

Wewenang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Hukum Indonesia

The Reviewing Authority of People's Consultative Assembly Decree in Indonesian legal System

Sri Wahyuni

Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan

E-mail: sriw29@gmail.com

Abstrak

Penempatan Ketetapan MPR tepat di bawah UUD NRI Tahun 1945 membawa dampak dalam sistem hukum Indonesia. Problematikanya adalah ketika Ketetapan MPR bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang bertentangan dengan Ketetapan MPR lembaga manakah yang berwenang menguji. Penelitian ini menggunakan penelitian doktrinal. Disimpulkan bahwa apabila undang-undang bertentangan dengan Ketetapan MPR maka bisa diujikan ke Mahkamah Konstitusi karena Ketetapan MPR sejajar dengan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945. Kemudian jika Ketetapan MPR bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 maka pengujiannya juga ke Mahkamah Konstitusi karena fungsinya sebagai penafsir tunggal konstitusi dan pengawal konstitusi.

Kata Kunci : Ketetapan MPR, Wewenang Pengujian, dan MK.

Abstract

The placement of the Ketetapan MPR just under the UUD NRI Tahun 1945 has had an impact on the legal system of Indonesia. The problematic is when the Ketetapan MPR is contradictory to the UUD NRI Tahun 1945 or the law is contrary to the Ketetapan MPR which agency is authorized to examine. This study uses doctrinal research. It is concluded that if the law is contrary to Ketetapan MPR then it can be tested to the Constitutional Court because the Ketetapan MPR is parallel to the body of the UUD NRI Tahun 1945. Then if the Ketetapan MPR is contradictory to the UUD NRI Tahun 1945 then the test is also to the Constitutional Court because of its function as the sole interpreter of the Constitution and guardian of the constitution.

Keywords : Decision, MPR, Authority, Trial and MK.

PENDAHULUAN

Cita-cita para pendiri bangsa (*the founding fathers*) adalah bahwa bangsa Indonesia dibangun sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum bukan hanya semata-mata berdasarkan kekuasaan belaka. Oleh karena itu, kekuasaan harus dibatasi agar tidak digunakan secara sewenang-wenang. Hukum adalah salah-satu instrumen untuk membatasi kekuasaan tersebut. Komitmen politik nasional tersebut secara normatif kemudian dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yaitu “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹

Sekalipun secara normatif telah tegas dinyatakan dalam konstitusi, namun dalam desain penjabaran secara makro, ide tentang negara hukum Indonesia tersebut hingga saat ini belum pernah dirumuskan secara sistematis dan komprehensif. Cetak biru pembangunan negara hukum Indonesia lebih menekankan pembangunan bidang hukum yang bersifat sektoral.² Oleh karena itu, pembangunan hukum nasional pada masa datang hendaknya diarahkan pada pembangunan hukum sebagai satu kesatuan sistem. Menurut Jimly Asshiddiqie, pemahaman hukum sebagai satu kesatuan sistem, di dalamnya terdapat beberapa elemen, yaitu elemen kelembagaan (elemen institusional), elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan elemen perilaku para subyek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban (elemen subyektif dan elemen kultural).³ Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Lawrence M. Friedman, yang mengatakan bahwa untuk memahami sistem hukum dapat dilihat dari

¹ Pasal 1 ayat (3) ini merupakan hasil perubahan keempat UUD 1945.

² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009), hlm. 3.

³ *Ibid.*

unsur yang melekat pada sistem hukum itu sendiri, yaitu : struktur hukum (legal structure), substansi hukum (legal substance), dan budaya hukum (legal culture)".⁴

Dalam ruang lingkup negara, apabila mengacu pada pandangan Montesquieu maka bekerjanya sistem hukum tersebut dibagi ke dalam tiga bidang fungsi kekuasaan negara, yaitu (1) fungsi legislatif dan regulasi, (2) fungsi eksekutif dan administratif, serta (3) fungsi yudikatif atau yudisial.⁵ Sebagai suatu kesatuan sistem, maka antar kelembagaan (organ negara) tersebut saling terkait dan terhubung dalam menjalankan tugasnya.⁶ Keseluruhan unsur yang bersifat sistemik dan berkaitan satu dengan yang lain tersebut adalah cakupan sistem hukum yang harus dikembangkan dalam konsep Negara Hukum Indonesia.

Gagasan itulah yang kemudian berkembang ke arah pemikiran bahwa negara hukum modern adalah cita-cita pembangunan negara hukum Indonesia. Prinsip-prinsip yang terkandung di dalam gagasan negara hukum modern tersebut telah dirumuskan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut:⁷ (1) supremasi hukum; (2) persamaan dalam hukum; (3) asas legalitas; (4) pembatasan kekuasaan; (5) organ-organ eksekutif independen; (6) peradilan bebas dan tidak memihak; (7) peradilan tata usaha negara; (8) peradilan tata negara; (9) perlindungan hak asasi

⁴ L. M. Friedman, *American Law: An Introduction*, terj. Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hlm. 6 – 8.

⁵ Montesquieu, *The Spirit of The Laws*, translate by Thomas Nugent, G. Bell & Sons, Ltd, London: Part XI, 1914), hlm. 67.

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translate by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 115 dan 123-124.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 2004, hlm. 124-130.

manusia; (10) bersifat demokratis; (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara; dan (12) transparansi dan kontrol sosial.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa salah satu bentuk penerapan prinsip negara hukum modern dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia adalah harus adanya mekanisme kontrol normatif terhadap produk perundang-undangan oleh suatu pengadilan tata negara. Konsep tersebut secara normatif telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Selanjutnya pada Pasal 24C ayat (1) menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan “.

Yurisdiksi materiil kontrol normatif produk perundang-undangan mengacu pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011) dimana jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, (5) Peraturan Daerah Propinsi, dan (6) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Terkait dengan Tap MPR yang merupakan salah satu perbedaan mendasar UU Nomor 12 Tahun 2011 dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, diatur lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dimana Tap MPR yang dimaksud adalah Tap MPR dan Tap MPRS yang masih berlaku

sebagaimana dimaksud Angka 2 dan Angka 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Angka 2 (dua) menyatakan Tap MPR yang masih berlaku dengan ketentuan tertentu, yaitu Tap MPRS No XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Tap MPR No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dan Tap MPR RI No V/MPR/ 1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.⁸ Sedangkan Angka 4 (empat) menyatakan Tap MPR yang masih berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Untuk kategori ini, yang masih berlaku sampai saat ini, yaitu Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Tap MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Tap MPR, Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, dan Tap MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Ketentuan penjelasan tersebut berarti bahwa hanya Tap MPR dan MPRS yang masih berlaku, bukan Tap MPR baru. Hal tersebut bukan berarti MPR tidak boleh membentuk Tap MPR sama sekali. MPR hanya berwenang membentuk Tap MPR mengenai pelantikan maupun

⁸ Lihat Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003

pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden. Ini berarti bahwa Tap MPR yang baru tidak lagi bersifat mengatur secara umum (regeling) akan tetapi sudah bersifat konkrit dan individual (beschiking).⁹ Tap MPR yang ditempatkan di atas undang-undang menyisakan problematika mengingat MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara tetapi sudah sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya dimana Presiden dan/ atau Wakil Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR sehingga perlu dikaji ratio legis dimasukkannya kembali Tap MPR ke dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan.

Dengan ditematkannya Tap MPR tepat di bawah UUD NRI Tahun 1945 berarti bahwa peraturan di bawah Tap MPR tidak boleh bertentangan dengan Tap MPR dan Tap MPR harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Problematika selanjutnya adalah ketika Tap MPR bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang bertentangan dengan Tap MPR. Pasal 9 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur mengenai wewenang pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 berada pada Mahkamah Konstitusi sedangkan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang berada di tangan Mahkamah Agung, akan tetapi tidak mengatur wewenang pengujian Tap MPR.

PEMBAHASAN

A. Karakter Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

- a) Dasar Pembentukan dan Kekuatan Mengikat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 32-34.

Ketetapan MPR adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR. Semasa MPRS, Ketetapan MPRS yang mengatur mengenai materi bentuk produk hukum MPRS hanyalah Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Ketetapan MPRS tersebut merumuskan bentuk Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas undang-undang. Dengan demikian, pada masa MPRS hanya dikenal satu produk hukum yaitu Ketetapan MPRS.

Mengenai peraturan tata tertib MPR, pertama kali dibentuk pada tahun 1973 melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 menyatakan :

- (1) Bentuk-bentuk Putusan Majelis adalah:
 - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
 - b. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam.
- (3) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis.

Hal ini berarti ketika suatu aturan mengikatnya ke luar dan ke dalam maka dibentuk dengan Ketetapan MPR. Ketika suatu produk hukum mengikat ke luar dan berlaku umum maka produk hukum tersebut bersifat regeling dan jika tidak berlaku umum maka bersifat beschikking.

Pada tahun 2004 melalui Keputusan MPR Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sebagaimana Telah Diubah dengan Keputusan MPR Nomor 13/MPR/2004, menyatakan bahwa jenis Putusan Majelis ada tiga, yaitu:

1. Perubahan dan Penetapan Undang-Undang Dasar
Perubahan dan Penetapan Undang-Undang Dasar adalah Putusan Majelis:
 - a. Mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia; dan
 - b. Tidak menggunakan nomor putusan majelis.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Ketetapan MPR adalah putusan majelis:
 - a. Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*);
 - b. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003;
 - c. Menggunakan nomor putusan Majelis.
3. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Keputusan MPR adalah putusan Majelis:
 - a. Berisi aturan/ ketentuan intern Majelis;
 - b. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis;
 - c. Menggunakan nomor putusan Majelis.

Pada tahun 2010 dan sampai sekarang masih sama. Ketetapan MPR sampai tahun 2001 bisa berupa *regeling* dan *beschikking*. Berdasarkan *Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung* dari Hans Nawiasky maka menurut Hamid Attamimi, Ketetapan MPR

masuk ke dalam kategori *Grundgesetze* sama seperti Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945.¹⁰ Meskipun prosedur pembentukan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR berbeda akan tetapi keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu MPR.

Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar merupakan penciptaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang di dalamnya juga tertuang Pancasila yang merupakan norma dasar. Aturan dasar yang ada dalam Ketetapan MPR lebih luwes dan dinamis dalam mengantisipasi perkembangan negara karena dapat ditinjau kembali. Meskipun dapat ditinjau kembali, namun pada dasarnya norma hukum berlaku untuk waktu yang tidak terbatas kecuali apabila dinyatakan dengan tegas berlaku untuk waktu tertentu.

Ketetapan MPR sebagai aturan dasar tingkatnya lebih rendah dibandingkan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 meskipun keduanya berada dalam satu lapisan aturan dasar. Menurut Hamid S. Attamimi, Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 adalah norm creating dan Ketetapan MPR adalah norm applying. Pengembangluasan aturan dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 menjadi aturan dasar lain yang lebih jelas dan terperinci dilakukan dengan Ketetapan MPR apabila aturan dasar itu memerlukan kategorisasi dan interpretasi bagi pelaksanaannya.¹¹ Ketetapan MPR sebagai arah kebijakan yang

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV", Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 291.

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, "UUD 1945-KETETAPAN MPR-Undang-Undang Kaitan Norma Hukum Ketiganya", Disampaikan pada sesi perkuliaan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 31 Desember 1981, hlm. 12.

menjembatani UUD 1945 dengan undang-undang atau Peraturan Presiden.

Berbeda dengan norma dasar dan aturan dasar yang hanya berisi pokok-pokoknya saja, undang-undang yang merupakan *formelle gessetz* sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma hukum dalam undang-undang tidak hanya norma yang bersifat tunggal tetapi sudah dapat dilekati norma sekunder di samping norma primernya.¹²

b) Sifat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ketetapan MPR merupakan aturan dasar yang melalui undang-undang dapat berwujud *verbindliche rechtsnormen* yang disertai paksaan dan hukuman. Bagir Manan menyatakan:¹³

Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD, melainkan sebagai sesuatu yang tumbuh dalam praktek ketatanegaraan yang diikuti secara terus menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (konvensi) ketatanegaraan.

Hal ini berarti, bentuk Ketetapan MPR tidak secara langsung menjadi bentuk peraturan yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar, berbeda dengan undang-undang yang disebutkan dengan jelas.

Menurut Bagir Manan dan Kuntara Magnar, sifat materi Ketetapan MPR dibedakan dalam :¹⁴

¹² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 32.

¹³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 217.

¹⁴ Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah dalam Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 34.

1. Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*), misalnya Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
2. Ketetapan MPR yang sifat materinya mengikat umum secara langsung, misalnya Ketetapan MPRS Nomor XXXI/MPRS/1966 tentang Penggantian Sebutan “Paduka Yang Mulia” (P.Y.M.), “Yang Mulia” (Y.M.), “Paduka Tuan” (P.T.), dengan Sebutan “Bapak/ Ibu” atau “Saudara/ Saudari” ;
3. Ketetapan MPR yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*), misalnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden Republik Indonesia;
4. Ketetapan MPR yang materinya bersifat pernyataan (*deklarasi*), misalnya Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang “GESURI”, “TAVIP”, “The Fifth Freedom is Our Weapon” dan “The Era Confrontation” sebagai Pedoman-pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Hal ini berarti, Ketetapan MPR memiliki materi muatan yang sangat luas, tidak hanya bersifat mengatur (*regeling*), tetapi juga bersifat pedoman, perencanaan dan semacam penetapan (*beschikking*). Sedangkan, hasil kajian yang dilakukan MPR terhadap Ketetapan-ketetapan MPR dan MPRS, jenis materi Ketetapan MPR dan MPRS yang termuat di dalamnya adalah sebagai berikut:¹⁵

¹⁵ Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR, “Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI”, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 10-11.

1. Ketetapan MPR dan MPRS yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden, misalnya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria;
2. Ketetapan MPR dan MPRS yang bersifat penetapan (*beschikking*), misalnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia;
3. Ketetapan MPR dan MPRS yang bersifat mengatur ke dalam (*interne regelingen*), misalnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR;
4. Ketetapan MPR dan MPRS yang bersifat deklaratif; dan
5. Ketetapan MPR dan MPRS yang bersifat rekomendasi, misalnya Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Sedemikian luasnya yang menjadi materi muatan Ketetapan MPR dengan nama yang sama. Menurut Wahjoe Poernomo Soeprapto, Ketetapan MPR berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*).¹⁶

Regeling merupakan norma hukum yang umum-abstrak dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).¹⁷ Selama Ketetapan MPR tersebut belum dicabut maka akan tetap ada dan berlaku kecuali apabila sudah ditentukan masa berlakunya seperti Ketetapan MPR

¹⁶ Wahjoe Poernomo Soeprapto, *MPR Pasca Reformasi: Eksistensi keteKetetapanan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), hlm. 81.

¹⁷ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 14-15.

tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara yang dari awal ditentukan untuk masa 5 (lima) tahun.

c) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan MPR yang dimaksud oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan MPR yang telah ada dan masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 bukan Ketetapan MPR baru yang dibentuk oleh MPR sekarang. Hal ini berarti, Ketetapan MPR tersebut adalah Ketetapan MPR yang dibentuk oleh lembaga tertinggi negara pada masa itu. Akan tetapi, meskipun Ketetapan MPR yang diakui dalam tata urutan peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPR yang dibentuk oleh lembaga negara tertinggi pada masa itu, menurut penulis harus disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan yang ada sekarang.

MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi tetapi sejajar dengan lembaga negara lainnya. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sekarang tidak lagi mengenal lembaga negara tertinggi. Apabila tetap menganggap bahwa Ketetapan MPR adalah produk lembaga negara tertinggi maka sama saja dengan tidak mengikuti perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR dalam Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR berdasarkan Pasal 2 tetap berlaku sampai dengan dilaksanakannya seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPR tersebut. Sampai saat ini, ketiga Ketetapan MPR tersebut belum

terlaksana semua. Ketetapan tersebut dalam klausulnya tidak bermaksud untuk memperbaharunya menjadi undang-undang seperti dalam Ketetapan MPR dalam kategori Pasal 4. Hal ini mengindikasikan bahwa Ketetapan MPR tersebut memang ingin tetap dipertahankan.

Mengenai Ketetapan MPR yang ditundukkan dengan undang-undang, Jimly Asshiddiqie menyatakan :¹⁸

Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, MPR sendiri juga menentukan adanya 11 Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi ketetapan-ketetapan tersebut. Artinya, ke-11 Ketetapan MPR/S itu ditundukkan derajatnya oleh MPR sendiri, sehingga dapat diubah oleh atau dengan undang-undang. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa MPR sendiri telah menundukkan status hukum ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya setingkat dengan undang-undang, sehingga untuk selanjutnya ketetapan-ketetapan yang tersisa tersebut harus dipandang sederajat dengan undang-undang.

Pandangan Jimly tersebut menurut penulis, diterapkan dalam Ketetapan MPR kategori Pasal 4 sebagai *exit strategy* tetapi tidak berlaku bagi Ketetapan MPR dalam Pasal 2 karena dalam Pasal tersebut dinyatakan, “Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan”. Berkaitan dengan Ketetapan MPR Pasal 4 berarti ketika sudah ada undang-undangnya maka Ketetapan MPR yang bersangkutan tidak berlaku lagi. Tidak berlakunya Ketetapan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 240.

MPR karena undang-undang, menurut penulis tidak melanggar asas *contrarius actus* karena meskipun dengan peraturan di bawahnya tetapi perlakuan tersebut adalah kehendak dari pembentuk Ketetapan MPR sendiri yaitu MPR.

Ketetapan MPR berdasarkan Pasal 4 sudah ada yang ditindaklanjuti dengan dibentuk undang-undang misalnya Ketetapan MPR mengenai pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan mengenai perannya. Akan tetapi Ketetapan tersebut masih mempunyai daya laku. Ketetapan MPR yang sudah tidak mempunyai daya laku berdasarkan hasil kajian MPR adalah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 saja.¹⁹

Ketetapan MPR yang ditundukkan kepada undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, suatu peraturan hanya dapat diubah, dicabut atau diubah dengan peraturan yang sejajar atau yang lebih tinggi. Dengan prinsip ini maka peranan tata urutan perundang-undangan sangat penting dengan tidak mengurangi para pengambil keputusan untuk melakukan penemuan hukum melalui penafsiran, pembangunan hukum maupun penghalusan terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, tidak berlakunya Ketetapan MPR karena sudah dibentuk undang-undang bukanlah hal yang mutlak karena ada beberapa Ketetapan MPR dalam Pasal tersebut yang mengandung klausul sampai dilaksanakannya seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPR tersebut.

¹⁹ Wahjoe Poernomo Soeprapto, *Op.Cit*, hlm. 70.

Berdasarkan hal tersebut menurut penulis, bukan hanya sudah ada undang-undang baru tetapi juga terlaksananya segala hal yang ada dalam Ketetapan MPR tersebut sehingga Ketetapan MPR yang masih ada juga sebagai pedoman kebijakan dalam menyusun peraturan dan melaksanakan pemerintahan. Secara logika, ada indikasi untuk tetap mempertahankan Ketetapan MPR tersebut. Hal ini berarti, jika sudah dibentuk undang-undang akan tetapi tidak sesuai dengan Ketetapan MPR tersebut maka Ketetapan MPR tersebut tetap berlaku sehingga undang-undang yang bersangkutan bisa diujikan terhadap Ketetapan MPR.

Menurut penulis, hal ini kurang tepat karena mengembalikan ke masa lampau dimana menganut dualisme aturan dasar. UUD NRI Tahun 1945 sebagai *supreme law of the land* berarti semua peraturan yang ada harus berpedoman pada Undang-Undang Dasar termasuk segala tindakan pemerintah. Segala peraturan yang ada bersumber dari UUD NRI Tahun 1945. Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut menjadi pedoman membentuk undang-undang sedangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak mengakomodir hal tersebut. Lebih lanjut, materi muatan Ketetapan MPR yang memang perlu dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar harus dimasukkan ke dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga bisa benar-benar tegak sebagai *supreme law of the land*.

B. Wewenang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Hukum Indonesia

Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan adalah hal yang mutlak harus dilakukan. Sebagaimana dalam Konsep *rule of law* yang dipopulerkan oleh

A. V. Dicey kemudian berkembang lebih jauh *International Commision of Jurists* tahun 1959 (deklarasinya dikenal sebagai Deklarasi Delhi) merumuskan ciri-ciri yang seharusnya ada dalam *rule of law*. Ciri-ciri tersebut, yaitu:²⁰

- a) Keberadaan pemerintahan yang representatif;
- b) Penghargaan terhadap hak asasi manusia yang terdapat dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia Tahun 1948 dan Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1950;
- c) Tiadanya hukum pidana yang berlaku surut;
- d) Adanya hak untuk mengajukan gugatan terhadap negara;
- e) Adanya hak atas pengadilan yang adil termasuk diantaranya adalah pemberlakuan praduga tak bersalah, bantuan hukum dan hak atas upaya hukum banding;
- f) Peradilan yang mandiri; dan
- g) Adanya pengawasan atas peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pengawasan atas peraturan perundang-undangan salah satunya adalah dengan pengujian. Pengujian adalah bentuk pengawasan secara *represif*.

Ketetapan MPR disini bukanlah Ketetapan MPR yang akan dibentuk oleh MPR tetapi Ketetapan yang dulu dibentuk oleh lembaga tertinggi negara dimana ketentuannya ada yang memuat ketentuan undang-undang dasar dan ada yang memuat ketentuan undang-undang. Pengkajian mengenai wewenang pengujian ini harus mengingat dua hal, yakni materi muatannya yang tidak hanya materi muatan undang-undang dan lembaga pembentuknya yang pada masa itu merupakan lembaga negara tertinggi.

²⁰ Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, (Harlow: Pearson Education Limited, 2007), hlm. 46.

Melihat pada materi muatan, materi muatan Ketetapan MPR ini ada yang merupakan materi muatan undang-undang dan ada pula yang merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar. Sangat lebih baik diselesaikan dengan memasukkan pada peraturan yang sesuai. Akan tetapi hal tersebut akan membutuhkan proses yang panjang dan dibenturkan dengan berbagai kepentingan politik.

Terkait dengan lembaga yang membentuk tidaklah harus dilihat sebagai lembaga yang dahulu ada. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia membawa implikasi yuridis terhadap produk hukumnya juga. Ketetapan MPR yang dibentuk oleh lembaga negara tertinggi tersebut tidak perlu dilihat seperti itu melainkan dilihat dari produk MPR yang bersifat mengatur. Produk MPR yang bersifat mengatur ini hanyalah Ketetapan MPR dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Satu hal yang perlu diingat bahwa meskipun Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan Ketetapan MPR itu masih berlaku dengan ketentuan dan sampai dibentuk undang-undang tetapi perlu dilihat perkembangan yang ada sekarang. Apakah terhadap Ketetapan yang secara otomatis tidak berlaku setelah dibentuk undang-undang tersebut sudah ada undang-undangnya ataukah belum dan apakah undang-undang yang sudah sesuai sudah tepat untuk menggantikan Ketetapan MPR.

Penegasan jenjang aturan hukum membawa konsekuensi pengujian norma hukum dalam jenjang atau tingkatan/ hubungan hierarkhis baik materiil maupun formil.²¹ Terhadap Ketetapan MPR ini bisa dilakukan pengujian formil maupun materiil. Pengujian formil melihat dari prosedur

²¹ Philipus M. Hadjon, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Jenjang/ Tingkatan Aturan hukum (tertulis)*, (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2000), hlm. 5.

pembentukan Ketetapan MPR. Pengujian materiil melihat dari materinya apakah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 sehingga bertentangan atau tidaknya adalah dihadapkan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian terhadap semua peraturan di bawah Ketetapan MPR juga tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR.

Dalam Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Berarti segala peraturan yang berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 tetap berlaku dengan catatan belum dibentuk peraturan perundang-undangan baru sebagai penggantinya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. karena berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR masuk dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945, maka hal ini berlaku juga bagi Ketetapan MPR. Secara khusus UUD NRI Tahun 1945 memerintahkan kepada MPR untuk meninjau Ketetapan MPR dan hasilnya dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dimana sampai dengan dibentuknya undang-undang maka bagi Ketetapan MPR berlaku sampai dibentuknya undang-undang.

Jika materi peraturan perundang-undangan lama (Ketetapan MPR khususnya) ternyata tidak bertentangan dengan materi UUD NRI Tahun 1945 maka tidak akan menimbulkan masalah. Namun, apabila peraturan perundang-undangan lama ternyata bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 akan menimbulkan persoalan mana yang harus diikuti.²²

²² Joeniarto, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 158-159.

Berdasarkan Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945 maka sudah seharusnya UUD NRI Tahun 1945 yang harus diikuti daripada peraturan yang statusnya lebih rendah. Hal ini sesuai dengan asas *lex superior derogat lege inferiori* dimana peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya.

Ketetapan MPR Nomor XXV/MPR/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia jika dihadapkan dengan UUD NRI Tahun 1945 maka akan membawa perdebatan ke dalam masalah kebebasan menyalurkan aspirasi dan kebebasan berpolitik. Terkait hal ini ada putusan Mahkamah konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang merupakan *judicial review* atas Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dimana ketentuan tersebut dibatalkan. Akan tetapi, Ketetapan MPR yang justru menjadi dasar dibentuknya ketentuan dalam Pasal 60 huruf g tersebut masih berlaku dan sampai saat ini belum ada pengujian terhadap Ketetapan MPR tersebut.

Reformasi yang membawa dampak kepada Amandemen UUD 1945 jelas membawa perubahan yang besar terhadap perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Hak Asasi Manusia menjadi salah satu pokok pembahasan yang terpenting. Ketetapan MPR tentang Pembubaran Partai Komunis tersebut, yang diakomodir dalam undang-undang mengenai larangan terhadap komunis untuk ikut serta dalam pemilihan umum dan hal tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan :²³

“Menimbang bahwa Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai

²³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003.

Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme juncto Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, yang dijadikan alasan hukum Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah berkaitan dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia dan larangan penyebarluasan ajaran komunisme/Marxisme-Leninisme yang sama sekali tidak berkaitan dengan pencabutan atau pembatasan hak pilih baik aktif maupun pasif warga negara, termasuk bekas anggota Partai Komunis Indonesia”

Hal ini adalah salah satu perkembangan ketatanegaraan yang harus diikuti. Pada masa pengujian itu, Ketetapan MPR berada di atas undang-undang, sama seperti sekarang. Dari pengujian tersebut, penulis menangkap beberapa hal, diantaranya:

1. Mahkamah Konstitusi selain sebagai penafsir tunggal konstitusi juga mempunyai wewenang untuk menafsirkan Ketetapan MPR;
2. Karena yang menafsirkan Ketetapan MPR adalah Mahkamah Konstitusi maka pengujian undang-undang terhadap Ketetapan MPR adalah wewenang Mahkamah Konstitusi;
3. Ketetapan MPR bisa diujikan terhadap UUD NRI Tahun 1945 karena Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia.

Menurut penulis, Mahkamah Konstitusi menafsirkan Ketetapan MPR tersebut tentunya atas keterangan dari pembentuknya yaitu MPR. Selama Ketetapan MPR masih berlaku tentunya harus dijadikan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Mengkaji dari asas *praesumptio iustae causa* yang mengandung makna bahwa setiap tindakan pemerintah/ penguasa selalu harus dianggap sah (*rechtmatic*) sampai ada pembatalannya. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 telah mengakhiri kewenangan MPR mengeluarkan ketetapan yang sifatnya mengatur dan menjadikan Ketetapan MPR yang ada ke dalam beberapa klasifikasi antara lain Ketetapan MPR yang ada akan berakhir kalau muatan materinya telah diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut. Penghapusan Ketetapan MPR tertentu cukup dengan mengeluarkan sebuah undang-undang dapat menarik sebuah penafsiran bahwa Ketetapan MPR sama kedudukan hukumnya dengan undang-undang.²⁴

Dapat terjadi suatu peraturan perundang-undangan dalam kondisi tidak terdapat penyimpangan substansi terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi ternyata melanggar hak konstitusional (*constitutional rights violation*) warga negara. Apabila demikian, dalam perspektif praktek ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dapat diberikan kewenangan untuk menguji konstitusionalitas semua peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar termasuk Ketetapan MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945 secara langsung.

²⁴ Taufiqurrohmah Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 57.

Melihat dari sudut pandang tersebut maka apabila suatu Ketetapan MPR dianggap merugikan hak konstitusional warga negara maka dapat dimohonkan pengujian ke Mahkamah Konstitusi, sama dengan pengujian undang-undang. Hal ini termasuk juga untuk Ketetapan MPR yang materi muatannya adalah materi muatan Undang-Undang Dasar, karena tolak ukur pengujiannya adalah terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal konstitusi. Namun, ini hanya dapat terjadi kalau ada permohonan pengujian Ketetapan MPR ke Mahkamah Konstitusi. Jika tidak ada permohonan maka juga tidak ada pengujian. Hal ini berarti Ketetapan MPR masih tetap saja ada.

Akan tetapi, jika tidak merugikan hak konstitusional warga negara dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, MPR lebih berwenang untuk mereview produk hukumnya sendiri. Dipangkasnya kewenangan MPR, menjadi salah satu alasan diperlukan adanya lembaga yang menjaga konstitusi dan ketatanegaraan secara keseluruhan maka dibentuklah Mahkamah Konstitusi. Meskipun memang, pada akhirnya Mahkamah Konstitusi memiliki power yang luar biasa, tetapi ini menjadi konsekuensi logis dari Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Dikaitkan dengan asas *contrarius actus* dimana pembatalan suatu aturan hanya bisa dilakukan oleh pembentuknya atau lembaga yang lebih tinggi maka kurang tepat jika Ketetapan MPR dibatalkan dengan undang-undang. Undang-undang dibuat oleh Presiden bersama DPR yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan dalam Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR. Hal ini dikecualikan terhadap Ketetapan MPR yang sudah ditundukkan terhadap undang-undang sebagaimana Ketetapan MPR kategori Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR

Nomor I/MPR/2003 telah mengakhiri kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan yang sifatnya mengatur.

Sebelum Amandemen, kewenangan MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Sedangkan kewenangan MPR setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik presiden dan/ atau wakil presiden; dan
3. Memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Melihat dari kewenangan yang dimiliki MPR saat ini disandingkan dengan kedudukan Ketetapan MPR maka sangat tidak ideal. Meskipun Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR yang sudah ada akan tetapi bukan tidak mungkin Ketetapan MPR yang sudah ada tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Dengan asas *contrarius actus* maka Ketetapan MPR hanya bisa dicabut oleh MPR. Ketetapan MPR adalah *staatsgroundgesetz* sedangkan undang-undang adalah *formelle gesetz* sehingga tidak bisa disamakan.

Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut adalah hasil dari Sidang Tahunan MPR. Sidang Tahunan MPR merupakan jenis persidangan MPR yang sebelumnya tidak dikenal sejak pertama kali MPRS dibentuk pada tahun 1960. Sidang Tahunan MPR dilakukan dengan tujuan lebih meningkatkan peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sidang Tahunan MPR setidaknya relatif berhasil mengontrol kinerja pemerintahan dan dapat merekomendasikan lembaga negara untuk melaksanakan perbaikan dan pemecahan atas suatu kekurangan atau kesulitan dalam pemerintahan. Dengan cara itu, Sidang Tahunan MPR

dikatakan relatif berhasil merespon setiap tuntutan masyarakat dan perkembangan keadaan negara yang berkembang secara cepat sehingga menjaga efektivitas pemerintahan negara. Respons tersebut bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam.²⁵

Melihat wewenang pengujian maka perlu melihat pengujian perundang-undangan dalam perspektif subyek yang melakukan pengujian adalah *judicial review*, *executive review*, dan *legislative review*. Jika pengujian dilakukan oleh lembaga kekuasaan kehakiman maka disebut *judicial review*. *Executive review* untuk pengujian yang dilakukan oleh eksekutif atau Presiden. Sedangkan *legislative review* apabila pengujian dilakukan oleh legislatif.

Sedangkan Mauro Cappelletti membagi konsep pengawasan secara dikotomis, yaitu: *judicial review* dan *political review*. *Judicial review* atau pengujian secara yudisial artinya pengujian yang dilakukan oleh badan-badan yudisial, sedangkan *political review* atau pengujian secara politis artinya pengujian yang dilakukan oleh badan politik.²⁶ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, badan-badan yudisial merepresentasikan badan-badan atau lembaga peradilan (kekuasaan kehakiman), sedangkan badan politik dapat direpresentasikan sebagai lembaga MPR.²⁷

Lembaga MPR walaupun merupakan lembaga perwakilan rakyat, tidak dapat dikualifikasikan sebagai sebagai lembaga legislatif, karena bukan badan atau lembaga yang berwenang untuk membuat undang-

²⁵ Aidul Fitriadi Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutiegrondwet Tafsir Postcolonial atas Gagasan-Gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2011), h. 152-153.

²⁶ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in The Contemporary World*, (New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc, 1971), hlm. 19-20.

²⁷ Sri Soemantri M, *Op. Cit*, hlm. 17.

undang, seperti halnya DPR. Oleh karena itu, maka istilah yang tepat digunakan untuk menunjuk pada fungsi pengujian oleh MPR ini adalah pengujian secara politis atau *political review*, walaupun *political review* dalam konsep Cappelletti merupakan jenis pengujian yang dilakukan sebelum suatu undang-undang diundangkan (*promulgation*). Disamping itu, jika objek *political review* atau pengujian secara politis dalam konsep Cappelletti adalah undang-undang yang belum diundangkan, sedangkan objek *political review* atau pengujian secara politis di Indonesia, bukan undang-undang. Majelis Permusyawaratan Rakyat memang pernah memiliki wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR, berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000, akan tetapi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca perubahan menyerahkan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan oleh sebuah badan yudisial, yaitu Mahkamah Konstitusi.

Seperti dijelaskan sebelumnya, Ketetapan MPR tidak mungkin dipersamakan dengan undang-undang meskipun dari pembentukan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 ada maksud untuk mensejajarkan keduanya. Akan tetapi, apabila kondisi ini tetap dipertahankan maka polemik mengenai Ketetapan MPR tidak akan pernah selesai. Berdasarkan asas *lex superior derogat lege inferiori* maka undang-undang sebagai peraturan di bawah Ketetapan MPR, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR. Ketetapan MPR yang bersifat *regelling* yang masih berlaku tersebut seharusnya bisa dijadikan batu uji bagi undang-undang sebagaimana UUD NRI Tahun 1945. Wewenang

pengujiannya jelas berada di tangan Mahkamah Konstitusi karena yang berwenang menguji undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi.

Akan tetapi, perlu diingat, UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi, apakah benar belum mengakomodir apa yang ada dalam Ketetapan MPR tersebut, jika sudah maka batu uji tetap UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi jika belum, maka ini menjadi pekerjaan rumah bagi MPR untuk segera memasukkan Ketetapan MPR yang materi muatannya merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar ke dalam UUD NRI Tahun 1945. MPR mempunyai wewenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, maka hal ini harus dijalankan dengan baik.

Undang-Undang Dasar kita bukanlah Undang-Undang Dasar yang kaku yang tidak bisa diubah. UUD NRI Tahun 1945 sudah berjalan menuju *living constitution*. Jika dulu diperlukan Ketetapan MPR untuk mewadahi peraturan yang mengikuti perkembangan zaman dan dibutuhkan masyarakat, sekarang UUD NRI Tahun 1945 sudah bisa mewadahi semuanya. Jika ketentuan dalam Undang-Undang Dasar belum mengatur maka jika itu hal fundamental dan merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar, MPR bisa menggunakan wewenangnya untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Namun, jika merupakan materi muatan undang-undang dan sudah ada dasar utama dalam UUD NRI Tahun 1945 maka itu menjadi wewenang DPR untuk membentuk undang-undang yang sesuai.

Ketetapan MPR memang ada yang normanya merupakan norma Undang-Undang Dasar dan ada pula yang normanya undang-undang. Meskipun norma Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR adalah *norm applying* dan dalam sistem perundang-undangan Indonesia berada di

bawah UUD NRI Tahun 1945 maka tetap tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Terkait dengan UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi adalah *the final interpreter* dan merupakan *the guardian of the constitution* sehingga peraturan yang melanggar konstitusi adalah wewenang Mahkamah Konstitusi. Hal ini sebagai pelaksanaan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi.

Selanjutnya, dengan merujuk pada teori Hans Kelsen yang membedakan antara "*general and abstract legal norm*" dan "*concrete and individual legal norm*", maka ditemukan bahwa norma hukum konkrit dan individual (*concrete and individual legal norm*) merupakan suatu ketetapan yang berisi norma hukum yang berlaku untuk subyek, ruang, dan waktu tertentu. Artinya, norma hukum konkrit dan individual berisi tentang satu subyek (individu) yang berlaku pada ruang dan waktu tertentu (konkrit atau *concrete*). Keputusan seperti ini biasanya dipakai dalam keputusan administratif (*beschikking*) dan putusan hasil sidang perkara (*vonnis*). Sedangkan, norma hukum umum dan abstrak (*general and abstract legal norm*) merupakan suatu ketetapan yang berisi norma hukum yang berlaku untuk subyek, ruang, dan waktu yang masih bersifat umum. Artinya, norma hukum umum dan abstrak berbicara tentang subyek yang banyak (abstrak) dan berlaku pada ruang dan waktu yang masih umum (*general*). Norma hukum seperti ini diterapkan dalam keputusan yang bersifat pengaturan (*regeling*).

UUD NRI Tahun 1945 harus dijaga kewibawaannya sebagai hukum tertinggi di suatu negara. Perkembangan ketatanegaraan pun harus diikuti oleh perkembangan produk hukum. Pengoptimalan peran MPR sangat diperlukan, yakni dengan melaksanakan kewenangannya dengan optimal. UUD NRI Tahun 1945 menghendaki Ketetapan MPR yang bersifat

mengatur sudah tidak ada lagi, maka sudah seharusnya MPR pun menjalankan perintah UUD NRI Tahun 1945. Ketidaksempurnaan Undang-Undang Dasar 1945 yang dahulu ada, sekarang sudah diperbaiki dengan perubahan-perubahan yang telah dilakukan. Sehingga, menuangkan apa yang seharusnya dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar ke dalam Ketetapan MPR adalah kemunduran reformasi.

Seperti telah disinggung sebelumnya, jika Ketetapan MPR yang masih ada tersebut telah selesai dilaksanakan atau telah dibentuk undang-undang yang sesuai, apakah lantas “Ketetapan MPR” yang ada dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 hilang begitu saja atau tetap ada. Hal ini mengingatkan, jenis peraturan lain yang ada dalam hierarkhi adalah peraturan-peraturan yang masih bisa dibentuk kapan saja dan lembaga yang berwenang masih mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan tersebut.

Hierarkhi peraturan perundang-undangan memuat jenis-jenis peraturan yang berlaku umum. Sedangkan Ketetapan MPR yang diciptakan MPR sekarang adalah Ketetapan MPR yang berlaku konkret, individual dan final. MPR sebagai lembaga yang menciptakan Ketetapan MPR tersebut, maka MPR juga berwenang untuk mereview Ketetapan MPR itu sendiri. Dahulu, ketika MPR masih mempunyai wewenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, MPR bisa melakukan perubahan terhadap Ketetapan MPR tersebut atau menggantinya dengan Ketetapan MPR baru yang lebih sesuai.

Ketetapan MPR yang masih ada adalah tanggung jawab bersama semua lembaga negara yang ada yaitu MPR, Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi untuk bertindak sesuai dengan wewenangnya. Ketetapan MPR yang mengandung materi muatan undang-undang, seharusnya DPR

berinisiatif untuk membentuk undang-undang yang sesuai untuk menggantikan Ketetapan MPR tersebut dengan tetap berpegang teguh pada UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi yang memegang peranan dalam bidang yudikatif, berwenang untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dengan syarat memang harus ada pihak yang mengajukan permohonan pengujian. Akan tetapi, disini MPR tetap yang berperan utama. Untuk Ketetapan MPR yang materi muatannya merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar maka sudah menjadi kewajiban MPR untuk mensinkronkan dengan Undang-Undang Dasar, jika memang masih pantas dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar maka bisa dimasukkan namun jika tidak sesuai, memang harus dicabut untuk menegaskan supremasi konstitusi.

Janggal apabila suatu Ketetapan MPR yang merupakan bentuk *regeling* dibatalkan oleh keputusan yang bersifat *beschikking*. Namun yang perlu diperhatikan adalah perbedaan kata “dibatalkan” dan kata “dicabut”. Kata “dibatalkan” berarti pembatalan suatu peraturan untuk diberlakukan secara umum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun, dengan dibatalkannya peraturan tersebut, tidaklah secara otomatis peraturan itu juga telah tercabut. Peraturan tersebut walaupun sudah dibatalkan namun selama belum dicabut, maka peraturan yang sudah tidak mempunyai kedayagunaan tersebut dipandang masih tetap ada dan tidak boleh dibuatkan peraturan pengganti yang berkenaan dengan substansi isi materinya.

Jadi jelas bahwa Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* memang seharusnya dicabut oleh peraturan yang bersifat *regeling* pula. Namun, dalam hal pembatalannya, maka Ketetapan MPR tersebut, harus

dibatalkan dalam bentuk keputusan administratif (*beschikking*), karena keputusan yang bersifat administratif mengatur tentang batal tidaknya suatu keputusan baik yang bersifat *beschikking* maupun yang bersifat *regeling*.

Menurut penulis, jika memang suatu peraturan sudah tidak bisa dibentuk lagi oleh lembaga yang berwenang maka tidak sepatasnya dimasukkan ke dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan karena bisa menimbulkan problema di kemudian hari. Indonesia bukan lagi negara yang menganut dualisme aturan dasar.

Lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah MPR. Prosedur perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar, diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan diperluas dalam Keputusan MPR (sekarang) seperti dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya. Kemudian pembentukan undang-undang menjadi wewenang DPR yang prosedurnya diatur dalam undang-undang.

Setiap perbuatan atau tindakan pemerintah negara tidak hanya sekedar dilandasi kekuasaan semata, tetapi harus dibatasi dan dilandasi dengan hukum (nomokrasi). Oleh karena itu setiap tindakan pemerintah sebagai wujud kebijakan publik yang tertuang dalam ketentuan hukum, harus dapat dinilai dan dievaluasi secara sistematis. Terkait dengan teori trias politica sebagaimana disampaikan oleh Baron de Secondat Montesquei, maka fungsi negara yang seharusnya berwenang untuk menilai kebijakan publik tersebut adalah fungsi yudikatif. Di Indonesia fungsi yudikatif tersebut adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Secara lugas dapat dinyatakan bahwa pengujian terhadap produk perundang-undangan di Indonesia sebagai negara yang dibangun

atas dasar sistem politik demokrasi dan konsep negara hukum modern, maka seharusnya dilakukan oleh pengadilan.

Kewenangan MPR yang ada sampai sekarang salah satunya yaitu menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Hasil dari pelaksanaan kewenangan tersebut sifatnya *regeling*, sebagaimana diatur dalam Pasal 74 ayat (1) Keputusan MPR Nomor 6/MPR/2010 yang menghendaki produk hukum berupa Perubahan Undang-Undang Dasar dimana ini bersifat mengatur.²⁸ Hasil dari pelaksanaan wewenang ini sudah semestinya dimasukkan juga ke dalam hierarkhi setara dengan UUD NRI Tahun 1945 karena perubahannya juga merupakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar. Akan tetapi, bukan berarti dengan nama baru. Dalam Pasal 74 ayat (2) Keputusan MPR Nomor 6/MPR/2010, menyatakan²⁹ (2) Perubahan dan Penetapan Undang-Undang Dasar adalah putusan MPR yang :

- a. Mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia; dan
- b. Tidak menggunakan nomor putusan MPR.

Berdasarkan ketentuan tersebut berarti tidak ingin menjadikan produk Perubahan dan Penetapan Undang-Undang Dasar sebagai produk *regeling* dari MPR sendiri. Hal tersebut terlihat dari tidak dikehendakinya nomor putusan MPR dalam produk tersebut. Berarti, MPR mempunyai wewenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar tetapi bukan berarti kemudian mempunyai wewenang membuat produk hukum yang bersifat mengatur.

²⁸ Lihat Keputusan MPR Nomor 6/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹ *Ibid.*

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, Ketetapan MPR ada yang normanya undang-undang serta ada pula yang Undang-Undang Dasar. Peraturan di bawah Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan terhadap Ketetapan MPR sepanjang Ketetapan MPR masih berlaku dan UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur lain. Apabila undang-undang bertentangan dengan Ketetapan MPR maka bisa diujikan ke Mahkamah Konstitusi karena Ketetapan MPR sejajar dengan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945. Kemudian jika Ketetapan MPR bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau melanggar hak konstitusional warga negara maka pengujiannya juga ke Mahkamah Konstitusi karena fungsinya sebagai penafsir tunggal konstitusi dan pengawal konstitusi. Ketetapan MPR seharusnya dihapus dari hierarkhi peraturan perundang-undangan dan Ketetapan MPR yang masih ada dan masih layak bisa ditindaklanjuti dengan memasukkan ke UUD NRI Tahun 1945 atau membuat undang-undang yang sesuai dan tetap berpegang pada UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- _____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta; PT Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta; Bhuana Ilmu Populer, 2007.

- Attamimi, A. Hamid S. 1990, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV", Disertasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Azhari, Aidul Fitriciada, *UUD 1945 Sebagai Revolutiegrondwet Tafsir Postcolonial atas Gagasan-Gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Jelasutra, 2011.
- Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah dalam Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1993.
- Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in The Contemporary World*, New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc, 1971.
- Carroll, Alex, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow: Pearson Education Limited, 2007.
- Friedman, L. M, *American Law: An Introduction*, *Hukum Amerika : Sebuah Pengantar*) terj. Wishnu Basuki, Jakarta Tatanusa, 2001.
- Hadjon, Philipus M, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Jenjang/Tingkatan Aturan hukum* (tertulis), Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2000.
- Joeniarto, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translate by: Anders Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961.
- Mahfud MD, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Martosoewignjo, Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.

Montesquieu, *The Spirit of The Laws*, Translate by Thomas Nugent, London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914.

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

Soeprapto, Wahjoe Poernomo, *MPR Pasca Reformasi: Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*, Yogyakarta: Interpena, 2012.

Syahuri, Taufiqurrohman, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011.

Makalah

Attamimi, A. Hamid S, "UUD 1945-KETETAPAN MPR-Undang-Undang Kaitan Norma Hukum Ketiganya", Disampaikan pada sesi perkuliahan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 31 desember 1981.

Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR, "Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI", Skretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2011.

Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Keputusan MPR Nomor 6/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.