

PENGUJIAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN
RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA

KRISTON SIGILIPU / D 101 08 523

ABSTRAK

Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia meliputi antara lain: pertama, tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Kedua, mengenai pengujian ketetapan MPR yang masih berlaku dan lembaga mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiga, metode penelitian adalah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan studi kepustakaan. Keempat, hasil penelitian terungkap bahwa kedudukan hukum ketetapan MPR dalam sistem hukum nasional adalah berada setingkat dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan set dan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.ingkat berada diatas Undang-Undang. Dengan kedudukan demikian membawa konsekuensi yuridis bahwa secara materil Ketetapan MPR tersebut dapat dilakukan pengujian dengan batu uji Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian Ketetapan MPR dilakukan dengan mekanisme legislatif review, dan lembaga yang berwenang melakukan pengujian ketetapan MPR adalah MPR sendiri sebagai pembentuknya sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Kata Kunci : Kedudukan, Ketetapan MPR, Legislatif Review

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tataran implementasi, telah membawa perubahan baik penghapusan pembentukan lembaga-lembaga negara. Dampak perubahan terhadap MPR sebagai lembaga negara terutama pada fungsi, kedudukan, tugas dan wewenangnya. Kedudukan MPR setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi menjadi sebuah lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.¹

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Ketentuan tersebut berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.²

Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR adalah pelaksana sepenuhnya

Indonesia (Sekretariat Jendral: Jakarta, 2001), Cetakan Ke-9, Hlm. 1.

²Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Prestasi Pustaka: Jakarta, 2005), Hlm. 128.

¹Sekretaris Jendral Mpr Ri, *Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik*

kedaulatan rakyat sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari MPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3 sebelum Perubahan). Untuk menjalankan wewenang tersebut produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR. Lembaga-lembaga tinggi negara menjalankan mandat untuk melaksanakan ketetapan MPR dan mempertanggungjawabkan kepada MPR.

Adanya perubahan implementasi prinsip kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakibatkan perubahan kedudukan dan wewenang MPR. Sejak semua lembaga negara mendapatkan kekuasaan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR.

Perubahan tersebut diatas telah ditindaklanjuti oleh MPR sendiri melalui “*Ketetapan 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*”. Konsideran menimbang huruf b dan huruf c Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut menunjukkan bahwa ketetapan ini lahir karena perubahan struktur kelembagaan negara dan perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan lembaga negara.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menentukan 6 kategori status hukum Ketetapan MPR yang sudah ada, yaitu:³

- I. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)

- II. Pasal 2 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)
- III. Pasal 3 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
- IV. Pasal 4 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan)
- V. Pasal 5 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
- VI. Pasal 6 tentang Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimelig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Atas dasar pengelompokan di atas, maka Ketetapan MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, sebanyak 14 Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan di mana di dalamnya tidak termasuk Ketetapan MPR dan mengembalikan Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) setingkat dengan Undang-Undang.⁴

Penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena menurut Hamid S. Atamimi, Ketetapan MPR tidak dapat

³Herdiansyah Hamzah, *Kedudukan Ketetapan Mpr Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, [Www.Herdi.Web.Id](http://www.Herdi.Web.Id), Diakses Pada Tanggal 13/11/2013.

⁴Nikmatul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Fh Ui Press: Yogyakarta, 2001), Hlm. 62.

dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan adalah undang-undang kebawah, Undang-Undang Dasar, dan Ketetapan MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan.⁵

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dibentuk menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Salah satu perubahan substansi adalah Penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya diletakkan di atas Undang-Undang dibawah Undang-Undang Dasar 1945.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan Ketetapan MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini Undang-Undang/Perpu, PP, Perpres, dan Perda.

Akibat dimasukkannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara peraturan perundang-undangan lainnya. *Pertama* Bagaimana jika Ketetapan MPR bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *kedua*, apakah Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili terhadap Ketetapan MPR yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena secara tekstual wewenang Mahkamah Konstitusi hanya dapat melakukan pengujian terhadap Undang-Undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional review*), sebagaimana ditentukan dalam pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya pembahasan mengenai pengujian Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dalam karya tulis yang berjudul “Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan hukum Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah pengujian terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku?

II. PEMBAHASAN

A. Sejarah Pengujian Peraturan Perundang-Undang

Pemahaman mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar terkait dalam sistem hukum yang diterapkan oleh suatu negara Indonesia dipengaruhi oleh sistem hukum eropa kontinental (*civil law sistem*), yang mana terdapat penggunaan istilah (*toetsingsrecht*) yang secara harfiah berarti hak menguji. Dalam praktek ada dua hak menguji (*toetsingsrecht*) yakni hak menguji formal terkait soal-soal prosedural dan legalitas kompetensi institusi pembuat undang-undang dan hak menguji materil terkait isi peraturan perundang-undangan, apakah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak. Hak menguji peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh hakim, tetapi juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain hak menguji yang dimiliki oleh hakim, juga terdapat hak menguji yang dimiliki legislative dan hak yang dimiliki eksekutif.⁶

Kebutuhan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut sejalan dengan gagasan yang pernah dikemukakan Prof. Muhammad Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha

⁵Nikmatul Huda, *Ibid*, Hlm. 63.

⁶Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Di Indonesia*, (Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005), Hlm. 7.

Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Ia mengusulkan seharusnya Balai Agung (sekarang disebut Mahkamah Agung) diberi wewenang untuk “membanding undang-undang”. Namun usulan Prof. Muhammad Yamin tersebut disanggah oleh Prof. Soepomo dengan alasan antara lain bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah disepakati sampai pada tanggal 18 Juli 1945 itu, menentukan bahwa yang kita anut itu adalah pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan. Berhubung karena itu, bangsa kita tidak dapat menerapkan fungsi pengujian undang-undang karena terkait sekali dengan prinsip supremasi MPR. Selain itu, pengujian juga dianggap “tabu” untuk diterapkan, karena hakim tidak boleh menilai dan menguji undang-undang produk legislatif. Hakim tugasnya adalah menerapkan undang-undang bukan menilai undang-undang. Menurut Prof. Jimly Asshiddie, doktrin ini diwarisi atas pengaruh Belanda, karena dalam sistem hukum Belanda ada doktrin bahwa undang-undang memang tidak dapat diganggu gugat. Atas dasar itulah, Soepomo tidak menerima ide untuk menguji undang-undang oleh Mahkamah Agung. Di Indonesia, ide pembentukan MK yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung merupakan hal yang relatif baru di Indonesia. Meski demikian, ide pengujian undang-undang sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh “*the founding leaders*” dalam sidang-sidang BPUPKI, ketika naskah Undang-Undang Dasar 1945 pertama kali disusun.

Seiring dengan momentum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada era reformasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia diterima keberadaannya sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan MK adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk pemilihan umum kepala daerah. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (5) dan Pasal 24 C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan serangkaian kewenangan dan kewajiban tersebut, dalam perjalanan waktu delapan tahun kehadiran Mahkamah Konstitusi sangat dibutuhkan oleh masyarakat, terutama dalam kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi mayoritas kerja Mahkamah Konstitusi. Kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan ide awal pembentukan Mahkamah Kostitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang

kewenangannya ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sangatlah diperlukan karena perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyebabkan: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukannya sebagai hukum tertinggi negara yang di dalamnya kewenangan lembaga-lembaga negara diatur, artinya segala persoalan kenegaraan harus didasarkan dan bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut; (2) MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan kedudukan lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sederajat, serta masing-masing lembaga negara mempunyai kewenangan sesuai dengan fungsinya yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (3) Diakuihnya hak-hak asasi manusia sebagai hak konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 28, Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, serta hak-hak warga negara Pasal 27, Pasal 30, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terhadap hak-hak tersebut negara harus menghormati, melindungi atau memenuhi, di samping juga adanya hak warga negara yang timbul karena adanya kewajiban dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk menjaga agar kehidupan ketatanegaraan secara hukum tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka diperlukan suatu tata cara hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karenanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kewenangan diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dimaksudkan untuk

menegakkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena dari hal inilah persoalan konstusionalitas dapat timbul.⁷

Mahkamah konstitusi yang merupakan kewenangan terpisah dari Mahkamah Agung merupakan konsep yang telah berkembang jauh sebelum negara modern berkembang. Sejarah modern judicial review sebagai ciri dari kewenangan Mahkamah Konstitusi di Amerika serikat dilakukan oleh lembaga kehakiman khususnya Mahkamah Agung yang ditandai dengan munculnya kasus *Marbury vs. Madison* (1803). Dikalahkannya Jhon Adam oleh Thomas Jeferson dalam pemilu Amerika Serikat yang ke IV menimbulkan pelaksanaan trik-trik politik dalam tatanan ketatanegaraan amerika. Dimana Jhon Adam menempatkan Jhon marshall yang pada masa pemerintahannya menjabat sebagai menteri sekretaris negara menjadi ketua Mahkamah Agung sebelum pelantikan Presiden terpilih yang baru. Selain pengangkatan ketua Mahkamah Agung Jhon Adam juga mengangkat 42 hakim terpilih yang pengangkatannya dilakukan secara bertahap, dimana sebelum pelantikan Presiden terpilih Jhon Adam melantik 17 hakim distrik. Penetapan 17 hakim distrik tersebut kemudian ditahan oleh menteri sekretaris negara yang baru sehingga pengangkatannya menjadi terhalang. Hakim-hakim distrik yang pengangkatannya terhalang oleh penahanan sekretaris negara Wiliam Marbury, Dennis Ramsay, Robert Twosend, Hooe, dan Wiliam Harper.⁸ Memohonkan kepada Mahkamah Agung pimpinan Jhon Marshall untuk memerintahkan Pemerintah mengeluarkan *write of mandamus* dalam penyerahan surat-surat pengangkatan mereka. Tetapi Mahkamah Agung dalam putusnya memutuskan hal diluar dari yang dimohonkan pemohon. Mahkamah

⁷Ahmad Edy Subianto, *Prospek Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Dan Penafsir Konstitusi*, [www.Esaunggul.Ac.Id](http://www.esaunggul.ac.id) Diakses Pada Tanggal 15/03/2014.

⁸Jimly Assididiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusi Diberbagai Negara*, (Kostitusi Press: Jakarta, 2005), Hlm. 18.

Agung menyatakan tidak mempunyai wewenang untuk memaksa pemerintah mengeluarkan surat penetapan hakim distrik tersebut. Mahkamah Agung berpendapat bahwa apa yang dimintakan oleh penggugat terkait pengeluaran *write of mandamus* sebagaimana yang ditentukan section 13 dari *judiciary act* tahun 1789 tidak dapat dibenarkan karena *judiciary act* tersebut bertentangan dengan Article III Section 2 Konstitusi Amerika Serikat.

Putusan yang didasarkan pada pertimbangan Konstitusi ini menjadi perdebatan yang terus berkembang kedaratan eropa dan diadopsi dalam sistematika pengujian undang-undang dalam setiap sistem hukum yang ada didunia.

B. Pengujian Terhadap Ketetapan MPR

1. Pengujian Ketetapan MPR Terhadap Undang-Undang Dasar

Sesuai dengan ketentuan Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang*".⁹ serta Pasal 24 C ayat (1) yang menyatakan "*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*".¹⁰ Ketentuan tersebut juga diimplementasikan pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12

tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan:¹¹

1. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).
2. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dipaparkan jenis dan hierarki perundang-undangan yang terdiri atas:¹²

- 1) 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 Privinsi
 - g. Peraturan daerah Kabupaten/kota

Berdaskan pada Pasal 7 ayat (2) bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud diatas, yaitu suatu penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa "Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pencantuman hierarki di atas dan peletakan norma bahwa ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, sejalan dengan teori Hans Kelsen yang antara lain dinyatakan bahwa norma yang menentukan

⁹Republik Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 24 A Ayat (1).

¹⁰*Ibid*, Pasal 24 C Ayat (1).

¹¹Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Pasal 9.

¹²*Ibid*, Pasal 7 Ayat 1.

pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk adalah norma yang lebih rendah, terutama pada tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukan sesuatu yang satu sama lain dipersamakan.

Secara lebih tegas Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk demikian dan ketemunya sampai pada norma yang paling rendah. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari konstitusi kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar Konstitusi tersebut.¹³

Berangkat dari ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teori Hans Kelsen sebagaimana diuraikan di atas maka semua jenis Perundang-undangan yang lebih rendah dapat diuji dengan jenis Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penempatan kembali Ketetapan MPR dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) poin "b" merupakan implementasi murni pembentuk Undang-Undang Dasar, yang harus dijalankan oleh penyusun dan pembentuk Undang-Undang". Pertanyaannya apakah Ketetapan MPR dapat diuji?, berdasarkan Teori Hans Kelsen, tentunya Ketetapan MPR itu wajib diuji dan bisa diuji. Pada posisi hierarki Hans Kelsen menyatakan bahwa, Peraturan Perundang-undangan itu secara bertingkat-tingkat, ini tidak boleh bertentangan satu sama lain. Soal siapa yang harus menguji tentunya MPR sendiri yang bisa menguji Ketetapan MPR, hanya boleh diuji dan dikaji kembali oleh MPR berdasarkan apa yang sudah dibangun MPR melalui Ketetapan Nomor I/2003. Dengan

demikian Mahkamah Konstitusi tidak dapat menguji Ketetapan MPR.

Seandainya rakyat menghendaki bahwa Ketetapan MPR tersebut haruslah dapat dilakukan Pengujian, maka Lembaga Negara yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR tersebut terhadap Undang-Undang Dasar adalah Mahkamah Konstitusi, karena pada dasarnya menurut Penulis kedudukan Ketetapan MPR tersebut dengan Undang-Undang adalah setingkat dan sederajat. Hanya saja Pengujian tidak serta merta dapat dilakukan, melainkan harus terlebih dahulu melakukan Perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melakukan Perubahan terhadap Pasal 7 ayat 1 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan mengubah kedudukan Ketetapan MPR setingkat dan sederajat dengan Undang-Undang serta menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi juga termasuk untuk melakukan pengujian Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar.

2. Pengujian Ketetapan MPR Melalui Legislatif Review

Sebelum perubahan Ketetapan MPR sebagai produk hukum MPR dan merupakan jenis dan bagian dari tata urutan peraturan peraturan perundang-undangan diuji oleh MPR sendiri selaku badan yang mengeluarkannya, baik melalui pencabutan, perubahan, atau peninjauan kembali atas Ketetapan MPR yang telah dikeluarkan oleh MPR. Pencabutan, perubahan, atau peninjauan kembali dilakukan oleh MPR tersebut juga Dituangkan dalam bentuk hukum hukum Ketetapan MPR, misalnya Ketetapan MPR Nomor XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1965, Ketetapan MPR Nomor IV/MPRS/1963, Ketetapan MPR Nomor V/MPRS/1965. Setelah perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR tidak

¹³Andi Fauziah Nurul Utami, *Analisis Hukum Kedudukan Tap Mpr Ri Dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Repository.Unhas.Ac.Id Diakses Pada Tanggal 27/03/2014.

memiliki kewenangan untuk menilai dan membahas atau menjadikannya objek pembahasan dalam persidangan MPR. MPR tidak dapat lagi membicarakan yang pernah ia buat sendiri di masa lalu dalam bentuk Ketetapan-Ketetapan.

Setelah perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sidang MPR hanya mengagendakan pembahasan mengenai salah satu dari keempat kewenangan MPR, yaitu:¹⁴

- i. Perubahan undang-undang dasar,
- ii. Pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden,
- iii. Pemilihan Presiden dan/atau wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan, atau
- iv. Pelantikan Presiden dan/atau wakil Presiden.

Hal demikian juga di pertegas dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 *Jo* Keputusan MPR Nomor I/MPR/2010 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. bahwa dalam ketentuan pasal 10 Keputusan MPR tersebut disebutkan bahwa MPR bersidang sedikitnya lima tahun sekali dalam lima tahun di Ibukota Negara, dan persidangan MPR tersebut diselenggarakan untuk melaksanakan tugas dan MPR sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 keputusan ini. Selanjutnya produk hukum yang diambil dalam persidangan MPR tersebut disebut dengan Putusan. Sebagaimana putusan dalam Pasal 74 keputusan MPR Nomor I/MPR/2000 jenis putusan MPR adalah perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak menggunakan nomor putusan MPR. Ketetapan MPR adalah hal-hal yang bersifat penetapan (*beshchiking*), mempunyai kekuatan hukum yang mengikat

kedalam dan keluar MPR sebagaimana yang diatur Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, dan menggunakan nomor putusan MPR. Sedangkan Keputusan MPR adalah putusan yang berisi aturan/ketentuan internal MPR, mempunyai kekuatan hukum yang mengikat kedalam MPR, dan menggunakan nomor putusan MPR.

Berdasarkan uraian diatas, terlihat bahwa secara yuridis formil, MPR tidak mempunyai wewenang untuk meninjau produk hukum berupa Ketetapan MPR yang telah dikeluarkan oleh lembaga ini layaknya sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, apabila dilihat dari perspektif teoritis bahwa lembaga yang membentuk suatu norma hukum, maka lembaga tersebut selaku lembaga yang berwenang untuk menghapus norma hukum yang dibentuknya tersebut. Dalam hal ini, MPR merupakan lembaga yang membentuk Ketetapan MPR, maka MPR pula yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR yang pernah dibentuknya terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Disamping itu, terdapat kekosongan pengaturan mengenai pengujian Ketetapan MPR oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undang yang terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan Pasal 24 A diatur bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap undang-undang dan Pasal 24 C menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penegasan selanjutnya juga dimuat dalam ketentuan Pasal 9 (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan hal tersebut, penulis melihat bahwa terdapat kekosongan

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Raja Grafindo: Jakarta, 2010), Hlm. 48.

pengaturan mengenai pengujian Ketetapan MPR baik yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang yang terkait lainnya. Dengan demikian, sesuai dengan prinsip bahwa selama tidak diatur di dalam peraturan yang baru, maka peraturan yang lama tetap berlaku.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat penulis ambil dari tulisan ini menyangkut beberapa hal yaitu:

1. Ketentuan mengenai kedudukan hukum ketetapan MPR secara eksplisit diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Hal ini yang mengakibatkan kedudukan hukum Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menjadi tidak jelas, karena tidak diatur secara tegas. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Ketetapan MPR kembali menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan.
2. Pengujian terhadap ketetapan MPR dilakukan melalui mekanisme legislatif review oleh MPR sebagai lembaga yang membentuknya dan DPR sebagai lembaga legislatif terbatas pada ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, hal tersebut berdasarkan pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Sedangkan Ketetapan

yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003) pengujiannya dilakukan MPR sebagai lembaga yang membentuknya. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur mengenai kewenangan MPR untuk menguji Ketetapan MPR. Sehingga menimbulkan kekosongan pengaturan, maka pengaturan mengenai wewenang MPR menguji Ketetapan MPR merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003.

B. Saran

Adapun saran terkait tulisan yang penulis angkat sesuai dengan gambaran diatas adalah:

1. Mengenai kedudukan Ketetapan MPR maupun status hukumnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia perlu dikaji dan dibahas lebih lanjut, khususnya terkait dengan keberadaan ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan untuk menghindari permasalahan hukum baru seperti perihal pengujian Ketetapan MPR.
2. Apabila dalam praktek terdapat ketetapan MPR yang dianggap melanggar hak-hak konstitusional tertentu oleh warga negara yang memiliki kedudukan hukum terkait mengenai pengujiannya masih belum jelas lembaga mana yang berwenang menilai kerugian konstitusional tersebut. oleh karenanya menjadi bahan masukan bagi MPR dalam rangka amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 apakah pengujian Ketetapan MPR menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk melakukan pengujian konstitusional.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Assidiqie Jimly, *Model-Model Pengujian Konstitusi Diberbagai Negara*, Jakarta: Kostitusi Press, 2005.
- , *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo: Jakarta, 2010.
- Fatmawati, *Hak Menguji (Totsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005.
- Huda Nikmatul, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UI Press: Yogyakarta, 2001.
- Sekretaris Jendral, *Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretaris Jendral: Jakarta, 2010.
- Triwulan Titik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka: Jakarta, 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).
- Ketetapan 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.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Website

- Hamzah Herdiansyah, *Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia*, www.herdi.web.id.
- Subianto Edy Ahmad, *Prospek Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Dan Penafsir Konstitusi*, www.esaunggul.ac.id.
- Utami Nurul Fauziah Andi, *Analisis Hukum Kedudukan Tap MPR RI Dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, repository.unhas.ac.id.

KRISTON SIGILIPU, Lahir di Dulumai, 22 Desember 1987, Alamat Rumah Jalan Towua II Nomor 34A Palu Sul-Teng, Nomor Telepon +62....., Alamat Email christithosigilipu@yahoo.co.id

