis”

Menurut Riri Nazriyah, tidak semua ketetapan MPR dapat dijadikan sumber hukum hanya terbatas pada Ketetapan MPR yang berifat mengatur yang memiliki norma hukum abstrak umum atau konkrit umum.²⁷ Secara umum ketetapan MPR dapat diartikan sebagai bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif.²⁸ Putusan-putusan MPR itu selama ini dinamakan Ketetapan ataupun Keputusan. Ketetapan bersifat ke luar dan ke dalam, sedangkan Keputusan bersifat internal.²⁹ Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 bentuk peraturan MPR ini memuat³⁰ Garis-garis besar dalam bidang legislatif yang dilaksanakan dengan undang-undang; dan Garis-garis besar dalam bidang eksekutif yang dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Hal ini berarti bahwa Ketetapan MPR di satu pihak dapat dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Jika dilihat dalam semua ketetapan MPRS maka

²⁵ *Op.cit.*, hal. 284

²⁶ *Ibid.*, hal. 281-282

²⁷ *Ibid.*, hal. 288.

²⁸ Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, “Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia”, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2011), hal. 41.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi dan Konstitusionalisme”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 258

³⁰ Philipus M. Hadjon, dkk, “Pengantar Hukum Administrasi Indonesia”, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hal. 56

diketahui bahwa terdapat ketetapan MPR yang isinya mengatur dan ada pula yang isinya merupakan keputusan (*beschikking*).³¹

Pada dasarnya Ketetapan MPRS/No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia mempunyai arti penting dalam tata hukum Indonesia. ketetapan MPRS tersebut melalui Ketetapan MPRS RI No. V/MPR/1973 Jo Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1978 dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan. Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 adalah tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa ketetapan-ketetapan MPR Sementara Republik Indonesia, sedangkan ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1978 adalah tentang perlunya penyempurnaan yang termasuk dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973. Berdasarkan ketiga ketetapan MPRS diatas maka bentuk-bentuk serta tata urutan peraturan perundang-undangan dalam negara Republik Indonesia adalah³²:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan pemerintah
- e. Keputusan presiden; dan
- f. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya.

Setelah dikeluarkannya Ketetapan MPRS/No. XX/MPRS/1966 diatas, kemudian MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang mana dalam Ketetapan MPR tersebut ditentukan mengenai tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang dasar; Ketetapan MPRS; Undang-undang; Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang; Peraturan pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan Daerah. Namun hierarki peraturan perundang-undangan mengalami perubahan seiring dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 ditentukan bahwa:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah 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;

³¹ *Op.cit.*, hal. 41.

³² HRT Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan sistem perubahan sebelum dan sesudah UUD 1945 Perubahan*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2016), hal. 169-170.

e. Peraturan Daerah.

Jika melihat dalam ketentuan tersebut maka jelas terlihat bahwa dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 keberadaan Ketetapan MPR yang merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan dihapuskan. Namun seiring dengan dilakukannya penggantian terhadap UU No 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka keberadaan Ketetapan MPR yang semula dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan menjadi dimasukkan kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn ditentukan bahwa:

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.

Jika melihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak dikeluarkannya Ketetapan MPRS/No. XX/MPRS/1966 sampai dengan dikeluarkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat pergantian terhadap Ketetapan MPR yang mana keberadaan Ketetapan MPR yang menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan dihapuskan dengan dikeluarkannya UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn. Namun keberadaan ketetapan MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

Pada dasarnya apabila melihat kewenangan MPR yang terdapat dalam UUD 1945 maka diketahui bahwa MPR memiliki wewenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD 1945.³³ Terdapat dua penafsiran mengenai tugas MPR untuk menetapkan GBHN yaitu garis besar haluan negara dalam arti luas dan dalam arti sempit. Penafsiran dalam arti sempit adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana selalu ditetapkan setiap 5 tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan lima tahunan. Sedangkan yang dipahami dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah GBHN itu. Karena itu, maka haluan-haluan negara selain GBHN itu perlu ditetapkan juga dalam bentuk Ketetapan-Ketetapan MPR dengan kedudukan di bawah UUD.

³³ Moh. Mahfud MD., *“Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi”*, (Jakarta: Rajawali Pers. 2010), hal. 32

Maka jadilah Ketetapan MPR itu banyak sekali jumlahnya sampai sekarang, yang jika ditelaah satu per satu ada juga materi ketetapan yang memang sungguh-sungguh diperlukan, seperti misalnya Ketetapan MPR tentang Hak Asasi Manusia, tetapi banyak juga yang tidak terlalu penting.³⁴

Konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), mengakibatkan eksistensi TAP MPR(S) sebagai salah satu pengaturan perundang-undangan yang memuat pengaturan. Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah UUD. Namun menurut Mahfud MD, penempatan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam derajat kedua (di bawah UUD 1945) sebenarnya hanyalah tafsiran MPRS saja, sebab UUD sendiri tidak menyebutkan bahwa TAP MPR itu harus berisi pengaturan (*regeling*) dan berbentuk peraturan perundang-undangan.³⁵ Namun sejak dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 terjadi perubahan yang cukup besar terhadap MPR seperti MPR tidak menjadi lembaga tertinggi negara dan juga MPR tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Kewenangan MPR setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedudukan MPR menurut ketentuan UUD 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan mendasar maka seperti dikemukakan di atas ia tidak lagi mengeluarkan produk hukum sebagaimana dikenal selama ini. Karena itu, produk hukum MPR hasil Pemilu 2004, haruslah disesuaikan dengan ketentuan UUD 1945 setelah perubahan Keempat tahun 2002 tersebut. Dimana MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat 'mengatur' (*regeling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Namun, kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan. Misalnya, MPR dapat saja menetapkan³⁶:

- a. Ketetapan MPR yang merupakan baju hukum naskah Perubahan UUD sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) jo Pasal 37 UUD 145;
- b. Ketetapan MPR yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah resmi sebagai Presiden sejak pengucapan sumpah/janji jabatannya di hadapan Sidang MPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945.
- c. Ketetapan MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.
- d. Ketetapan MPR yang menetapkan Presiden dan/atau Wakil

³⁴ *Op.cit.*, hal. 258

³⁵ *Op.cit.*, hal. 32

³⁶ *Op.cit.*, hal. 265

Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3).

Menurut Jimly Asshiddiqie, semua bentuk ketetapan MPR tersebut hanya bersifat administratif dan tidak boleh lagi memuat norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Produk MPR yang bersifat mengatur hanya dituangkan dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Demikian pula dengan bentuk Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR yang ada selama ini juga tidak dapat lagi dipertahankan. Peraturan Tata Tertib biasanya dibenarkan untuk ditetapkan dengan alasan norma yang diatur bersifat internal (*internal regelingen*). Akan tetapi, dalam kenyataan praktek, peraturan tata tertib MPR itu juga berlaku mengikat keluar, karena itu, teori yang selama ini membedakan penggunaan istilah Ketetapan MPR yang berlaku keluar dan Keputusan MPR yang berlaku ke dalam, juga tidak dapat dipertahankan. Peraturan tata tertib mengikat keluar dan juga ke dalam, sehingga bentuk penuangannya selama ini juga dalam bentuk Ketetapan MPR, bukan Keputusan MPR.³⁷

Dalam Hukum Administrasi Negara keputusan administrasi Negara seperti Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dapat digolongkan sebagai *beschikking* dan bukan peraturan perundang-undangan. Namun karena MPR bukan termasuk administrasi Negara maka tidak mungkin menempatkan TAP MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai *beschikking* dalam arti sebagai salah satu bentuk keputusan administrasi Negara.³⁸ Bagir Manan mengemukakan bahwa kehadiran lebih lanjut dari Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan tergantung pada keberadaan MPR, jika terjadi perubahan badan perwakilan menjadi sistem dua kamar maka Ketetapan MPR dengan sendirinya akan hapus. Pada dasarnya ketetapan MPR hanya terbatas pada wewenang MPR yang secara tegas disebutkan dalam UUD. Jika dalam wewenang ini tidak ada yang dapat diatur sebagai peraturan perundang-undangan maka ketetapan MPR tidak akan ada dalam sistem peraturan perundang-undangan.³⁹ Sedangkan menurut Riri Nazriyah, jika didasarkan pada pendapat bagir manan diatas maka MPR dimasa mendatang tidak akan dapat lagi menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, maka ketetapan MPR yang selama ini berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan perlu dikeluarkan dari tata urutan peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Op.cit.*, hal. 284

³⁹ Bagir Manan, "Teori dan Politik Konstitusi", (Yogyakarta: UII Press, 2003), hal. 219

⁴⁰ *Op.cit.*, hal. 293

oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada dibawahnya.⁴¹ Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan norma yang dinamik, dimana hukum merupakan sesuatu yang dibuat suatu prosedur tertentu dan segala sesuatu yang dibuat melalui cara ini adalah hukum. Lebih jauh Kelsen menjelaskan tentang karakter khas dan dinamis dari hukum, yakni:

“Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan “superordinasi” kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum”.⁴²

Berdasarkan pendapat kelsen diatas maka diketahui suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.⁴³ Sementara Hans Nawiasky berpendapat bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

1. Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang”Formal”);
4. Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).⁴⁴

⁴¹ *Op.cit.*, hal. 109.

⁴² Hans Kelsen, “*Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*”, (Jakarta: Rimdi Press, 1995), hal. 110-125.

⁴³ *Op.cit.*, hal. 42.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 44-45.

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamental norm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. *Grundnorm* ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.⁴⁵ *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.⁴⁶ Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Hamid menggambarkan perbandingan antara Kelsen dan Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah⁴⁷:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang; dan
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan bupati atau walikota.

Menurut Marida Farida, Ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti juga dengan Batang Tubuh UUD 1945 maka Ketetapan MPR juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekatkan oleh norma hukum yang berisi sanksi. Batang Tubuh UUD 1945, serta Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tetapi termasuk dalam *Staatsgrundgesetz*, sehingga menempatkannya ke dalam jenis peraturan perundang-undangan adalah sama dengan menempatkannya terlalu rendah. Batang tubuh UUD 1945 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.⁴⁸

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa ketetapan MPR seharusnya tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena setelah perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak berwenang menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Disamping itu jika merujuk kepada pendapat Hans Kelsen yang mengatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 46

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 48.

⁴⁷ *Op.cit.*, hal. 155.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 76

lapis yang mana norma hukum yang lebih tinggi menjadi sumber dan menjadi dasar bagi pembentukan norma hukum yang lebih rendah maka hal ini tidak terjadi pada ketetapan MPR. Selama ini yang selalu dijadikan dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu UUD NRI Tahun 1945, padahal seharusnya jika didasarkan pada teori Hans Kelsen maka ketetapan MPR juga harus dijadikan dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan mengingat kedudukan Ketetapan MPR yang berada di atas undang-undang. Hal ini dikarenakan MPR tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur lagi setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD Tahun 1945. Jika melihat dari pendapat Hamid Atamimi yang mengelompokkan ketetapan MPR sebagai *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara) maka semakin jelas bahwa Ketetapan MPR tidak seharusnya dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan kembali mengenai masih tercantumnya ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Indonesia memiliki dua lembaga peradilan yang melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yakni Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap UUD NRI Tahun 1945, sedangkan kewenangan Mahkamah Agung yaitu melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Jika melihat pengujian di atas maka terlihat jelas bahwa tidak ada kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR. Ketiadaan pengujian terhadap ketetapan MPR ini menjadi suatu pertanyaan apakah masih relevan jika Ketetapan MPR tetap dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
2. Jika merujuk pada pendapat Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Hamid Attamimi, dan Maria Farida maka terlihat jelas bahwa seharusnya ketetapan MPR dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan karena selain ketetapan MPR tidak bisa dilakukan pengujian ketetapan MPR juga bukan termasuk peraturan perundang-undangan. Jika merujuk pada pendapat dari Hamid Atamimi diketahui bahwa ketetapan MPR termasuk dalam *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara).

B. Saran

Pada dasarnya DPR dan Pemerintah perlu mempertimbangkan kembali mengenai kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jika melihat dari kesimpulan di atas maka seharusnya ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Untuk

menghapuskan ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan maka perlu dilakukan perubahan atau penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*, Jakarta: Rimdi Press, 1995.
- Sri, HRT Soemantri Martosoewignjo. *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan sistem perubahan sebelum dan sesudah UUD 1945 Perubahan*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2016.
- Asshidique, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012
- Sunny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta; Aksara Baru, 1978.
- Farida, Maria Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan-Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2011.
- Kusnardi, Moh. dan Hamaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 1985.
- Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.
- Mahfud, Moh. MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers. 2010.
- M, Philipus Hadjon, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Nazriyah, Riri. *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Dimasa Depan*, Yogyakarta: UII PRES, 2007.
- Wahidin, Syamsul. *MPR RI Dari Masa Ke Masa*, Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Soemantri, Sri. *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 1987.
- *Hak Uji Material Di Indonesia*, Bandung; Alumni, 1997.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2006.

Triwulan, Titik dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2011.

Artikel

Puspitadewi, Rachmani, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 25 No. 1, Feb2007.

Bambang, Susilo Yudhoyono, *61 Tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, <http://www.setneg.go.id>, *Artikel*, diakses tanggal 24 Oktober 2016

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan.
Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

Indonesia, 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 Tahun 2002.

Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sementara No. XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 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.