

KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Micael Josviranto¹

¹Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Nusa Nipa
Email: micaeljosviranto23@gmail.com

ABSTRAK

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

Kata Kunci: Ketetapan MPR, perundang-undangan, UU No. 12

PENDAHULUAN

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

Atas dasar tersebut, perubahan terhadap UUD NRIT 1945 menjadi suatu keharusan, supaya tidak dapat disalahgunakan kembali oleh rezim selanjutnya. UUD NRIT 1945 menjadi alat untuk melegitimasi suatu rezim dalam menjalankan pemerintahannya secara otoriter. Perubahan terhadap UUD NRIT 1945 dilakukan sebanyak empat kali pada Sidang Tahunan MPR, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Salah satu dampak perubahan UUD NRIT

1945 adalah mengenai perubahan kelembagaan negara, khususnya perubahan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari yang sebelumnya lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara. Perubahan ini menjadikan MPR menjadi lembaga yang sejajar secara hierarki kelembagaan, dengan menempatkan MPR sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dengan perubahan tersebut, kewenangan MPR sebagai lembaga negara dibatasi menurut Pasal 3 UUD NRIT 1945 menyatakan sebagai berikut:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- b) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

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

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

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR hanya bersifat sebagai suatu keputusan (beshickking). Tetapi dalam perjalanannya, ketetapan MPR juga pernah mempunyai produk hukum yang bersifat mengatur (regeling). Sebagai contoh, dapat terlihat di dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Tap MPR No. III/MPR/2000, yang isinya mengatur mengenai tata urutan (hierarki) dan jenis peraturan perundang-undangan. Kemudian pada tahun 2004 dengan disahkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sudah tidak berlaku lagi. Hal ini dikuatkan dengan diterbitkannya Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2000.

Pada Pasal 4 menyatakan bahwa "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang". Dengan demikian, segala Ketetapan MPR atau MPRS mempunyai batas waktu pemberlakuan sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi yang sama. Sehingga dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara otomatis Tap MPR

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

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

Keberadaan Ketetapan MPR masuk kembali ke dalam jenis peraturan perundang-undangan hanya untuk memfasilitasi keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku sesuai Pasal 2 dan Pasal 4. Padahal masa berlaku Ketetapan MPR Pasal 2 dan Pasal 4 dimaksud mempunyai batasan waktu, hal ini apabila Ketetapan MPR tersebut sudah terpenuhi atau tertampung menurut ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Ketetapan MPR tersebut akan hilang atau dicabut keberadaannya secara otomatis.

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

METODE

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

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statue approach), pendekatan sejarah (historical approach), pendekatan konseptual (conceptual approach). 1) Pendekatan perundang-undangan (statue approach) adalah pendekatan dengan cara

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

Menurut Soerjono Soekanto di dalam penelitian hukum, sumber data penelitian hukum meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Akan tetapi dalam penelitian ini hanya menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum dan sesudah perubahan), seluruh Ketetapan MPR dan peraturan perundangundangan lainnya; Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum, dan hasil karya dari kalangan ahli hukum serta karya lainnya yang berkaitan dengan kedudukan ketetapan MPR; Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan cara penelitian kepustakaan (library research).

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

DISKUSI

Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Hubungan Kelembagaan MPR dan Ketetapan MPR Sebelum dilakukan perubahan atas UUD NRIT 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat ke mana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam Penjelasan UUD NRIT 1945 sebelum diadakan perubahan itu, dinyatakan bahwa "Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR". Dari konstruksi yang demikian, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dipahami sebagai lembaga tertinggi negara di mana kedaulatan seluruh rakyat Indonesia terjelma. Oleh karena itu, segala ketetapan yang dikeluarkannya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR, ataupun Mahkamah Agung. Dengan demikian, Ketetapan MPR/S lebih tinggi kedudukannya daripada undangundang ataupun bentuk-bentuk peraturan lainnya

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

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

Dengan pertimbangan yang demikian menurut Jimly Asshiddiqie, maka haluan-haluan negara yang dimaksud perlu dituangkan dalam bentuk ketetapan-ketetapan yang mengatur dengan daya ikat yang efektif. Karena kedudukan MPR sendiri lebih tinggi daripada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka dengan sendirinya kedudukan Ketetapan MPR/S dianggap lebih tinggi daripada undang-undang. Sesungguhnya, ketetapan-ketetapan MPR/S yang bersifat mengatur itu juga mempunyai kedudukan sebagai hukum konstitusi, karena dibuat dan ditetapkan oleh lembaga yang sama dengan yang menetapkan undang-undang dasar. Selanjutnya menurut Jimly Asshiddiqie, dengan adanya Ketetapan MPR/S sebagai produk hukum yang mengatur (regeling) merupakan bentuk penafsiran MPR atas UUD NRIT 1945 yang dikenal sangat ringkas. Ketetapan yang berisi penafsiran dan elaborasi normatif itu diperlukan untuk melengkapi haluan-haluan negara yang terdapat dalam konstitusi tertulis yang belum lengkap itu. Dengan perkataan lain, Ketetapan MPR/S itu mempunyai nilai konstitusi atau setidaknya sebagai bentuk penafsiran atas UUD NRIT 1945 atau bahkan merupakan perubahan undang-undang dasar dalam bentuk yang tidak resmi menurut ketentuan Pasal 37 UUD NRIT 1945.

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

Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di tempatkan pada urutan kedua setelah UUD NRIT 1945 dan diatas undang-undang, berdasarkan ketentuan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Menurut Penulis, penempatan ini bukan tanpa alasan, karena secara kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi

negara. Otomatis produk hukum yang dihasilkan juga harus sederajat dengan lembaga berwenang yang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Mengutip pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan salah satunya yaitu: "undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula". Asas tersebut, dapat mencerminkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan keberadaan produk hukum yang dihasilkannya yaitu Ketetapan MPR, yang ditempatkan di atas undang-undang.

Hal ini dikarenakan, undang-undang merupakan produk hukum bersama antara Presiden dan DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRIT 1945 sebelum perubahan. Seperti diketahui, bahwa Presiden dan DPR yang merupakan lembaga tinggi negara dilihat secara kelembagaan berada di bawah MPR. Reformasi tahun 1998 memunculkan gagasan untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRIT 1945. Setelah perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRIT 1945, makna kedaulatan rakyat mengalami perubahan seiring dengan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRIT 1945 yang berbunyi: "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Ketentuan tersebut kemudian melahirkan suatu penafsiran bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dan secara otomatis kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara

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

Ketetapan MPR di dalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Peraturan perundang-undangan tersusun secara bertingkat yang terdiri dari norma-norma hukum. Norma-norma hukum yang berbentuk piramida ini yang kemudian disebut dengan susunan norma, yang dalam norma hukum tertulis disebut dengan piramida perundangundangan atau yang secara substansi disebut hierarki perundang-undangan. Untuk mengetahui teori umum tentang piramida perundang-undangan, terlebih dahulu diketahui adalah Teori Stufenbau (Stufenbau des rechts theorie) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, sebagai berikut "Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (Stufenbau des rechts theorie) di puncak stufenbeu terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental.

Kaidah dasar tersebut grundnorm atau ursprungnorm. Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke generalnorm (kaidah hukum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (concrettenorm)." Norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan supaya tidak ada peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lainnya, baik itu bertentangan secara vertikal (peraturan perundangundangan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkat hierarkinya) maupun secara horizontal (peraturan perundang-undangan yang derajatnya sejajar saling bertentangan satu sama lainnya).

Teori Hans Kelsen di atas kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky (muridnya) dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut: 1) Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*); 2) Aturan-aturan dasar negara/aturan-aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*); 3) Undang-Undang (formal) (*formallegesetz*); dan 4) Peraturan Pelaksanaan serta Peraturan Otonom (*verordnung & autonomi satzung*). Menurut Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.

Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Ia terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang konkret, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *Verordnung & autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi). UUD NRIT 1945 tidak secara tegas menentukan adanya Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Bentuk Tap MPR dan sifatnya sebagai peraturan perundangundangan tumbuh sebagai praktek ketatanegaraan mulai 1960. Baru tahun 1966 (Tap MPRS No. XX/MPRS/1966) MPRS menegaskan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundangundangan. Menurut Bagir Manan, bahwa dalam pengertian khusus, keluaran dari tindakan menetapkan adalah “ketetapan”, dan kalangan Ilmu Hukum Administrasi Negara, istilah “ketetapan” biasa dipakai sebagai nama perbuatan administrasi negara yang bersifat individual, konkret atau yang lazim disebut “*beschikking*”.

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

Pertanyaan lebih lanjut adalah: “Benarkah Tap MPR merupakan peraturan perundangundangan?” UUD NRIT 1945 hanya menyebutkan empat hal yang memerlukan ketetapan MPR, yaitu: a) menetapkan UUD; b) menetapkan GBHN; c) menetapkan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden; d) menetapkan perubahan UUD NRIT 1945. Dari sudut perundang-undangan, keempat ketetapan tersebut dapat dikelompokkan menjadi: a. Menetapkan UUD dan menetapkan perubahan UUD; b. Penetapan GBHN; dan c. Menetapkan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Menurut pendapat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, dari ketiga macam Ketetapan MPR di atas, tidak semua Tap MPR merupakan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan menurut Tap No. XX/MPRS/1966 harus diberi arti yang lebih sempit, yaitu hanya ketetapan yang memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan akan disebut peraturan perundang-

undangan. Dapat penulis simpulkan bahwa Ketetapan MPR/S merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi dengan syarat hanya ketetapan yang bentuknya pengaturan (regeling) saja yang masuk sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, selain bentuk Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan tidak masuk sebagai peraturan perundang-undangan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menempatkan Ketetapan MPR pada urutan kedua setelah UUD NRIT 1945 dan di atas Undang-Undang, hal ini terlihat berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Kemudian diperkuat dengan adanya Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan: “Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Pasal 7 ayat (2) menimbulkan konsekuensi yuridis dimana dalam penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa: “dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

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

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

Lembaga-lembaga Penguji Materil di Indonesia Menurut Sri Soemantri, keberadaan kekuasaan kehakiman tidak dapat dilepaskan dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dalam mana legislatif, eksekutif, dan yudisial berada di tangan tiga organ yang berbeda. Tujuan diadakannya pemisahan kekuasaan ini adalah untuk mencegah jangan sampai kekuasaan pemerintah dalam arti kekuasaan eksekutif dilakukan secara sewenang-wenang, yang tidak menghormati hak-hak yang diperintah. Teori tersebut bermula dari tulisan John Locke yang berjudul *Second Treatise of Civil Government* (1660) yang antara lain mengatakan bahwa. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD NRIT 1945) menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Dengan adanya ketentuan ini, sudah jelas bahwa Pemerintah dalam arti luas meliputi legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam melaksanakan kewenangannya harus berdasarkan atas hukum. Hukum menjadi seorang “panglima” untuk menuntun jalannya pemerintahan yang adil dan beradab. Perkembangan judicial review di Indonesia telah diperjuangkan sejak tahun 1968, tetapi gagal. Namun, pada 1970 diakomodasi masuk di dalam UU No. 14 Tahun 1970 dengan ketentuan: a. Uji materil hanya untuk di bawah UU; b. Dilakukan pada pemeriksaan kasasi; dan c. Jika terkena judicial review dicabut sendiri oleh yang membuatnya. Ketentuan ini kemudian dimasukkan di dalam Tap MPR No. VI/MPR/1973 dan dituangkan lagi di dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 serta Undang-Undang lain yang terkait. Namun, ketentuan ini tidak bisa operasional dan tak akan pernah ada produknya sampai terjadi reformasi tahun 1998.

Jika didalami ketentuan-ketentuan tersebut memang dibuat untuk tidak bisa dilaksanakan. Padahal pada masa itu banyak sekali keluhan tentang Undang-Undang yang tidak sesuai dengan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan yang menabrak peraturan di atasnya.

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

Uji Materil Terhadap Ketetapan MPR

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

Pertanyaannya adalah apabila Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut (berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003) ada yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945 lembaga manakah yang mempunyai kewenangan untuk mengujinya? Karena konsekuensi dari dimasukkannya ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan Undang-Undang. Ditambah konsekuensi hukum lainnya pada Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan: “kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Ketentuan tersebut menimbulkan konsekuensi hukum, karena berlakunya asas hukum yang menyatakan bahwa “peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi”

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

- a. **Judicial Review:** Secara konstitusional pengujian material (*judicial review*) saat ini berdasarkan UUD NRI 1945 hasil perubahan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. **Pertama**, Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A UUD NRI 1945, bahwa : “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. **Kedua**, Mahkamah Konstitusi bertugas menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Apabila ada hak konstitusional warga

negara yang dilanggar dengan terbitnya suatu undang-undang tertentu, maka Mahkamah Konstitusi adalah yang mempunyai kewenangan untuk mengadilinya.

- b. **Political Review** : pengawasan atau pengujian (*toetsingrecht*, “hak menguji” dapat dilakukan oleh lembaga lain di luar lembaga peradilan) yang dilakukan oleh lembaga politik. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga politik yaitu MPR dan DPR. MPR anggotanya diisi oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan Partai Politik dan anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan dari daerah (berdasarkan Perubahan UUD NRI 1945). Akan tetapi, terhadap produk hukum Ketetapan MPR, yang mempunyai kewenangan untuk mencabut produk hukumnya sendiri yaitu badan yang mempunyai kewenangan membentuk Ketetapan MPR itu sendiri yakni MPR.
- c. **Legislative Review** : lembaga yang berwenang untuk melakukan adalah lembaga yang membahas undang-undang ada empat lembaga, yaitu (i) DPR, (ii) Presiden, (iii) DPD, dan (iv) Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya masing-masing. Tetapi terhadap mekanisme *legislative review* harus dipastikan dulu, apakah Ketetapan MPR/S dapat disetarakan dengan undang-undang. Apabila kedudukan Ketetapan MPR/S masih berada di atas undang-undang, maka mekanisme *legislative review* tidak dapat dilakukan. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang menempatkan Ketetapan MPR secara kedudukan berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang.

KESIMPULAN

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

DAFTAR PUSTAKA

- Astim Riyanto, 2009. Teori Konstitusi, Bandung : (Lembaga Penerbitan Yayasan Pembangunan Indonesia Yapemdo.
- Negara Kesatuan. 2010. Konsep, Asas, dan Aktualisasinya, Bandung: Yapemdo
- Bagir Manan dan Kuntana. 1997. Magnar Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung : PT. Alumni
- Bahder Johan. 2008. Metode Penelitian Hukum, Bandung : Mandar Maju
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008. Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Bandung : PT. Alumni.
- Jimly Asshidiqqie, 2011. Perihal Undang-Undang, Cetakan Kedua, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada
- Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan Kedua, Jakarta : Sinar Grafika, 2012.
- Maria Farida Indrati Soeprato, 1998. Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Jakarta : Kanisius
- Moh. Mahfud MD, 2009. Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.