

**PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS



Oleh :

SRI RAHAYU, S.H.

NIM : 20301900189

KONSENTRASI : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan
Guna Mendapatkan Gelar Magister Ilmu Hukum**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS

Oleh:

Sri Rahayu, S.H.

NIM : 20301900181
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disetujui oleh :
Pembimbing I, Tanggal,


Dr. Hj. Widavati, S.H., M.H.
NIDN : 06-2006-6801

Pembimbing II, Tanggal,


Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.
NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum
NIDN. 06-1507-6202



**PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS

Oleh:

Sri Rahayu, S.H.

NIM : 20301900181
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **12 Agustus 2021**
Dan Dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum
NIDN, 06-1507-6202

Anggota I


Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.
NIDN : 06-2006-6801

Anggota II


Dr. Hj. Siti Rodhivah Dwi Istinah, S.H., M.H.
NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum
NIDN, 06-1507-6202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : SRI RAHAYU, SH.

NIM : 20301900189

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

“ PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA “

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 16 Agustus 2021



Sri Rahayu, SH.



ABSTRAK

Latar belakang tesis ini dikarenakan MPR yang merupakan salah satu lembaga negara yang menghasilkan produk hukum berupa TAP MPR, akan tetapi sampai dengan saat ini masih terjadi kekosongan hukum karena belum jelasnya mekanisme pengujian TAP MPR dan lembaga yang berwenang melakukan pengujiannya. Penelitian tesis ini bertujuan untuk mengetahui materi muatan Ketetapan MPR dan pengujian TAP MPR sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini yaitu deskriptif kualitatif dengan metode pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan materi muatan TAP MPR mengalami beberapa perubahan yang dipengaruhi oleh sistem pemerintahan dari Orde lama, Orde baru dan Orde reformasi. Sampai dengan saat ini belum jelas mekanisme pengujian TAP MPR dan lembaga yang berwenang melakukannya, walaupun TAP MPR ini sudah beberapa kali diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Menurut pandangan Penulis bahwa TAP MPR hanya dapat dilakukan pengujian oleh lembaga MPR sendiri dengan berdasarkan asas *a contrarius actus*.

Kata Kunci : Materi Muatan, Pengujian, Ketetapan MPR.

ABSTRACT

The background of this thesis is because the MPR is one of the state institutions that produces legal products in the form of the MPR TAP, but until now there is still a legal vacuum due to the unclear mechanism for testing the MPR TAP and the institutions authorized to carry out the testing. This thesis research aims to determine the content of the MPR Decree and the examination of the MPR TAP in accordance with the constitutional system in Indonesia. The type of research used in the preparation of this thesis is descriptive qualitative with a normative juridical approach. The results showed that the content of the MPR TAP underwent several changes which were influenced by the government system of the Old Order, New Order and Reform Order. Until now, the mechanism for testing the TAP MPR and the institution authorized to do so is not clear, although this TAP MPR has been submitted for review to the Constitutional Court several times. In the author's view, the MPR TAP can only be tested by the MPR institution itself based on the principle of a contrarius actus..

Keywords: Content, Testing, MPR Decree.

KATA PENGANTAR

الرَّحِيمِ الرَّحْمَنِ اللَّهُ بِسْمِ

Syukur Alhamdulillah senantiasa Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan kesehatan, rahmat dan karuniaNya, sehingga kami dapat menyelesaikan Tesis dengan judul “Pengujian Terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia” sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan karena bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan saran, nasehat, kritikan dan bantuan, baik yang bersifat moril maupun materiil, sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, pada kesempatan ini Penulis ini menyampaikan rasa hormat dan menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Allah SWT, yang dengan segala rahmat dan kemurahan hatiNya telah membantu dan menuntun Penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini, tiada daya dan upaya Penulis selain atas bantuan Allah SWT.
2. Bapak Drs. H. Bedjo Santoso, M.T., Ph.D selaku Rektor Universitas Sultan Agung Semarang, atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan.
3. Bapak. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,SE., Akt, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang, atas kesempatan yang diberikan kepada Penulis untuk menjadi mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang.
4. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program studi Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang dan Ketua Tim Penguji Tesis Penulis.

5. Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H dan Dr. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Penulis, yang telah meluangkan waktunya dan dengan penuh perhatian memberikan dorongan, bimbingan, saran dan masukan yang sangat penting kepada Penulis.
6. Bapak dan Ibu Staff Pengajar dan Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
7. Buat Mama tercinta yang berada jauh di Kota Palu, yang selama hampir 2 tahun tidak pernah bersua, tapi Penulis yakin doa seorang Ibu akan selalu mengiringi langkah anaknya di manapun berada.
8. Kepada Suami dan Papa Mama Mertua Penulis, atas semua kesabaran, dorongan dan kasih sayangnya kepada Penulis sehingga bisa menyelesaikan tesis ini.
9. Bapak Deni Kristiawan, S.H., M.H selaku Kepala Bidang Hukum, Bapak Ahmad Shohib Zaeni, S.H., M.Kn selaku Kepala Subbidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah yang selalu mensupport Penulis dalam menyelesaikan kuliah
10. Kepada rekan-rekan di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah khususnya para “*Ladies Perancang*” Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah yang selalu mensupport Penulis untuk menyelesaikan Tesis ini. Terutama mbak Prita Hapsari teman *sharing*, seperjuangan dan penyemangat dalam menyelesaikan studi S2 ini.
11. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna dikarenakan terbatasnya pengalaman dan pengetahuan yang Penulis miliki. Oleh karena itu, Penulis juga menerima kritik dan saran yang bersifat membangun demi menyempurnakan penulisan Tesis ini. Akhirnya Penulis berharap semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan perkembangan bagi dunia akademisi.

Semarang, Agustus 2021

SRI RAHAYU, S.H.

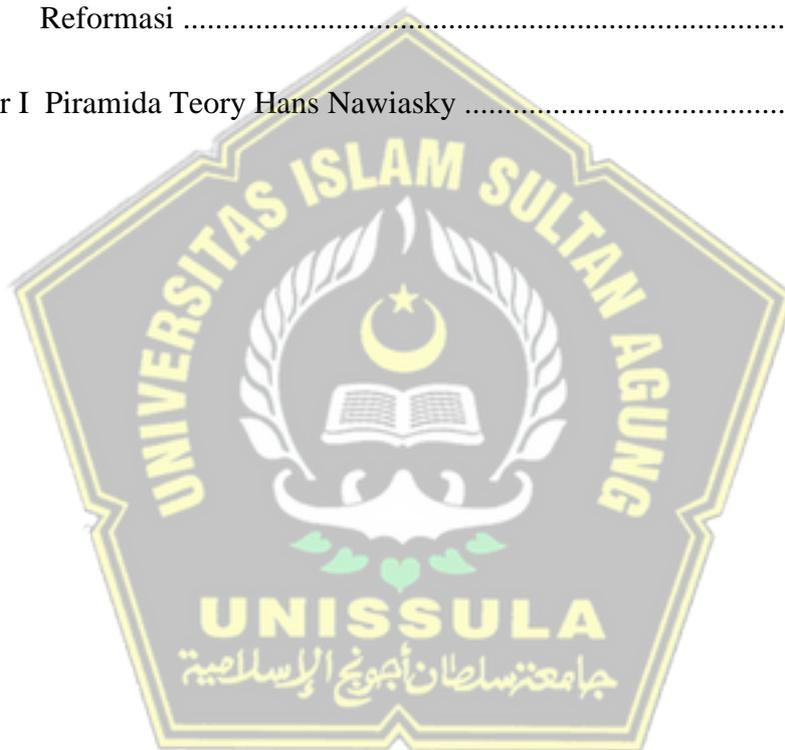
NIM. 20301900189

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Kerangka Konseptual	14
F. Kerangka Teoritis	16
G. Metode Penelitian	22
H. Sistematika Penulisan Tesis	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Terhadap Kewenangan MPR Dalam Pembentukan Produk Hukum	27
B. Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan	33
1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966	35
2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000	36
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	37
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	39
C. Pengujian Peraturan Perundang-undangan	43
D. Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Perspektif Islam	46
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
A. Materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia ..	58
1. Ketetapan MPRS pada masa Pemerintahan Orde Lama	65
2. Ketetapan MPR pada masa Pemerintahan Orde Baru	70
3. Ketetapan MPR pada Era Reformasi	74
B. Pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan	79
C. Model ideal pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.	99
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	103
B. Saran	106
DAFTAR PUSTAKA	108

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel I	Kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan Perundang-undangan sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945	42
Tabel II	Perbandingan MPR sebelum kedudukan MPR sebelum dan setelah amandemen UUD 1945	56
Tabel III	Materi muatan Ketetapan MPR pada Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi	79
Gambar I	Piramida Teory Hans Nawiasky	82



BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga dalam tatanan bernegara di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan kekuasaannya tidak terbatas. Dalam UUD 1945 menyebutkan "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."¹

Perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances*, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum. Sistem hukum nasional yang akan dibangun adalah sistem hukum pancasila, sistem hukum mengambil atau menggabungkan berbagai tingkat kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan menjadi sebuah prisma yang mengikat secara hukum mengambil unsur-unsur yang baik. Politik hukum nasional sebagai dasar pedoman untuk segala bentuk dan proses formulasi, pembentukan dan pengembangan hukum di negara tersebut².

Perubahan/amandemen UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu: *pertama*, perubahan pertama disahkan pada 19 Oktober 1999; *kedua*, perubahan kedua disahkan pada 18 Agustus 2000;

¹ Pasal 1 ayat (2) UUD1945.

² Ika Y. Darmayanti, 2019, *Politik Hukum Pemilu Legislatif*, Jurnal Daulat Hukum, Volume 2 Edisi 2, Juni 2019. h. 176.

ketiga, perubahan ketiga disahkan pada 10 November 2001; *keempat*, perubahan keempat disahkan pada 10 Agustus 2002³. Perubahan UUD 1945 dari perubahan pertama sampai ke empat adalah merupakan satu kesatuan. Perubahan dilakukan dengan cara memuat dalam setiap produk hukum MPR yang bermaterikan perubahan, rumusan atau bunyi pasal-pasal atau ayat-ayat perubahan, tanpa mengutip bunyi ayat atau pasal yang diubah.

Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan.

Perubahan besar terjadi ketika amandemen UUD 1945 yang memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan secara tegas kepada dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga yudisial ini diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini kemudian diakomodasi dalam Pasal 24 C UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD, sedangkan dalam Pasal 24 A UUD 1945 yang memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang kepada Mahkamah Agung.

³ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h. 359.

Implikasi lainnya dari amandemen UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah mengubah keanggotaan MPR. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dan tidak ada lagi anggota MPR yang berasal dari utusan golongan. Perubahan UUD 1945 juga mengubah kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Posisi MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih presiden dan wakil presiden melalui amandemen kewenangannya menjadi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.

Akibat dari amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi *tawar dan mandul*, termasuk produk hukum yang dihasilkan seperti Ketetapan MPR. Jika melihat dalam kewenangan MPR yang tercantum dalam UUD 1945, tidak dikenal istilah Ketetapan MPR (TAP MPR). Istilah TAP MPR ini baru muncul dari sidang-sidang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang bersumber pada Pasal 3 UUD 1945.⁴, yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas.⁵

⁴ Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI), h.46.

⁵ Jimly Asshidiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, (selanjutnya disingkat Jimly I) h.39.

Berkaitan dengan kewenangan itulah kemudian dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut Ketetapan MPRS/TAP MPRS).⁶ Dikeluarkannya TAP MPR No. XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia semakin menegaskan kedudukan TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam Lampiran II TAP MPRS mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Disamping itu dalam Lampiran 2 TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, dikatakan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan Indonesia menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yaitu UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, setelah MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 ditentukan bahwa bentuk-bentuk putusan Majelis adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Daya mengikat kedua produk hukum MPR

⁶ Rachmani Puspitadewi, 2007, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 25 No. 1, Feb. h. 130.

tersebut berbeda. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam, sedangkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis⁷.

Pasca reformasi, TAP MPR terus diperkuat dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor : III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor : III/MPR/2000 dikatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; Undang-Undang; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan Daerah.

Masa keberlakuan TAP MPR No. III/MPR/2000 tersebutlah terjadi sebuah perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai konsekuensi dari rampungnya Amandemen ke-IV UUD NRI 1945. Perubahan tersebut tentunya juga membawa dampak yang besar pada susunan dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satunya mengenai keberlakuan TAP MPR sebagai suatu peraturan perundang-undangan. Melalui keberadaan TAP MPR No. I/MPR/2003, terdapat daftar TAP MPR dan TAP MPRS yang dicabut

⁷ Widayati, 2016, *Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi*. Jurnal Pembaharuan Hukum. Vol. III No. 1 Januari-April. (selanjutnya disingkat Widayati I) Hal. 128.

keberlakuannya maupun yang dinyatakan dicabut penundaan waktu terlebih dahulu⁸.

Dipengaruhi perubahan tersebut, maka dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, keberadaan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku dan dihilangkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Hilang dan tidak berlakukannya TAP MPR ini dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebabkan karena ketika Undang-Undang ini dibentuk, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan tidak lagi berwenang mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur. Dalam Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah”⁹.

Hilangnya TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan tersebut menurut Marida Farida secara konstitusional dapatlah diterima. Hal ini dikarenakan kewenangan MPR yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 Amandemen ke-IV hanya meliputi kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan, dan memilih

⁸ Lihat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 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*, TAP MPR No. I/MPR/2003.

⁹ Vide Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan. Kewenangan MPR di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat tidaklah tertuang di dalam UUD NRI 1945 yang mana berkonsekuensi pada ditiadakannya TAP MPR yang bersifat mengatur¹⁰.

Tahun 2011 dilakukan pengesahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini mencabut dan menyempurnakan kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun kelemahan itu antara lain¹¹ :

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan dan multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Dilakukannya penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dengan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, memberikan “angin segar” terhadap kedudukan Tap MPR. Dalam Undang-Undang ini Kedudukan TAP MPR kembali dimasukkan

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2016, *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, (selanjutnya disebut Maria Farida I) h. 103.

¹¹ Penjelasan Umum Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dalam Pasal 7 ayat (1). Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”¹². Sehingga jika dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 ini maka dapat dikatakan bahwa kedudukan TAP MPR lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU/Perpu, PP, Perpres dan Perda.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki¹³.

¹² Vide Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹³ Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, wida.

Menurut Bagir Manan hierarki perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip :¹⁴

Pertama peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya. *Kedua*, peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. *Ketiga*, isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. *Keempat*, suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat. *Kelima*, peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Mengingat negara Indonesia adalah negara hukum, maka sesungguhnya dalam prespektif ilmu perundang-undangan tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diuji. Pengujian yang ada di Indonesia hanya dikenal adanya dua pengujian yaitu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kewenangan ini kemudian diakomodasi dalam Pasal 24C UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung¹⁵.

Sesuai pengujian ini, maka menegaskan bahwa terdapat ketidakjelasan dalam materi muatan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan

¹⁴ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH.UII. Press. h. 75.

¹⁵ Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

perundang-undangan, selain itu menimbulkan kekosongan hukum dan pertanyaan lembaga mana yang berwenang menguji TAP MPR apabila dirasa TAP MPR tersebut bertentangan dengan UUD, atau apabila Undang-Undang dirasa bertentangan dengan TAP MPR tersebut.

Mencermati Penelusuran berbagai penelitian maupun literatur, sampai Sekarang belum ditemukan penelitian ilmiah yang secara substantif mengkaji khusus tentang Problem Yuridis Keberadaan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil penelitian terdahulu pada studi kepustakaan diperoleh beberapa judul dan fokus pembahasan berbeda, antara lain:

1. Widayati, Absori, & Aidul Fitriaciada Azhari, Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta. Fokus kajian berkaitan dengan perkembangan kedudukan Ketetapan MPR, kedudukan Ketetapan MPR kaitannya dengan kewenangan MPR, untuk kemudian dilakukan rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR.
2. Muhammad Abrori, Analisis Hukum Re-Eksistensi TAP MPR-RI dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Skripsi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2016. Fokus kajian berkaitan dengan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara. Anggota MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), MPR tidak berwenang lagi menetapkan Ketetapan

MPR. Dan fungsi legislasi sepenuhnya dijalankan oleh DPR dan DPD, sesuai prinsip check and balance.

3. Samsul Arifin, Analisis Yuridis Normatif keberadaan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Kedudukan dan Kewenangan Konstitusional MPR RI. Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2012. Fokus kajian berkaitan dengan Konsekuensi Ketatanegaraan Dari Adanya Amendemen UUD RI Tahun 1945 Terhadap MPR Sebagai Lembaga Negara.
4. Martha Riananda, Dinamika Kedudukan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Karya Tulis pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Fokus Kajian berkaitan dengan Dinamika Kedudukan TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan dan sebagai peraturan perundang-undangan timbul tenggelam sesuai perkembangan politik dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan.
5. Laurensius Arliman S, Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Karya Tulis pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang Tahun 2016. Fokus tulisan berkaitan dengan Penempatan Ketetapan MPR tersebut di bawah Undang Undang Dasar dan di atas Undang-Undang hanya bertujuan untuk memberikan pengakuan dan status hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Latar belakang adanya kekosongan hukum dalam materi muatan TAP MPR serta lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian tersebut,

Penulis tertarik untuk mengambil judul dalam penelitian ini yaitu “PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini?
3. Bagaimana idealnya pengujian terhadap Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini.
3. Untuk menemukan model ideal pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penelitian adalah menyangkut masalah manfaat penelitian, karena suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila penelitian tersebut memberi manfaat dan kegunaan bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Negara tentang Pengujian terhadap TAP MPR. Dan juga dapat dipertimbangkan sebagai bahan masukan dan sumber hukum informasi ilmiah dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengujiannya.

b. Manfaat praktis

Selain manfaat secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan masukan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengujiannya. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi Pihak terkait khususnya pembentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan referensi bagi peneliti berikutnya.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti¹⁶. Batasan pengertian istilah yang akan digunakan oleh Penulis dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

- a. Pengertian kata Pengujian. Berasal dari kata “uji” yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu. Sedangkan pengujian berarti proses, cara, perbuatan menguji¹⁷. Pengujian (*toetsing/revie*) dalam konteks tulisan ini yaitu pengujian terhadap ketetapan MPR / TAP MPR dalam arti luas yaitu dalam arti formal dan material, adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan (hakim) bukan dilakukan oleh lembaga eksekutif ataupun legislatif. Oleh karena itu disebut *judicial review*.
- b. Ketetapan MPR mempunyai arti bahwa suatu bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh MPR serta mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002¹⁸.
- c. Sistem, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya¹⁹. Menurut Prof.

h.132. ¹⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta,

¹⁷ Berdasarkan <https://kbbi.web.id/uji> , diakses tanggal 21 April 2021 pukul 20.45 wib.

385. ¹⁸ Telly.Sumbu, et.al, 2011, *Kamus umum politik & Hukum*, Media Prima Aksara,Jakarta, h.

¹⁹ Berdasarkan <https://kbbi.web.id/uji> , diakses tanggal 21 April 2021 pukul 21.03 wib.

Subekti, SH menyebutkan sistem adalah “suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu penulisan untuk mencapai suatu tujuan”²⁰.

- d. Peraturan Perundang-undangan, Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan :

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Pengertian mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi²¹.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum²². Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu²³:

²⁰ Inu Kencana Syafie, 2003, *Sistem Adminitrasi Negara Republik Indonesia(SANRI)*, Jakarta, Bumi Aksara, h. 2.

²¹ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, h.19.

²² Bagir manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, h.18.

²³ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, (selanjutnya disebut Maria Farida II). h. 3.

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

F. Kerangka Teoritis

Teori yang digunakan sebagai alat untuk melakukan analisa dalam penelitian ini, yaitu :

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Di zaman modern, konsep negara hukum dikembangkan salah satunya oleh Julius Stahl. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia; pembagian kekuasaan; pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan peradilan tata usaha negara. Sedang menurut A.V Dicey, ada tiga ciri penting dalam setiap negara

hukum yang disebut dengan istilah “The Rule of Law”, yaitu: *Supremacy of law*; *Equality before the law*; dan *Due process of law*²⁴.

Di Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari. Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah: Pancasila; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Sistem Konstitusi; Persamaan; dan Peradilan Bebas²⁵.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa²⁶. Dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

²⁴ soercht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, h. 9.

²⁵ M. Tahir Azhari, 2005, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, , h. 83-84.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *e-book Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, h. 55-56.

2. Teori Perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimi membedakan antara Ilmu Perundang-undangan dengan Teori Perundang-undangan, dengan alasan bahwa kata teori dalam kata-kata teori Perundang-undangan adalah sekumpulan pemahaman titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan. Kata teori dapat juga diartikan sistem dari tata hubungan yang logis di antara pemahaman-pemahaman. Kata teori dalam istilah Teori Perundang-undangan menunjuk pada cabang, bagian, tepi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan yang bersifat kognitif. Oleh karena itu, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Teori Perundang-undangan berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan menjernihkan pemahaman, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, Perundang-undangan, dan lain-lain²⁷.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni : kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan²⁸. Selain berdasarkan atas asas-asas, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan.

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, (selanjutnya disebut Maria Farida III), h. 45.

²⁸ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Rechts* atau *The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*)²⁹.

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Ia mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar³⁰. Pengelompokan tersebut dapat dikatakan adalah didasarkan pada materi muatannya. Kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya³¹. Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); *Staatsgrundgesetz*

²⁹ Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, (selanjutnya disingkat Jimly II), h. 42.

³⁰ Maria Farida III, *Op.Cit.*, hlm 44.

³¹ *Ibid*, hlm 45.

(Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara); *Formelle Gesetz* (undang-undang “formal”); dan *Verordnung dan Autonom Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)³².

Teori Hans Nawiasky diatas bila dikaitkan dengan pengkategorian jenis norma hukum menurut, maka TAP MPR dapat digolongkan kedalam jenis atau kelompok aturan dasar negara. Kedudukan TAP MPR sebagai salah satu jenis Aturan Dasar Negara yang ada di Indonesia dapat dilihat dengan mengidentifikasi ciri-ciri yang nampak dari norma TAP MPR itu sendiri. Bila kita lihat norma-norma yang terkandung dalam TAP MPR masih merupakan norma yang abstrak dan mengatur pokok-pokok atau masih secara garis besar saja.

Teori ini digunakan sebagai pisau analisis adalah karena pengujian peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik harus mengedepankan cita hukum Indonesia dalam mengambil gagasan untuk terwujudnya kepastian yang berkeadilan. Selain itu, asas negara yang berdasar atas hukum menjadi landasan yang patut bagi pelaksanaan perundang-undangan yang baik.

3. Teori Hukum Islam

Hukum Islam adalah hukum yang dibangun berdasarkan pemahaman atas nash Al-Qur’an, As-Sunnah dan Al-Ijtihad untuk mengatur kehidupan manusia yang berlaku secara universal-relevan pada setiap zaman (waktu) dan ruang manusia. Untuk mengetahui eksistensi hukum Islam di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah dengan *teori eksistensi* yang dikemukakan oleh Ichtijanto, penafsiran

³² *Ibid*, hlm 45.

teori ini mengungkapkan eksistensi hukum Islam dalam hukum nasional sebagai berikut³³: *pertama*, Hukum Islam sebagai bagian integral dari hukum nasional Indonesia. *Kedua*, Hukum Islam adalah hukum yang mandiri dan diakui keberadaannya, dan karena kekuatan dan wibawanya, maka hukum nasional memberikan status sebagai hukum nasional. *Ketiga*, Hukum Islam sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan bahwa Islam adalah agama resmi negara. Namun hukum Islam di Indonesia hidup di tengah-tengah masyarakat (*living law*). Hukum Islam merupakan hukum material yang menjadi sumber pembentuk hukum di Indonesia, di samping sumber-sumber lainnya seperti hukum adat dan hukum barat. Secara empirik hukum Islam merupakan hukum yang hidup (*the living law*), dalam masyarakat Indonesia mulai sejak masuknya Islam ke nusantara (Indonesia) yang menurut JC.Van Leur sejak abad ke-7³⁴.

Eksistensi hukum Islam di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat cara mengintegrasikan norma agama ke dalam sistem hukum Nasional Indonesia saat ini dan masa yang akan datang menggunakan model sistem hukum Anglo saxon karena hukum itu akan diperlakukan pada tempat, orang dan kasus tertentu. Mencermati perspektif hukum Islam dalam sistem hukum nasional guna melaksanakan pembangunan hukum sekurang-kurangnya bisa tampil dalam tiga bentuk: *pertama*, hukum Islam tampil dalam bentuk hukum

³³ Jumni Nelli, 2012, "Kritik Terhadap Kompilasi Hukum Islam (KHI) Tentang Pasal Sahnya Perkawinan dan Pencatatan Perkawinan," Jurnal Hukum dan HAM, Cet. Ke-1, (Pekanbaru), hlm. 20-21.

³⁴ Ahmad Mansur Suryanegara, *Menemukan Sejarah* (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 74-76. Lihat juga; Hassan Muarif Ambary, *Menemukan Jejak Arkeologis dan Historis Islam* (Jakarta: Logos, 1995), hlm. 56-58.1

positif yang hanya berlaku bagi umat Islam. Dalam hal ini hukum Islam berperan mengisi kekosongan hukum dalam hukum positif. *Kedua*, hukum Islam berkontribusi bagi penyusunan hukum nasional sebagai sumber nilai. *Ketiga*, hukum Islam bertujuan untuk rahmatan lil alamin. Bentuk kedua dan ketiga lebih cocok untuk diterapkan karena dalam bentuk ini hukum Islam mudah terlaksana dan atau terintegrasi.

G. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Menurut Sugiyono, Metode penelitian adalah Cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dibuktikan, dan dikembangkan suatu pengetahuan sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengatasi masalah³⁵. Suatu penelitian harus ditunjang dengan metode penelitian yang menjadi dasar penelitian tersebut baik dari segi teori maupun segi praktek. Metode penelitian memberikan gambaran rancangan penelitian yang meliputi antara lain: jenis penelitian, metode pendekatan, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisa data. Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini yaitu :

1. Jenis penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Jenis penelitian ini merupakan penggabungan antara penelitian deskriptif dan penelitian kualitatif serta memanfaatkan data kualitatif dan dijabarkan secara deskriptif. Jenis penelitian deskriptif kualitatif ini dimaksud untuk memperoleh data yang

³⁵ Sugiyono. 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*. Bandung: Alfabeta, h. 4.

bersifat apa adanya tanpa ada dalam kondisi tertentu yang hasilnya lebih menekankan makna, tanpa memanipulasi pada variabel yang diteliti yaitu pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

2. Metode pendekatan.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini yaitu metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah metode pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Metode yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis³⁶. Dengan menggunakan metode yuridis normatif ini diharapkan dapat dilakukan analisa terhadap kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, pengujian terhadap TAP MPR, dan ideal pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

3. Jenis dan sumber data penelitian.

Jenis dan sumber data penelitian yang diperlukan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

³⁶ Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing), h. 37.

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder, berupa publikasi tentang hukum berupa buku hukum, artikel hukum, jurnal, komentar putusan pengadilan dan bahan seminar hukum.

c. Bahan Hukum Tersier.

Bahan hukum tersier, diambil dari majalah, kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), dan internet.

4. Metode pengumpulan data.

Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan tinjauan pustaka ke perpustakaan dan pengumpulan buku-buku, bahan-bahan tertulis serta referensi-referensi yang relevan dengan penelitian ini. Studi kepustakaan dalam penelitian ini menjadi bagian penting karena dapat memberikan informasi, bahan dan data tentang kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di

Indonesia, pengujian terhadap TAP MPR, dan ideal pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

5. Metode analisis data.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis secara deskriptif kualitatif. Analisis secara deskriptif kualitatif dimulai dengan mengumpulkan data yang berkaitan dengan penelitian, yang diolah secara sistematis. Kemudian menguraikan data tersebut dalam bentuk deskriptif secara tepat dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan memahami hasil analisis. Untuk selanjutnya, akan diperoleh hasil analisis yang sistematis dan faktual. Sehingga dapat menjawab bagaimana kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, pengujian terhadap TAP MPR, dan ideal pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

H. Sistematika Penulisan Tesis

BAB I Pendahuluan Bab ini menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka Bab ini membahas mengenai tinjauan terhadap Kewenangan MPR dalam Pembentukan Produk Hukum,

Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Pengujian peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Islam.

BAB III Hasil Penelitian
dan Pembahasan

Bab ini membahas mengenai materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini, dan idealnya pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

BAB IV Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Terhadap Kewenangan MPR Dalam Pembentukan Produk Hukum

Masa awal sebelum dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga tinggi negara. Puncak kekuasaan dalam negara Republik Indonesia berada di tangan MPR, keadaan tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan lagi bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Maka MPR adalah lembaga pemegang kekuasaan rakyat secara konstitusional. Dan merupakan lembaga yang tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebab inilah lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan bunyi pasal 1 ayat (2) tersebut, maka kekuasaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat tidaklah terbatas kepada hal-hal yang disebutkan tugas dan wewenangnya oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen tersebut tetapi bisa meluas (*enunsiatif*) kepada hal-hal lain tidak disebutkan secara eksplisit. Hal itu wajar berhubungan dengan kedudukan MPR saat itu sebagai lembaga tertinggi dan pemegang kedaulatan. Dengan demikian bahwa alat-alat perlengkapan negara lainnya berada dibawah MPR dan putusan-putusan MPR adalah garis pokok kebijaksanaan dalam segala kehidupan bernegara sesuai dengan cita-cita dan asas kerohanian bangsa.

Tugas dan wewenang MPR sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Menetapkan Undang-Undang Dasar
- b. Menetapkan GBHN
- c. Mengambil sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden
- d. Mengubah Undang-Undang Dasar
- e. Mengeluarkan produk hukum yang disebut putusan MPR berupa Ketetapan dan Keputusan MPR.

Terkait dengan salah satu tugas dan wewenang MPR sebelum amandemen tersebut, yaitu mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, akan di bahas mengenai awal penetapan Ketetapan MPR.

Ketetapan MPR mulai dikenal pada tahun 1960 pada masa berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Terdapat dua periode keanggotaan MPRS yaitu periode 1960-1965 dan periode 1966-1972, yang materi muatan Ketetapan MPRS nya berupa pengaturan dan ada pula yang bersifat penetapan.

Pada periode 1960-1965 terdapat beberapa Ketetapan MPRS, ada beberapa ketetapan yang hanya berupa penegasan kembali dari pidato presiden. Hal ini terjadi karena pembentukan MPRS hanya dengan Penetapan Presiden sehingga MPRS periode ini bukan sebagai pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Bahkan, Ketua MPRS saat itu, Chairul Saleh diangkat sebagai Wakil Perdana Menteri yang kedudukannya berada di bawah Presiden. Posisi ini jelas menempatkan lembaga MPRS berada di bawah Presiden sehingga Presiden tidak

bertanggungjawab kepada MPRS, yang berarti sistem ketatanegaraan seperti ini tidak sesuai dengan maksud UUD 1945. Meskipun demikian, hubungan antara MPRS dengan Presiden dapat dikatakan harmonis³⁷.

Pada periode 1966-1972 materi muatan Ketetapan MPRS bersifat pengaturan (*Regelling*) dan penetapan (*beschikking*). Produk hukum MPR untuk pertama kalinya diatur dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam lampiran TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Dalam Lampiran II TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini mengatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan dengan Ketetapan MPR berada di bawah kedudukan UUD Republik Indonesia 1945 dan di atas kedudukan Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ditematkannya Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan menimbulkan kesimpulan bahwa menurut TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, TAP MPR termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Padahal apabila dikaji, tidak semua TAP MPR materi muatannya bersifat pengaturan (*Regelling*). Terdapat pula TAP MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*), yang bersifat konkrit individual, misalnya TAP MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.³⁸

Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 selain itu, MPRS periode itu juga mengeluarkan Ketetapan MPRS lainnya, antara lain Ketetapan MPRS Nomor XVIII/MPRS/1966 Tentang Peninjauan kembali Ketetapan MPRS

³⁷ Widayati I, *Op.Cit.* h, 130.

³⁸Widayati, et al, 2014, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Media Hukum. Vol. 21 No. 2. Desember, (selanjutnya disebut uti II) h. 268.

Nomor III/MPRS/1963, Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, Ketetapan MPRS Nomor XXXV/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi, Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pencabutan Kekuasaan Presiden Soekarno dan pengangkatan Soeharto sebagai Presiden, dan Ketetapan MPRS Nomor XXXVIII/MPRS/1968 yang merupakan penegasan kembali pidato Presiden Soekarno.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, terdapat enam periode keanggotaan MPR yaitu MPR periode 1972-1977, MPR periode 1977-1982, MPR periode 1982-1987, MPR periode 1987-1992, MPR periode 1992-1997, dan MPR periode 1997-2002. Hampir seluruh materi muatan Ketetapan MPR pada masa pemerintahan Orde Baru sama, yaitu berisi Peraturan Tata Tertib MPR, penetapan GBHN, dan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Hanya pada MPR periode tertentu saja menghasilkan Ketetapan MPR yang materi muatannya berbeda dari yang lain. Produk hukum berupa TAP MPR makin diperjelas dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan MPR ini merupakan hasil dari rapat MPR hasil Pemilihan Umum tahun 1971. Dalam Pasal 102 Ketetapan MPR ini, ditentukan bahwa bentuk-bentuk putusan MPR adalah ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Daya ikat kedua produk hukum MPR ini berbeda, Ketetapan MPR adalah keputusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam, sedangkan keputusan MPR adalah putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR dalam beberapa periode jabatan melalui sidang umum dan sidang istimewa sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2003 telah menghasilkan 139 Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS. Ketetapan MPR, yaitu suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang di keluarkan/atau di buat oleh MPR untuk melaksanakan UUD NRI 1945³⁹. UUD NRI 1945 sendiri, tidak mengatur secara tegas mengenai bentuk-bentuk produk MPR, sehingga dalam praktek ditetapkan oleh MPR sendiri melalui tata tertibnya⁴⁰.

Pada era reformasi setelah Pemilihan Umum Tahun 1999, sampai dengan saat ini terdapat lima periode keanggotaan MPR yaitu periode 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024. Pembentukan Ketetapan MPR hanya dilakukan oleh MPR periode 1999-2004, karena setelah UUD 1945 diamandemen, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan yang bersifat mengatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan kecuali pengaturan yang bersifat internal seperti tentang Tata Tertib. MPR memang masih dapat mengeluarkan ketetapan, tetapi tidak boleh berbentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan berbentuk penetapan (*beschikking*), atau kalaupun mengatur hanya sifatnya internal majelis.

Mencermati batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, maka tidak ditemukan satu pasal pun yang secara tegas memberikan wewenang kepada MPR untuk membuat Ketetapan MPR. Namun secara tidak langsung, kewenangan MPR membuat ketetapan itu dapat ditemukan dalam UUD

³⁹ CST. Kansil, et. al., 2003, *Kemahiran Membuat Perundang undang*, Jakarta, , h. 11.

⁴⁰ *Idem*.

Negara RI Tahun 1945 itu sendiri. Di dalam Pasal 2 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak”, kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”, dan dalam Pasal 3 ayat (3) menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar”. Maka terlihat dari ketentuan tersebut tersirat bahwa adanya tindakan yang memungkinkan untuk dilakukan oleh MPR seperti mengubah dan menetapkan UUD dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Meskipun hal tersebut tidak secara rutin dilakukan.

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan terbentuknya MPR hasil Pemilihan Umum (PEMILU) tahun 2004 kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara telah hilang yang berarti MPR tidak lagi akan mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur. Namun demikian, MPR masih bisa mengeluarkan produk hukum berupa keputusan yang bersifat penetapan administratif. Penjelasan dari Moh. Mahfud MD bahwa setelah perubahan UUD 1945, TAP MPR tidak lagi menjadi peraturan perundang-undangan dan telah diberi status baru sesuai dengan masing-masing isinya. Dengan demikian, untuk selanjutnya tidak boleh lagi ada TAP MPR yang bersifat mengatur sebagai peraturan perundang-undangan. Meskipun begitu, TAP MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan dengan sifat *beschikking* (konkret dan individual) seperti TAP MPR tentang

Pengangkatan Presiden, TAP tentang Pemberhentian Presiden, dan sebagainya⁴¹.

Memperhatikan bahwa satu-satunya produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang termasuk lingkup kewenangan MPR dewasa ini adalah produk Perubahan UUD 1945. MPR pasca reformasi memang tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan di luar perubahan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, mulai sejak terbentuknya MPR hasil Pemilihan Umum tahun 2004, tidak akan ada lagi produk hukum yang berisi norma yang mengatur yang ditetapkan oleh MPR, selain dari produk Perubahan UUD 1945.⁴²

Ketetapan MPR/S sebelum MPR hasil pemilu 2004 berisi norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), namun Ketetapan MPR saat ini hanya berisi norma hukum yang bersifat administratif (*beschikking*). Ketetapan MPR yang bersifat mengatur hanya sepanjang yang menyangkut ketentuan Tata Tertib MPR yang berlaku ke dalam. Namun demikian, mengingat semua lembaga negara juga mempunyai kewenangan regulasi yang bersifat internal, dan semuanya menggunakan istilah peraturan, maka ketentuan mengenai tata tertib MPR juga dituangkan dalam bentuk hukum yang disebut Peraturan.⁴³

B. Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami pergantian dari masa ke masa. Hal ini dapat terjadi karena

⁴¹ Moh. Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 34

⁴² Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, (selanjutnya disingkat Jimly III) h. 36.

⁴³ Ibid. h. 38

penentuan jenis peraturan perundang-undangan dan bagaimana tata urutannya sangat tergantung pada penguasa dan kewenangannya untuk membuat suatu keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Selanjutnya penguasa dan kewenangan tersebut ditentukan oleh sistem ketatanegaraan yang dianut oleh Negara yang bersangkutan.

Ketetapan MPR ada yang bersifat mengatur (*regeling*) dan yang bersifat penetapan (*beschikking*). Kedudukan Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sangat erat hubungannya dengan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum perubahan UUD NRI 1945. Perubahan UUD NRI 1945 membawa akibat mendasar terhadap kedudukan, tugas, dan kewenangan bagi MPR itu sendiri, yang berdampak pada terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR dalam rangka penyelenggaraan tugas dan wewenang, khususnya keberadaan dan kedudukan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan⁴⁴.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, sampai saat ini terdapat 4 produk hukum yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

⁴⁴Rudi Heriyanto, 2016, *Gagasan Pengujian Ketetapan MPR Dalam Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. JOM Fakultas Hukum Vol. III. Oktober. h. 5.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

Kedudukan Ketetapan MPR sebelum amandemen UUD 1945 ditemukan dalam Tap MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini merupakan dasar hukum pertama yang di keluarkan oleh MPR untuk mengatur mengenai tata urutan peraturan perundangan yang ada di Indonesia. Pada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menempatkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945,
- b. Ketetapan MPR RI,
- c. Undang-Undang,
- d. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- e. Peraturan Pemerintah,
- f. Keputusan Presiden,
- g. Peraturan pelaksana lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Dalam tata urutan ini Ketetapan MPR berada di bawah dari UUD 1945, penempatan ini berkonsekuensi bahwa materi muatan TAP MPRS tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, karena UUD 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan norma-norma Ketetapan MPR. Fungsi

Ketetapan MPR adalah merupakan pengaturan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam UUD 1945, dan merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan yang ada dalam UUD 1945.

Ditematkannya TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Pada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini, dapat dikatakan bahwa TAP MPR masuk dalam peraturan perundang-undangan, padahal materi muatan Ketetapan MPR lebih bersifat penetapan (*beschikking*), yang bersifat konkrit individual, misalnya Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Pasca runtuhnya pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan sidang istimewa MPR 1998 dan dilanjutkan dengan sidang umum MPR tahun 1999 (hasil Pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan sidang tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sekaligus sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang pada sidang-sidang MPR sebelumnya tidak pernah disinggung lagi keberadaannya. Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 2 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;

- f. Keputusan Presiden; dan
- g. Peraturan Daerah.

Ketetapan MPR ini, TAP MPR masih masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Pada saat itu telah terjadi amandemen terhadap UUD 1945, akan tetapi pada saat Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk, MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat, sehingga kewenangan dan fungsi MPR pun belum berubah. Justru kewenangan MPR bertambah, yaitu melakukan pengujian terhadap undang-undang jika bertentangan dengan UUD 1945 dan Ketetapan MPR, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Masih berlakunya MPR sebagai lembaga yang menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 dikarenakan belum terbentuknya Mahkamah Konstitusi.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibentuk setelah UUD 1945 diamandemen dan setelah dibentuk Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Dalam Undang-undang ini pula mulai dikenal tata urutan peraturan perundang-undangan dengan sebutan hierarki

peraturan perundang-undangan. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang ini antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.

Dalam Undang-Undang ini, TAP MPR Nomor III/MPR/2000 telah dihilangkan dan dianggap tidak berlaku lagi. Hal ini dikarenakan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat. MPR tidak berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Produk hukum MPR yang bersifat pengaturan hanya ketika MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, tanpa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Posisi MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan kita tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai peraturan (*Regelling*), melainkan sebagai penetapan (*beschikking*)⁴⁵ sehingga dapat dikatakan, yang dulunya produk hukum MPR bersifat mengikat kedalam dan keluar, namun setelah terjadinya perubahan UUD 1945 menjadi hanya bersifat ke dalam saja.

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedudukan MPR menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan mendasar maka MPR tidak lagi mengeluarkan produk hukum

⁴⁵ Mahfud, M.D. 2011, *Politik hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. h. 54.

sebagaimana dikenal selama ini. Karena itu, produk hukum MPR hasil Pemilu 2004, haruslah disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan Keempat tahun 2002 tersebut. Dimana MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat ‘mengatur’ (*regeling*), kecuali dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau Perubahan Undang-Undang Dasar. Namun, kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan⁴⁶.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tahun 2011 disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang ini antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Undang-undang ini, Ketetapan MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki ini menimbulkan pertanyaan yang

⁴⁶ Jimly III, *Op. Cit.* , h. 32

melatarbelakangi dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Harus dipahami bahwa TAP MPR masih diakui sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal I yang menyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

Menurut Patrialis Akbar yang menjabat sebagai Menteri Hukum dan HAM kala itu, “Dimasukkannya TAP MPR dalam jenis peraturan perundangan adalah konsekuensi hukum dari masih adanya beberapa TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini. Karenanya kalau (TAP MPR) tidak dimasukkan, nanti TAP MPR itu keberlakuannya jadi bermasalah. Meskipun TAP MPR masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tidak berarti MPR ke depan bisa menerbitkan produk hukum yang sifatnya mengatur. Sebab, secara konstitusional, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan membuat produk hukum yang bersifat mengatur.”⁴⁷

Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan TAP MPR adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dimaksud adalah Ketetapan MPR Nomor I /MPR/2003 tentang “Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan

⁴⁷ Detiknews, *TAP MPR Kembali Masuk Jadi Peraturan Perundang-undangan*. <https://news.detik.com/berita/d-1687495/tap-mpr-kembali-masuk-jadi-peraturan-perundang-undangan>. Jumat 22 Juli 2011. Diakses tanggal 27 Juli 2021. Pukul 07.34 wib.

Tahun 2002”⁴⁸. Berdasarkan pengelompokan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang berjumlah 139 Ketetapan. Ketetapan yang masih berlaku dengan ketentuan, yaitu Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, dan Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dan 11 (sebelas) Ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang- Undang. Sehingga dapat disimpulkan bahwa 13 (empat belas) ketetapan tersebut masih memiliki daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*).

Dasar hukum pembentukan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang utama adalah Pasal I Aturan Tambahan, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Tahunan MPR pada bulan Agustus 2002, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

1) Pasal I Aturan Tambahan:

“Majelis Pemusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

2) Pasal I Aturan Peralihan:

“Segala peraturan perundang - undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.

⁴⁸ Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3) Pasal II Aturan Peralihan:

“Semua lembaga Negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang - Undang Dasar ini”.

4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2002.

5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003.

Secara ringkas, kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat dilihat dalam Tabel I berikut ini.

Tabel 1

Kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan Perundang-undangan sebelum dan setelah amandemen UUD 1945

TAP MPRS No. XX/MPRS/ 1966	TAP MPR No. III/MPR/ 2000	Undang-Undang No.10 Tahun 2004	UndangUndang No. 12 Tahun 2011
1. UUD 1945	1. UUD 1945	1. UUD NRI	1. UUD NRI
2.TAP MPRS/MPR	2. TAP MPR	Tahun 1945	Tahun 1945
3. UU/Perppu	3. UU	2. UU/Perppu	2. TAP MPR
4. PP	4. Perppu	3. PP	3. UU/Perppu
5.Keputusan	5. PP	4. Perpres	4. PP

Presiden	6. Keputusan Presiden	5. Peraturan Daerah:	5. Perpres
6. Peraturan- peraturan pelaksanaan lainnya seperti:	7. Peraturan Daerah	a. Perda Provinsi	6. Peraturan Daerah Provinsi
- Peraturan Menteri		b. Perda Kabupaten/ Kota	7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.
- Instruksi Menteri, dan lain lainnya.		c. Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkat.	

C. Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Sistem ketatanegaraan suatu Negara dapat diketahui dari Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan. Undang-Undang Dasar merupakan bentuk peraturan perundang-undangan tertinggi dalam suatu Negara dan semua peraturan perundang-undangan di bawah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut. Peraturan perundang-undangan harus berdasarkan dan bersumber pada peraturan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengujian peraturan perundang-undangan adalah salah satu sentral untuk mengawasi materi muatan agar senantiasa koheren dan melindungi hak-hak warga negara. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di

Indonesia mengisyaratkan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat digugat atau dimohonkan pengujiannya karena⁴⁹:

1. Tahapan pembentukan Undang-Undang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
2. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945; atau
3. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang.

Perubahan UUD 1945 secara normatif dapat dikatakan tidak ada lembaga yang mempunyai wewenang untuk menguji TAP MPR, karena amandemen UUD 1945 telah menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar⁵⁰, dan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang⁵¹.

Dalam konteks keberadaan TAP MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga tidak ditemukan satu pun pengujian mengenai Ketetapan MPR. Hal inilah yang jamak disebut sebagai *terra incognita*, yaitu menjadi wilayah tak tertuan karena tidak ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR.

Penempatan Ketetapan MPRS/MPR setingkat di bawah UUD 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa Ketetapan MPR harus selaras dengan UUD 1945. Dalam arti

⁴⁹ Taufiqurrahman Syahuri, 2014. *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Badan Pembinaan Hukum Negara. h. 13.

⁵⁰ Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945

⁵¹ Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945.

Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945, apabila bertentangan maka Ketetapan MPRS dan MPR kehilangan keabsahannya. Dalam hal muatan materi MPRS dan MPR bertentangan dengan UUD NRI 1945, tentunya dapat ditetapkan tersebut dapat di uji terhadap UUD 1945 (uji konstiusional). Sebaliknya, Ketetapan MPRS dan MPR menjadi sumber dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya.

Menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya, 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 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 hubungan antara norma dapat digambarkan sebagai hubungan Superordinasi dan Subordinasi yang sepsis. Artinya norma yang menentukan 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.

D. Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Perspektif Islam

Negara Indonesia bukanlah negara yang menganut hukum Islam sepenuhnya. Indonesia adalah negara hukum yang semua kebijaksanaannya, baik yang sedang berjalan atau akan berjalan, harus didasarkan pada hukum. Namun, dengan jumlah pemeluk agama Islam terbanyak di dunia, mau tidak mau, banyak hukum positif yang dipengaruhi oleh hukum Islam.

Asas-asas hukum yang digunakan dalam hukum positif telah ada di hukum Islam jauh sebelum adanya hukum positif tersebut. Misalnya asas keadilan. Asas keadilan ini adalah asas yang sangat penting, bahkan sampai dikatakan bahwa asas keadilan merupakan asasnya semua asas hukum Islam. Selain keadilan ada pula asas kepastian hukum dan kemanfaatan. Ketiga asas tersebut, keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, diyakini sebagai tiga ide atau nilai dasar dalam hukum⁵².

Dalam hubungan agama dan negara, agama menduduki posisi penting sebagai kebenaran yang harus diwujudkan pada realitas dan menjadi landasan pembangunan suatu negara. Agama memiliki empat peran dalam sebuah negara; agama sebagai faktor pemersatu, agama sebagai pendorong keberhasilan proses politik dan kekuasaan, agama sebagai legitimasi sistem politik, dan agama sebagai sumber moralitas⁵³.

⁵² Muh. Alim. *Hukum Konstitusi dalam Pandangan Islam*. Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) bertajuk “Asas-Asas Hukum Modern dan Pengujian Peraturan Dalam Islam” yang diselenggarakan di Kampus Terpadu UMY, Sabtu 20 Februari 2010. <https://www.umy.ac.id/hukum-konstitusi-dalam-pandangan-islam> diakses tanggal 28 Juli 2021.

⁵³ Cecep Supriadi, 2015, **Relasi Islam dan Negara: Wacana Keislaman dan Keindonesiaan**, (Dalam Jurnal Kalimah Volume 13, No. 1 Maret), h. 206.

Sebagai upaya pembinaan dan pembangunan hukum nasional, hukum Islam telah memberikan kontribusi yang sangat besar, paling tidak dari segi jiwanya. Dalam teori eksistensi, kaitannya dengan hukum Islam adalah teori yang menerangkan tentang adanya hukum Islam dalam hukum nasional Indonesia, yaitu: (1) Ada, dalam arti sebagai bagian integral dari hukum nasional Indonesia; (2) Ada, dalam arti kemandiriannya yang diakui, adanya kekuatan dan wibawanya, dan diberi status sebagai hukum nasional; (3) Ada, dalam arti hukum nasional dan norma hukum Islam yang berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional di Indonesia; (4) Ada, dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama.

Jadi, secara eksistensial, kedudukan hukum Islam dalam hukum nasional merupakan sub sistem dari hukum nasional. Karenanya, hukum Islam juga mempunyai peluang untuk memberikan sumbangan dalam rangka pembentukan dan pembaharuan hukum nasional, meski harus diakui problema dan kendalanya yang belum pernah usai. Secara sosiologis, kedudukan hukum Islam di Indonesia melibatkan kesadaran keberagaman bagi masyarakat, penduduk yang sedikit banyak berkaitan pula dengan masalah kesadaran hukum, baik norma agama maupun norma hukum, selalu sama-sama menuntut ketaatan. Dengan demikian, jelaslah bahwa hubungan antara keduanya sangat erat. Keduanya sama-sama menuntut ketaatan dan kepatuhan dari warga masyarakat. Keduanya harus dikembangkan secara searah, serasi, dan seimbang. Keduanya tidak boleh dibiarkan saling bertentangan.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi memiliki peranan yang penting sebagai *the guardian of the Constitution, the protector of the citizen's constitutional rights dan the sole interpreter of the Constitution*, yang salah satunya diejawantahkan dalam kewenangan pengujian undang-undang dan Mahkamah Agung yang berwenang untuk menguji peraturan di bawah Undang-undang.

Dalam kaitannya dengan pengujian peraturan perundang-undangan yang memiliki substansi hukum Islam, konstruksi kewenangan serta sifat putusan Mahkamah Konstitusi tentunya akan mempengaruhi implikasi dari dijatuhkannya putusan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap keberlakuan pasal dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki substansi hukum Islam. Dalam kurun waktu lebih kurang 16 tahun sejak Mahkamah Konstitusi berdiri, telah setidaknya 1946 ketentuan Undang-Undang yang diajukan pengujian di Mahkamah Konstitusi, dan 1258 diantaranya telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi⁵⁴. Dari sekian banyak Undang-Undang yang diujikan, mengacu pada kategori hukum islam, dalam kurun waktu 2003 hingga 2019, setidaknya terdapat 20 putusan pengujian UU yang terkait dengan substansi hukum Islam.

Pengujian terhadap Ketetapan MPR selain tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai hukum nasional, juga tidak boleh bertentangan dengan nilai hukum islam. Penilaian pengujian peraturan perundang-undangan turut menguatkan atau justru melemahkan dinamika perkembangan hukum islam di Indonesia, dapat digunakan dua parameter untuk menilai putusan

⁵⁴ Lihat dalam Mahkamah Konstitusi, “Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang”, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses 28 Juli 2021. Pukul 11.25 wib.

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yakni Kerangka Berpikir Ahli Hukum Islam (Fuqaha) dan Kerangka Berpikir Maqashid Syariah.

1. Kerangka Berpikir Ahli Hukum Islam (Fuqaha)

Dalam memandang hukum Islam (syariah) guna mendapatkan pemahaman terhadap pesan Al-Qur'an dan Sunah, secara umum dikenal paling tidak 3 (tiga) aliran yang mewarnai khazanah pemikiran hukum Islam, yakni: (1) tradisionalis; (2) modernis; dan (3) sekuler. Ketiga aliran sebagaimana dimaksud memiliki berbagai varian yang dalam realitasnya tidak dapat dipilah secara rigid, karena saling beririsan, misalnya adanya fenomena bahwa tidak semua sub aliran dalam tradisionalis menggunakan pola pikir konservatif, dan sebaliknya tidak semua sub aliran dalam modernis menggunakan pola pikir rasional⁵⁵. Adanya kompleksitas tersebut, dapat dipilih dua sub aliran berpikir yang diharapkan bisa mewakili keberadaan tradisionalis dan modernis sementara sub aliran sekuler tidak dijadikan parameter karena tidak sesuai dengan semangat Pancasila dan Pasal 29 UUD NRI 1945.

Aliran tradisionalis memiliki pola pikir utama yang bersifat tekstualis atau literalis (skriptualis). Artinya secara umum aliran ini lebih mengedepankan supremasi teks dengan melihat aspek gramatikal dan arti literal dari teks yang bersangkutan yang dalam hal ini al-Qur'an dan Sunah. Aliran ini berpegang pada klasifikasi ayat-ayat/riwayat-riwayat yang qath'i maupun ayat-ayat/riwayat-riwayat yang zhani yang

⁵⁵ Yusri Mohamad, 2016, *Contemporary Ijtihad: An Analysis of Individual and Collective Approach, Islamic and Strategic Studies Institute Berhad*, Selangor, Malaysia, h. 54.

cenderung bersifat kaku dalam memahami pesan-pesan suci sehingga penerapannya di era kontemporer menjadi lebih sulit.

Aliran modernis memiliki pola pikir utama yang bersifat rasionalis. Artinya secara umum aliran ini mencoba mengedepankan rasionalitas dalam memahami teks suci, serta memiliki ikatan longgar terhadap mazhab hukum mainstream sehingga selektif terhadap pendapat-pendapat hukum dari berbagai mazhab.

Hasbi Asy-Syiddiqy memberikan definisi hukum Islam dengan “koleksi daya upaya fuqaha dalam menerapkan syari’at Islam sesuai dengan kebutuhan masyarakat”⁵⁶. Pengertian hukum Islam dalam definisi ini

mendekati kepada makna fiqh.

2. Kerangka Berpikir Maqashid Syariah.

Maqasyid as-syari’ah dalam Kamus Ushul Fiqh terdiri dari dua kata, yaitu maqasyid yang artinya kesengajaan atau tujuan dan syariah artinya jalan menuju sumber air atau jalan ke arah sumber pokok kehidupan. Maqasyid syariah dengan demikian adalah untuk kemaslahatan manusia⁵⁷.

Abu Ishaq al-Shatibi berpandangan bahwa tujuan utama dari syariah adalah untuk menjaga dan memperjuangkan tiga kategori hukum (daruriy, hajjiy, dan tahsiniy)²¹⁰, yakni memastikan bahwa kemaslahatan kaum muslimin baik di dunia maupun di akhirat terwujud dengan cara terbaik karena Tuhan berbuat demi kebaikan hamba-Nya. Apabila dijabarkan lebih lanjut menurut Abu Ishaq al-Shatibi tujuan hukum Islam

⁵⁶ Muhammad Hasbi Ash-Shiddiqy, 1993, *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, hlm.

⁵⁷ Totok Jumantoro, 2005, **Kamus Usul Fiqh**, Sinar Grafika, Jakarta, h. 196.

adalah memelihara: agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Pendapat ini disepakati oleh ahli hukum Islam lainnya. Kelima hal ini dalam kepustakaan disebut al-maqasid al-khamsah atau al-maqasid al-shariah⁵⁸.

Tujuan pendirian negara dan pemerintahan tidak terlepas dari tujuan yang hendak dicapai oleh umat Islam, yaitu memperoleh kebahagiaan di dunia dan keselamatan di akhirat.

Karena tujuan ini tidak mungkin dicapai hanya secara pribadi-pribadi, maka Islam menekankan pentingnya pendirian negara dan pemerintahan sebagai sarana untuk memperoleh tujuan tersebut⁵⁹.

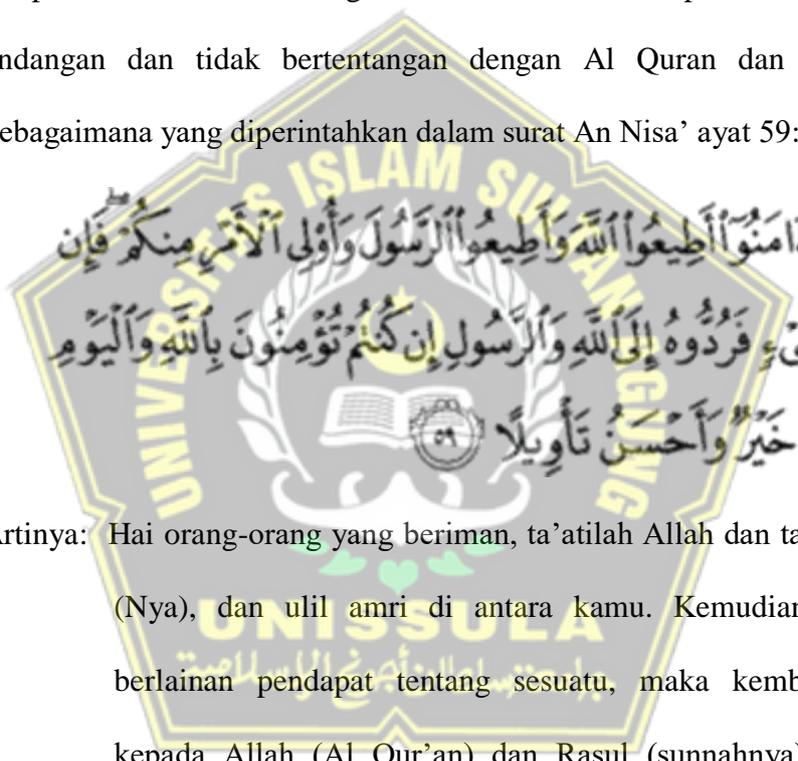
Secara historis yuridis, berdasarkan konstruksi ketentuan mengenai agama dalam UUD NRI Tahun 1945 serta berbagai dinamika yang terjadi selama proses pembentukan maupun pada saat pelaksanaannya, dapat terlihat bahwa sejatinya hubungan antara negara dan agama di Indonesia sangat dekat dan terkait. Adanya ketentuan konstitusional yang menyatakan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan adanya jaminan kemerdekaan untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya masing-masing, dapat menjadi justifikasi konstitusional untuk menuangkan berbagai substansi hukum Islam dalam sistem hukum nasional. Tujuannya semata-mata adalah untuk menjamin terpenuhinya hak warga negara untuk dapat beragama sebagaimana telah diatur dalam konstitusi Indonesia, khususnya bagi yang beragama Islam. Dengan demikian, berbagai ketentuan hukum Islam dapat diadopsi menjadi sumber hukum di Indonesia, yakni

⁵⁸ Syatibi dalam Wael B. Hallaq, 2001, *Sejarah Teori Islam (Terjemahan)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 38.

⁵⁹ Muhammad Iqbal, 2017, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media, Pratama, h. 134.

melalui penormaan dalam peraturan perundang-undangan di tingkat nasional.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, khususnya pada pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan pengujian Peraturan Perundang-undangan, seluruh elemen Bangsa Indonesia pada umumnya dan umat Islam pada khususnya wajib mengikuti petunjuk Tuhan Yang Maha Esa, karena semua wajib mengikuti Allah dan Rasul-Nya. Sehingga ulil'amri dalam hal ini pemerintah sebisa mungkin dalam membentuk peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan Al Quran dan As Sunnah. Sebagaimana yang diperintahkan dalam surat An Nisa' ayat 59:



يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ فَاِنْ لَنْتَزِعُوْا مِنْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

(An Nisaa : 59).

Ayat ini memerintahkan untuk taat kepada Allah, taat kepada Rasulullah, dan taat kepada pemerintah (ulil amri). Oleh karena itu, wajib mengamalkan peraturan Allah, peraturan RasulNya, dan peraturan

perundang-undangan yang ada baik oleh pemerintah pusat maupun dibuat oleh pemerintah daerah⁶⁰.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas yang dimainkan negara dalam hal ini. *Pertama*, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Quran dan hadits⁶¹. *Kedua*, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). *Ketiga*, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*)⁶².

⁶⁰ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2012, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung, h. 30-31.

⁶¹ Muhammad Iqbal, *Op.Cit.* h. 245-249.

⁶² Idem. H. 137.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Sistem ketatanegaraan Indonesia berubah pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. salah satu perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara berkonsekuensi pada tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Secara garis besar sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan memegang amanat kedaulatan rakyat, begitu pula produk hukum yang dihasilkan juga menjadi produk hukum yang mempunyai kedudukan tinggi di bawah UUD 1945.

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas. Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 adalah berikut ini:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar dari pada Haluan Negara (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
3. Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.

Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir⁶³.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, Perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi : “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal ini mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar inilah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat yang berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca amandemen yang kemudian disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), pasca amandemen ini semua lembaga negara kedudukannya sejajar dan tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Konsekuensinya adalah perubahan kedudukan produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR dalam kedudukannya sebagai produk hukum di ketatanegaraan Indonesia dan pengurangan kewenangan MPR.

Pengurangan Kewenangan MPR adalah MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

⁶³ Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah:⁶⁴

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Perbandingan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sebelum dan setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 secara rinci tergambar dalam tabel berikut:

Tabel II

Perbandingan MPR sebelum dan setelah amandemen UUD 1945

MPR	Sebelum Amandemen UUD 1945	Setelah Amandemen UUD 1945
Kedudukan	Lembaga Tertinggi Negara	Sejajar dengan Lembaga tinggi Negara
Pengisian Keanggotaan	<ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan partai politik dan anggota DPR yang diangkat dari ABRI - Utusan Daerah diangkat - Utusan Golongan diangkat 	<ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR dipilih melalui Pemilu dari calon yang diusulkan partai politik - Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari calon perseorangan
Kewenangan	Sebagai Lembaga Tertinggi Negara MPR mempunyai kekuasaan tidak terbatas, kewenangan MPR antara lain: <ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan Undang-Undang Dasar dan GBHN - Memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (tanpa proses hukum terlebih dahulu) 	Terbatas pada: <ul style="list-style-type: none"> - Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar - Melantik Presiden dan Wakil Presiden - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (setelah melalui proses politik di DPR dan proses hukum di MK)

⁶⁴ Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen.

Terjadinya pergeseran kedudukan dan perubahan fungsi dan wewenang MPR, produk hukum di buat MPR setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah penetapan dan atau perubahan UUD, ketetapan MPR dan keputusan MPR, tanpa Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sifat dari produk MPR tersebut juga berubah, terutama berkaitan dengan TAP MPR yang awalnya bersifat mengikat keluar dan kedalam, menjadi hanya bersifat mengikat kedalam saja.

Pasca amandemen UUD 1945 dan adanya reformasi menuntut adanya sebuah mekanisme pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Tuntutan tersebut akhirnya dapat terpenuhi setelah terjadi Reformasi yang membuahkan perubahan keempat UUD 1945. Dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 24A disebutkan bahwa “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang”, dan Pasal 24C disebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar”.

Mengenai perundang-undangan atau pembuatan produk perundang-undangan, tidak satu negara pun dapat mengabaikannya, terlebih lagi pada Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum⁶⁵. Ide pengujian peraturan perundang-undangan sendiri sebenarnya telah muncul pada periode awal kemerdekaan Republik Indonesia. Moh. Yamin pada waktu penyusunan UUD 1945 dalam sidang BPUPKI telah mengemukakan pentingnya pengujian peraturan perundang-undangan. Moh. Yamin menghendaki agar *judicial review* dimasukkan ke dalam

⁶⁵ Iwan Sulistiyo dan Sri Kusriyah, 2018, *Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1 Maret. h. 192

UUD sebagai bagian dari wewenang Mahkamah Agung. Namun, ide ini ditolak oleh Soepomo, yang menurutnya UUD 1945 tidak menganut trias politica, sehingga tidak tepat memunculkan pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan dalam UUD 1945⁶⁶.

Membahas mengenai pengujian peraturan perundang-undangan khususnya pengujian Ketetapan MPR, ada beberapa hal penting yang akan menjadi fokus Penulis sekaligus merupakan rumusan masalah yang diangkat dalam Tesis ini, antara lain:

A. Materi Muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki muatan yang berbeda-beda. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan⁶⁷. Begitu pentingnya kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan sehingga hal ini menjadi salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Adapun materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas : pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhineka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan⁶⁸.

⁶⁶ Kartono, 2011 , “Politik Hukum Judicial Review di Indonesia”, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 11 (Edisi Khusus Februari), h. 17.

⁶⁷ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁸ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Begitu pula ketika akan membahas mengenai Ketetapan MPR, karena sesuai dengan Hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR berada dalam hierarki tersebut dan berkedudukan di bawah UUD NRI 1945. Ketetapan MPR yang dimaksud disini adalah Ketetapan MPR dan MPRS yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS Tahun 1960 sampai dengan 2002, tanggal 7 Agustus 2003⁶⁹.

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Konsep negara Hukum merupakan konsep negara yang paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah "rule of law" ini dalam bahasa Indonesia sering juga diterjemahkan sebagai "supremasi hukum" (*supremacy of law*) atau "pemerintahan berdasarkan atas hukum". Di samping itu, istilah "negara hukum" (*government by law*) atau *rechstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan untuk itu.

Pada zaman modern, konsep negara hukum dikembangkan salah satunya oleh Julius Stahl. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia; pembagian kekuasaan; pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan peradilan tata usaha negara. Dalam negara hukum tersebut, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan

⁶⁹ Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

politik harus dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Karena itu, dalam negara hukum, hukum memainkan peranan yang sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik. Karena itu, yang dimaksud dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam suatu negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembeda yang rasional.

Ide sentral daripada “*rechtsstaat*” adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pengekan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembuatan Undang-Undang yang dikaitkan dengan parlemen, dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat; dengan demikian hukum tersebut tidak akan mengekang hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas. Dengan prinsip “*wetmatig bestuur*” agar tindak pemerintahan tidak mengekang kebebasan dan persamaan (*heerschappij van de wet*). Dalam konsep “*rechtsstaat*” yang liberal dan demokratis, inti perlindungan hukum bagi rakyat adalah perlindungan

terhadap kebebasan individu. Setiap tindak pemerintahan yang melanggar kebebasan individu, melahirkan hak untuk menggugat di muka pengadilan.

Konsep Philipus M. Hardjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner. Adapun menurutnya, ciri-ciri *Rechtsstaat* adalah sebagai berikut⁷⁰

- a. Adanya Undang-undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan Negara ;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri *Rechtsstaat* tersebut juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah Negara hukum. Ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan UUD 1945 sebagai citanegara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen). Alinea I Pembukaan UUD 1945 mengandung kata perikeadilan; dalam alinea II terdapat kata adil; dalam alinea II terdapat kata Indonesia; dalam alinea IV terdapat kata keadilan sosial dan kata kemanusiaan yang adil. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian Negara hukum, karena salah satu tujuan Negara hukum adalah untuk mencapai keadilan.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

⁷⁰ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press hlm 9.

Dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Secara umum ketetapan MPR dapat diartikan sebagai bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif. Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 bentuk peraturan MPR ini memuat Garis-garis besar dalam bidang legislatif yang dilaksanakan dengan undang-undang; dan Garis-garis besar dalam bidang eksekutif yang dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Hal ini jika dilihat dalam semua ketetapan MPRS maka diketahui bahwa terdapat ketetapan MPR yang isinya mengatur dan ada pula yang isinya merupakan keputusan (*beschikking*).

Dalam Hukum Administrasi Negara keputusan administrasi Negara seperti Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dapat digolongkan sebagai *beschikking* dan bukan peraturan perundang-undangan. Namun karena MPR bukan termasuk Lembaga Administrasi Negara maka tidak mungkin menempatkan TAP MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai *beschikking* dalam arti sebagai salah satu bentuk keputusan administrasi Negara. Bagir Manan mengemukakan bahwa:⁷¹

Kehadiran lebih lanjut dari Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan tergantung pada keberadaan MPR, jika terjadi perubahan badan perwakilan menjadi sistem dua kamar maka Ketetapan MPR dengan

⁷¹ Bagir Manan, 2003, "*Teori dan Politik Konstitusi*", (Yogyakarta: UII Press), h. 219

sendirinya akan hapus. Pada dasarnya ketetapan MPR hanya terbatas pada wewenang MPR yang secara tegas disebutkan dalam UUD. Jika dalam wewenang ini tidak ada yang dapat diatur sebagai peraturan perundang-undangan maka ketetapan MPR tidak akan ada dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Riri Nazriyah:⁷²

Jika didasarkan pada pendapat bagir manan diatas maka MPR dimasa mendatang tidak akan dapat lagi menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, maka ketetapan MPR yang selama ini berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan perlu dikeluarkan dari tata urutan peraturan perundang-undangan.

Menurut Telly Sumbu pengertian ketetapan MPR adalah:

Ketetapan MPR mempunyai arti bahwa suatu bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh MPR serta mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Tujuan pembentukan Ketetapan MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, serta untuk memberi kepastian hukum.⁷³

Menurut Maria Farida Indrati ⁷⁴:

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan *staatsgrundsgesetz* atau aturan dasar negara /aturan pokok negara. Seperti juga dengan batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum

⁷² Ibid, h.293

⁷³ Telly Sumbu, **Op.Cit.**, h.385.

⁷⁴ Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius), h. 76.

tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.

Pasca diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka keberadaan TAP MPR kembali menjadi wacana (*diskursus*) hangat disemua kalangan, khususnya diantara para ahli hukum tata negara dan perundang-undangan. Implikasi hukum dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya.

Keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Terkait materi muatan TAP MPR, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur mengenai materi muatan dari TAP MPR. Hal ini dikarenakan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang ini kedudukan TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945 yang notabene kedudukan TAP MPR berada di atas Undang-Undang ini sehingga Undang-Undang ini tidak dapat mengatur mengenai materi muatan dalam TAP MPR.

Bagir Manan dan Kuntara Magnar menyebutkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat jika dilihat dari sifat materinya dapat dibedakan ke dalam:⁷⁵

1. Yang bersifat mengatur;
2. Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung;
3. Yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*), dan
4. Yang materinya bersifat pernyataan (deklarasi).

Telah disebutkan sebelumnya, bahwa materi muatan dalam Ketetapan MPR selalu berbeda dikarenakan ketidakterikatan materi muatannya. Oleh karena itu agar menjadi jelas, Penulis akan membagi materi muatan Ketetapan MPR ke dalam tiga masa yaitu masa orde lama, masa orde baru, dan masa orde reformasi.

1. Ketetapan MPRS pada masa Pemerintahan Orde Lama

Pembentukan MPRS pertama kali dilakukan dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tanggal 22 Juli 1959. Pembentukan MPRS ini merupakan perintah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang salah satu isinya adalah “Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Pada saat itu peraturan yang dikeluarkan disebut dengan Ketetapan.

⁷⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Armico), h. 31-34.

Saat pertama kali MPRS dibentuk, di Indonesia belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada perdebatan mengenai penempatan Ketetapan MPR apakah sejajar dengan Undang-Undang atau setingkat lebih rendah dari Undang-Undang Dasar 1945. Pada masa pemerintahan Orde Lama terdapat dua periode keanggotaan MPRS yaitu periode 1960-1965 dan periode 1966-1972.

Pada periode 1960-1965 tidak ada ketentuan yang jelas mengikat terkait materi muatan dalam TAP MPR, terdapat TAP MPR yang bersifat penetapan, pengaturan, bahkan ada pula yang hanya berupa penegasan kembali pidato presiden. Dapat dikatakan, pada periode ini yang dimasukkan dalam TAP MPR hanya berupa keinginan dari MPR sendiri, hal ini dikarenakan pada saat sebelum amandemen, MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang tidak terbatas.

Materi muatan yang berisi penegasan kembali pidato Presiden dikarenakan Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPRS, sehingga kedudukan MPR berada di bawah Presiden. Setidaknya terdapat lima Ketetapan MPR pada masa itu yang berisi penegasan kembali pidato Presiden, antara lain⁷⁶

1. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara, merupakan penegasan dari pidato Presiden yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” yang terkenal sebagai

⁷⁶ Widayati I, **Op.Cit.** h. 130.

- Manifesto Politik Republik Indonesia (merupakan amanat Presiden yang disampaikan pada tanggal 17 Agustus 1959);
2. Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan;
 3. Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul “Berdikari” sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia;
 4. Ketetapan MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di bidang Ekonomi dan Pembangunan, materi muatannya didasarkan pada amanat politik Presiden yang berjudul “Berdikari”; dan
 5. Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang “GESURI”, “TAVIP”, “*The Fifth Freedom is our Weapon*”, dan “*The Era of Confrontation*”.

Selain dari kelima TAP MPR yang berisi penegasan kembali pidato Presiden di atas, terdapat juga Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Seumur Hidup. Ketetapan MPR ini dinilai bertentangan dengan UUD 1945, hal ini dikarenakan dalam Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa masa jabatan Presiden dibatasi selama 5 (lima) tahun.

Pada Periode tahun 1966-1972 terdapat produk MPRS yang bersifat pengaturan dan penetapan. Pada tahun itu, MPRS mengeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Ketetapan MPRS ini merupakan produk hukum yang pertama kali mengukuhkan kedudukan TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Lampiran II TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, dikatakan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan Indonesia menurut UUD 1945 yaitu UUD 1945, TAP MPRS, Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Terkait Ketetapan MPRS, dalam Lampiran II TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 secara tegas menyebutkan muatan yang menjadi substansi TAP MPR yaitu⁷⁷ :

- a. Ketetapan MPRS yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-Undang; dan
- b. Ketetapan MPRS yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

Konstruksi hukum TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-

⁷⁷ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Undangan selain menjadi dasar bagi kedudukan TAP MPR juga menjadi landasan terbentuknya sistem hierarki peraturan-perundangan. Hierarki mengindikasikan sebuah tingkatan norma seperti yang dikonsepsikan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sebagai teori hierarki norma hukum, yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Selain TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR, MPRS juga mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XVIII/MPRS/1966 Tentang Peninjauan kembali Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden seumur hidup. Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dikeluarkan dasar pertimbangannya adalah ditolaknya pidato Presiden yang berjudul “Nawaksara” dan “Pelengkap Nawaksara”, Presiden/Mandataris MPRS telah menyerahkan kekuasaan pemerintahan negara kepada Soeharto sebagai pengembalian Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 . Dalam Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 juga melarang Presiden Soekarno melakukan kegiatan politik sampai dengan pemilihan umum.

Ketetapan MPRS Nomor XXXV/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor XVII/MPRS/1966 Tentang Pemimpin Besar Revolusi dikeluarkan karena pertimbangan gelar Pemimpin Besar Revolusi yang diberikan kepada Presiden Soekarno tidak membawa wewenang hukum dan karenanya dianggap sebagai

gelar biasa. Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pencabutan kekuasaan Presiden Soekarno dan pengangkatan Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia. Dan pada saat itu menandai Indonesia memasuki sebuah masa pemerintahan yang baru yang disebut dengan Pemerintahan Orde Baru.

2. Ketetapan MPR pada masa Pemerintahan Orde Baru

Pada pemerintahan Orde Baru, terdapat enam periode keanggotaan MPR yaitu periode 1972-1977, periode 1977-1982, MPR periode 1982-1987, periode 1987-1992, periode 1992-1997, dan MPR periode 1997-2002. Hampir seluruh materi muatan Ketetapan MPR pada masa pemerintahan Orde Baru sama, yaitu berisi Peraturan Tata Tertib MPR, penetapan GBHN, dan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

Pada Masa Orde Baru, materi muatan ketetapan MPR Periode 1972-1977 ada yang bersifat pengaturan, dan ada yang bersifat penetapan. MPR mengeluarkan TAP MPR No.1/MPR/1973 tentang peraturan tata tertib MPR, menyebutkan bahwa bentuk dari putusan majelis yaitu ketetapan MPR dan keputusan MPR. Ketetapan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan ke dalam, sedangkan keputusan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam Majelis⁷⁸.

Pada periode 1977-1982 materi muatannya sama dengan periode sebelumnya. Adapun substansi tentang bentuk putusan majelis

⁷⁸ Pasal 102 TAP MPR No. 1 / MPR 1973.

tersebut dimuat kembali dalam TAP MPR No.I/MPR/1978 tentang peraturan tata tertib MPR pada BAB XII pasal 100, kemudian berturut-turut dimuat dalam TAP MPR No.I/MPR/1983 tentang peraturan tata tertib MPR (BAB XII pasal 98) dan TAP MPR No.II/MPR/1999 tentang peraturan tata tertib MPR (BAB XII pasal 90).

Dalam rangka upaya pengembalian arah kebijakan negara berdasarkan UUD 1945 diterbitkanlah Ketetapan MPRS, serta Ketetapan yang mengkaji ulang Ketetapan MPRS tahun 1960-1965. Ketetapan-Ketetapan tersebut adalah⁷⁹

- a. TAP MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-Panitia Ad Hoc MPRS yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara Lembaga-Lembaga Negara menurut Sistem UUD 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Asasi Manusia;
- b. TAP MPRS No.XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi;
- c. TAP MPRS No.XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan kembali Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden RI Seumur Hidup;

⁷⁹ Putiera Achmani, artikel, dari <http://putierachmani.blogspot.com/2014/02/artikel.html> Diakses tanggal 30 Agustus 2021.

- d. TAP MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945;
- e. TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
- f. TAP MPRS No.XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno Ketetapan MPRS No.XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakanaksanaan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat;
- g. TAP MPRS No.XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme;
- h. TAP MPRS No.XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers;
- i. TAP MPRS No.XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- j. TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman

Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat
Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan;

k. TAP MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan

l. Ketetapan-Ketetapan MPRS:

- 1) No.II/MPRS/1960;
- 2) No. IV/MPRS/1963;
- 3) No. V/MPRS/1965;
- 4) No. VI/MPRS/1965;
- 5) No. VII/MPRS/1965

Pada periode 1982-1987, terdapat materi muatan Ketetapan MPR yang berisi tentang Referendum. Hal ini dilakukan karena MPR ingin mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dan bertekad melaksanannya secara konsekuen.

Materi muatan Ketetapan MPR Periode 1987-1992, dan periode 1992-1997 sama dengan periode sebelumnya, yaitu tentang Peraturan Tata Tertib MPR, Garis-garis Besar Haluan Negara, dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

Materi muatan Ketetapan MPR periode 1997-2002 yang dihasilkan pada Sidang Umum MPR tahun 1998 sama dengan materi muatan Ketetapan MPR periode sebelumnya. Penyelenggaraan Sidang Umum MPR tahun 1998 ini diadakan pada saat bangsa Indonesia dilanda krisis moneter dan keuangan. Pada saat itu, MPR berdasarkan permintaan dari DPR mengadakan sidang istimewa yang dituangkan dalam Keputusan MPR RI Nomor 10/PIMP/1998. Materi muatan

Ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa tahun 1998 merupakan upaya untuk melakukan perombakan total demi menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, mengembalikan martabat Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan membangun bangsa berdasarkan kehidupan bangsa yang berkeadilan, dan memenuhi aspirasi masyarakat yang menuntut diselenggarakannya pemilihan umum yang dipercepat⁸⁰. Hal tersebut menandai masuknya Indonesia ke dalam sistem pemerintahan yang baru yang disebut dengan Era Reformasi.

3. Ketetapan MPR pada Era Reformasi

Pasca Pemilihan Umum tahun 1999, sampai dengan saat ini terdapat lima periode keanggotaan MPR yaitu periode 1999-2004, periode 2004-2009, periode 2009-2014, periode 2014-2019, dan periode 2019-2024. Dari kelima periode tersebut, MPR terakhir kali membentuk Ketetapan MPR yaitu pada periode 1999-2004, karena setelah amandemen keempat UUD 1945., MPR tidak berwenang lagi untuk mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur. MPR memang masih dapat mengeluarkan ketetapan, tetapi tidak boleh berbentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan berbentuk penetapan (*beschikking*) atau, kalau mengatur, sifatnya internal⁸¹.

Pada tahun 2003, disusunlah TAP MPR No.I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1960 sampai

⁸⁰ Widayati I, *Op.Cit.*, h. 134.

⁸¹ Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen konstitusi*, Rajawali Pers, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 54

dengan 2002. Ketetapan tersebut bermaksud untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS/MPR; Menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS/MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang; dan Memberi kepastian hukum. Ketetapan tersebut memberikan kepastian hukum untuk ketetapan yang berlaku dan ketetapan yang tidak lagi berlaku⁸².

Pemberlakuan TAP MPR No.I/MPR/2003 diharapkan dapat memberi status dan kedudukan Ketetapan MPRS/MPR, namun dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004, Ketetapan MPR ini dihapus dan tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi keberadaan TAP MPR yang masih berlaku seringkali dipertanyakan kedudukannya. Hingga akhirnya pada tahun 2011 Ketetapan MPR ini kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud TAP MPR adalah “Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003⁸³”. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 ini meninjau

⁸² Sosialisasi ketetapan MPR oleh MPR-RI, <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/02/02/10228/bahan-materi-sosialisasi-4-pilar-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara>. artikel di akses pada 30 Agustus 2021.

⁸³ Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

seluruh materi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dan memberikan status hukumnya pada total 139 (seratus tiga puluh sembilan) ketetapan sejak tahun 1966 sampai dengan 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat Ketetapan yang diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam enam pasal, antara lain :

- a. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
- b. Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)
- c. Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
- d. Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan)
- e. Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkan peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
- f. Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (*enimalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut, dengan total sebanyak 13 TAP MPR. TAP MPR yang masih berlaku tersebut, adalah :

1. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
2. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.

7. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
8. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
9. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
13. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Secara umum, materi muatan TAP MPR pada era reformasi dapat dikatakan beragam karena ada yang bersifat pengaturan dan ada pula yang bersifat penetapan. akan tetapi sebagian besar isinya dimaksudkan untuk mengadakan pembatasan-pembatasan kekuasaan eksekutif Presiden dan pemberdayaan lembaga-lembaga negara yang lain.

Materi muatan dari TAP MPR dari ketiga orde tersebut, dapat digambarkan oleh Penulis dalam Tabel III berikut ini :

Tabel III

Materi Muatan Ketetapan MPR pada Orde lama, Orde Baru, dan Era reformasi

Orde lama	Orde Baru	Era reformasi
<p>1. MPRS periode 1960-1965: - Penegasan kembali pidato Presiden Soekarno - Bertentangan dengan UUD 1945 (pengangkatan Presiden seumur hidup)</p> <p>2. MPRS periode 1966-1972: -Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. -Kekecewaan terhadap Kepemimpinan Presiden Soekarno hingga pada puncaknya dengan mencabut kekuasaan dari Presiden Soekarno</p>	<p>1.Tata tertib MPR 2.Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden 3. GBHN 4.Terdapat Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu Ketetapan MPR tentang Referendum</p>	<p>1. Awal reformasi: menghilangkan bayang-bayang Orde Baru dengan mencabut Ketetapan MPR tentang Eka Prasetya Panca Karsa atau P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila)</p> <p>2. Reformasi: -mengadakan pembatasan-pembatasan kekuasaan eksekutif -pemberdayaan lembaga-lembaga negara lain</p>

B. Pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan

Dasar yang paling tepat dan kokoh bagi negara demokrasi adalah negara hukum yang bergantung pada konstitusi yang solid juga. Konstitusi yang kokoh hanyalah konstitusi yang memahami dengan jelas konstitusi

atau konstitusionalismenya, yang mengatur secara rinci batas wewenang dan kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam seimbang dan saling mengendalikan (*checks and balances*), dan menjamin bahwa cukup luas dalam arti menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia⁸⁴.

Kedudukan TAP MPR dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan berbagai pro dan kontra dengan dimasukkannya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Dalam hal pengujian TAP MPR sampai saat ini memang belum jelas bagaimana mekanisme dan apa lembaga yang akan melakukan pengujiannya. Oleh karenanya dalam pembahasan tesis ini, Penulis akan memaparkan teori-teori hukum yang dijadikan landasan oleh Penulis untuk melakukan penelitian dalam penulisan tesis ini, pendapat beberapa ahli tata negara di Indonesia tentang pengujian Ketetapan MPR dan beberapa pandangan mengenai jenis pengujian TAP MPR yang memungkinkan untuk dilaksanakan dalam menyelesaikan permasalahan mengenai pengujian TAP MPR.

Membahas mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, maka tidak akan lepas dari Teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Teori ini dikenal dengan *Teori Stufenbau (Stufenbau des rechts theorie)* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen sebagai berikut⁸⁵:

Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*Stufenbau des*

⁸⁴ Sri Praptini dan Sri Kusriyah, 2019, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum . Volume 2 Edisi 1, Maret. h. 11.

⁸⁵ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni, h. 36.

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

Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*)⁸⁶. Berdasarkan pendapat kelsen diatas maka diketahui suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

Sementara Hans Nawiasky berpendapat bahwa:⁸⁷

suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-

⁸⁶ Maria Farida I, Op.Cit., h. 41.

⁸⁷ Hans Kelsen, Op Cit, h. 44-45

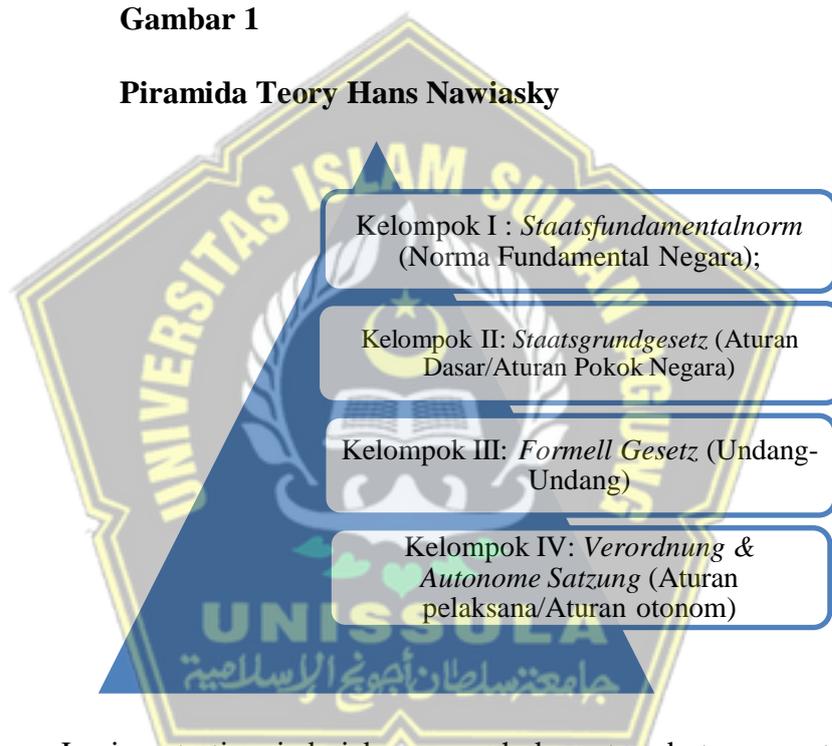
kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

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

Dalam Gambar Piramida Hans Nawiasky berikut tergambar secara jelas kedudukan *Staatgrundgesetz*:

Gambar 1

Piramida Teory Hans Nawiasky



Lapisan tertinggi dari bangunan hukum tersebut menurut Nawiasky adalah *Staatsfundamentalnorm*, yakni norma yang menjadi dasar dari pembentukan konstitusi sebuah negara yang harus diterima secara fiktif sebagai suatu aksioma. Karenanya menurut Nawiasky, norma dalam *Staatsfundamentalnorm* ini pada dasarnya terbentuk lebih dahulu jauh sebelum adanya konstitusi sebuah negara. Di bawah *Staatsfundamentalnorm* tersebut terdapat kelompok norma sebagai sebuah aturan dasar yang lazim dikenal dengan (*Gesetzesrecht*) sebagai acuan peraturan perundang-

undangan yang berlaku dalam sebuah negara. *Staatsgrundgesetz*. Pengaturan ini dapat dihimpun dalam sebuah dokumen tertentu untuk kemudian dikenal sebagai *Staatsverfassung* atau dapat pula tersebar dalam beberapa dokumen negara untuk kemudian disebut dengan terminologi *Staatsgrundgesetz*. Pengaturan didalam *Staatsgrundgesetz* ini sekalipun lebih rinci apabila dibandingkan dengan *Staatsfundamentalnorm*, namun masih bersifat dasar dan luas. Pada lapisan selanjutnya menurut Nawiasky terdapat *Formellgesetz* atau lazim diterjemahkan sebagai undang-undang formal. Peraturan dalam tingkatan *Formellgesetz* ini bersifat lebih konkret dan terperinci. Lazimnya, dalam kelompok peraturan inilah didapati norma-norma hukum yang berpasangan, dimana suatu ketentuan hukum berupa suruhan (norma primer) dilengkapi pula dengan konsekuensi pelanggarannya (norma sekunder). Hal ini berarti dalam tingkatan *Formellgesetz* inilah telah didapati ketentuan yang dilengkapi dengan sanksi-sanksi. Tingkatan terbawah dari teori Nawiasky ini adalah *Verordnungssatzung* dan *Autonome Satzung* yang diterjemahkan sebagai peraturan pelaksana dan peraturan otonom. *Verordnungssatzung* merupakan peraturan-peraturan pelaksana yang bersumber dari adanya kewenangan delegasi, sedangkan *Autonome satzung* bersumber dari suatu kewenangan atribusi.

Teori mengenai peraturan perundang-undangan yang digagas oleh Nawiasky tersebut apabila dikontekstualisasikan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka didapati bahwa Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945 berada pada pucuk stupa sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang keberadaannya diterima sebagai sebuah

aksioma. Adapun Batang Tubuh UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan dimasukkan ke dalam kelompok *Staatsgrundgesetz*. Undang-Undang dalam artian produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden termasuk ke dalam kelompok *Formellgesetz*. Sedangkan beragam peraturan perundang-undangan lainnya yang bersifat sebagai peraturan otonom dan peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan lain sebagainya digolongkan dalam kelompok terakhir, yakni *Verordnungsatzung* dan *Autonome satzung*⁸⁸

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya kedalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, maka tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut⁸⁹:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung* : Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Melihat teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiasky, kita melihat bahwa Negara Republik Indonesia kelompok norma dari *staatsgrundgesetz* itu terdiri dari *Verfassungsnorm* UUD 1945 yang terdapat didalam Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, serta hukum dasar

⁸⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, h. 48–56.

⁸⁹ A. Hamid A. Attamimi, 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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta. h. 359.

tidak tertulis (Konvensi Ketatanegaraan). Norma hukum yang ada dalam aturan dasar negara atau aturan pokok negara, yaitu dalam *Verfassungsnorm* UUD 1945 dan dalam Ketetapan MPR, merupakan norma-norma hukum yang masih bersifat umum dan garis esar dan masih merupakan norma tunggal, jadi belum dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi memaksa, tetapi kedudukan *Verfassungsnorm* UUD 1945 lebih tinggi dari Ketetapan MPR walaupun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu Majelis Pemusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi di Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan pendapat A. Hamid S. Attamimi, TAP MPR merupakan jenis peraturan perundangan-undangan yang mengandung muatan aturan-aturan dasar negara. Pandangan tersebut dilatarbelakangi oleh kewenangan MPR sebelum amandemen yang menjadi lembaga tertinggi negara. MPR selain memiliki fungsi mengubah dan menetapkan UUD 1945 juga mengeluarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sehingga produk hukum TAP MPR secara substansial bersifat mengatur (*regeling*) meskipun pada faktanya beberapa TAP MPR bersifat menetapkan (*beschiking*). Semua materi muatan dapat dituangkan dalam Ketetapan MPR sesuai dengan keinginan MPR, tidak terbatas pada materi yang bersifat pengaturan ataupun penetapan (*beschikking*).

Pengujian peraturan perundang-undang di Indonesia mengalami sejarah yang cukup panjang, khususnya terjadinya perdebatan yang cukup hangat pada saat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada awalnya usulan yang banyak disuarakan dalam pembahasan perubahan Pasal 24 UUD 1945 tentang

kekuasaan Kehakiman yaitu yang menyangkut pelebagaan *judicial review* diberikan kepada Mahkamah Agung untuk semua tingkatan peraturan perundang-undangan, baik undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya disepakati bahwa wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang tetap diberikan kepada Mahkamah Agung dan wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang⁹⁰, dan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi⁹¹.

Pada dasarnya banyak yang menyamakan istilah *judicial review* dan *constitutional review*, padahal kedua istilah ini berbeda. Konsep *constitutional review* berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni⁹²:

1. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan keseimbangan peran atau interplay antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan perkataan lain constitutional review

⁹⁰ Pasal 24A UUD NRI 1945.

⁹¹ Pasal 24C UUD NRI 1945.

⁹² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press), h. 10-11.

dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pendayagunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya; dan

2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.

Konsepsi *judicial review* hadir dalam kerangka objek yang lebih luas, dibandingkan dengan konsep *constitutional review*, yang hanya sebatas pengujian konstitusional suatu aturan hukum terhadap konstitusi (UUD), sedangkan *judicial review* memiliki objek pengujian yang lebih luas, bisa menyangkut legalitas peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, tidak hanya sekedar undang-undang terhadap UUD. Akan tetapi, pada segi subjek pengujinya, makna *judicial review* mengalami penyempitan, sebab *judicial review* hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan (*judiciary*), yang dilaksanakan oleh para hakim. Sedangkan jika *constitutional review* subjek pengujinya dapat dilaksanakan oleh lembaga pengadilan (*judicial review*), lembaga legislative (*legislative review*), lembaga eksekutif (*executive review*), atau lembaga lainnya yang ditunjuk untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemberian hak uji inilah yang menjadi pengertian dari *toetsingsrecht*. *Judicial review* hanya berlaku jika pengujian dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara “*a posteriori*,” artinya norma hukum tersebut telah diundangkan oleh pembentuk Undang-Undang⁹³.

⁹³ Ibid. h. 2-7

Ketetapan MPR pernah beberapa kali diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk permohonan *judicial review*, tetapi permohonan para pemohon dianggap kabur dan tidak dapat diterima oleh sidang Majelis Mahkamah Konstitusi. Contoh yang pertama, atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 12 Tahun 2011. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan TAP MPR dalam susunan hierarki perundang-undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum pengujian TAP MPR ini, dan Mahkamah Konstitusi mengadili dan memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan⁹⁴. Contoh kedua, putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang Pengujian Ketetapan MPR No. I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPR 1960 sampai 2002 terhadap Undang Undang Dasar NRI 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno⁹⁵. Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Murnanda Utama dan kawan-kawan dari Yayasan Maharya Pati, karena permohonan pemohon dianggap kabur dan pengujian mengenai TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPR 1960 sampai 2002 terhadap Undang Undang Dasar NRI 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang

⁹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

⁹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/MPRS/2014.

pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno ini, adalah yang kedua kalinya dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya pernah diajukan judicial review oleh Rahmawati Soekarno Putri - putri dari mantan Presiden Ir. Soekarno bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 dengan Putusan yang sama yaitu Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan tersebut⁹⁶.

Dengan dimasukkannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, menyisakan kekosongan hukum tentang mekanisme dan lembaga yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR jika dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Dalam rangka mengetahui konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Pertanyaannya, bagaimana mekanisme pengujian terhadap Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan TAP MPR dan bagaimana mekanisme pengujian terhadap aturan hukum di bawah Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan TAP MPR.

Melihat pada kedudukan Ketetapan MPR yang berada di derajat kedua dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang

⁹⁶ Risalah Sidang Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013.

Dasar dan di atas Undang-Undang, maka yang seharusnya berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Mahkamah Konstitusi. Demikian juga, jika kita dilihat tolak ukur pengujian oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, di mana Mahkamah Konstitusi tolak ukurnya adalah Undang-Undang Dasar sedangkan Mahkamah Agung adalah undang-undang. Karena MPR kedudukannya di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang, maka yang menjadi tolak ukurnya adalah peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di atas Ketetapan MPR, yaitu Undang-Undang Dasar. Jika tolak ukur pengujiannya adalah Undang-Undang Dasar, maka yang berwenang untuk menguji adalah Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sudah ditetapkan secara limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Artinya, secara legal formal, jika hendak menambahkan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi maka hal itu harus dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap rumusan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁹⁷.

⁹⁷ Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika), h. 583.

Untuk menjawab persoalan di atas, dalam sub bagian ini, Penulis akan memaparkan pendapat sejumlah ahli ketatanegaraan di Indonesia terkait pengujian TAP MPR ini.

1. Menurut I Dewa Gede Palguna, untuk menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu⁹⁸:

1. Melalui *legislative interpretation*; dan

2. Melalui *judicial interpretation*.

Yang dimaksud *legislative interpretation* adalah penafsiran otentik atau resmi pembentuk undang-undang terhadap sejumlah pengertian dalam undang-undang, dalam hal ini adalah Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Artinya, apabila cara ini ingin ditempuh, maka pembentuk undang-undang cukup melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dan secara faktual, cara demikian sesungguhnya sudah pernah dilakukan oleh pembentuk undang-undang pada saat mengalihkan kewenangan perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi⁹⁹.

Lebih lanjut dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, sebenarnya bahwa MK berwenang mengadili pengujian konstusionalitas TAP MPR, termasuk juga TAP MPRS yang didalilkan merugikan hak konstusional warga negara, karena secara teleologis maupun sistematis Tap MPR/MPRS tersebut harus ditafsirkan termasuk dalam pengertian undang-undang. Secara teleologis, TAP MPR/ MPRS ditafsirkan termasuk ke dalam pengertian undang-undang, sebab hanya dengan cara

⁹⁸ Ibid. h. 600.

⁹⁹ Ibid.

demikian ia dapat diuji konstusionalitasnya di hadapan MK. Sebab, jika TAP MPR/MPRS tersebut tidak dapat diuji konstusionalitasnya dihadapan MK, maka tidak ada satu lembaga negara yang dapat mengujinya jika ia ternyata mengandung norma yang melanggar hak konstusional warga negara dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945. Lebih lanjut pelanggaran hak konstusional tersebut akan menjadi permanen, dan hal ini jelas bertentangan dengan gagasan negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945¹⁰⁰.

2. Menurut Jimly Asshiddiqie, yang merupakan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, berpendapat bahwa seharusnya MK berwenangan untuk menguji Ketetapan MPR berdasarkan Ketetapan No. I/MPR2003. Karena dengan lahirnya Ketetapan tersebut, Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dapat disetarakan dengan Undang-Undang, bukan dengan Undang-Undang Dasar. Sejak awal Ketetapan No. I/MPR2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum ketetapan-ketetapan MPR warisan lama ke dalam derajat yang setara dengan Undang-Undang bukan Undang-Undang Dasar. Ketetapan No. I/MPR2003 menempatkan beberapa Ketetapan MPR/S yang masih terus berlaku sampai materinya diatur dengan Undang-Undang. Dengan diaturnya hal-hal dalam Ketetapan MPR/S itu oleh Undang-Undang, maka Ketetapan MPR/S tersebut tidak lagi berlaku sebagai peraturan. Pengaitan Ketetapan MPR/S dengan undang-undang menunjukkan bahwa secara materiel, kandungan materi ketetapan-ketetapan MPR/S warisan masa lalu itu dianggap cukup diatur dengan Undang-Undang saja. Berdasarkan

¹⁰⁰ Ibid. h.630-631.

pertimbangan yang bersifat praktis tersebut, Jimly menyimpulkan maka dapat dikatakan bahwa Ketetapan MPR/S yang tersisa yang keberlakuan berlanjut sampai sekarang, dapat disetarakan dengan undang-undang, bukan dengan Undang-Undang Dasar¹⁰¹.

Lebih lanjut lagi, Jimly menjelaskan bahwa apabila status hukum Ketetapan MPR tersebut disetarakan dengan Undang-Undang Dasar akan menimbulkan risiko yang lebih buruk daripada jika Ketetapan MPR tersebut ditafsirkan sederajat dengan Undang-Undang. Berkaitan dengan proses pembentukannya, Ketetapan MPR tersebut dibentuk dengan mekanisme suara terbanyak sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945. Akan tetapi, jika statusnya dianggap setara dengan Undang-Undang Dasar, maka untuk mengubah atau mencabutnya diperlukan persyaratan dukungan suara yang lebih sulit sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Padahal, bila ditinjau dari segi isinya, Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut lebih memerlukan sifat keterbukaan dan fleksibilitas dibandingkan dengan materi Undang-Undang Dasar, sehingga memerlukan mekanisme perubahan yang lebih sederhana dibandingkan dengan materi UUD 1945¹⁰².

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedudukan MPR menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan mendasar maka seperti dikemukakan di atas ia tidak lagi mengeluarkan produk hukum sebagaimana dikenal selama ini. Karena itu, produk hukum MPR hasil Pemilu 2004, haruslah disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan Keempat tahun

¹⁰¹ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op.Cit h. 74-75

¹⁰² Ibid. Hal. 77-78

2002 tersebut. Dimana MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat ‘mengatur’ (*regeling*), kecuali dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau Perubahan Undang-Undang Dasar. Namun, kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan. Misalnya, MPR dapat saja menetapkan:¹⁰³

- a. Ketetapan MPR yang merupakan baju hukum naskah Perubahan Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) jo Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah resmi sebagai Presiden sejak pengucapan sumpah/janji jabatannya di hadapan Sidang MPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
- c. Ketetapan MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945; dan
- d. Ketetapan MPR yang menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3).

Jimly Asshidique berpendapat bahwa adanya dua belas prinsip pokok negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun adanya (*Rechtsstaat*)

¹⁰³ Ibid, h. 32.

dalam arti yang sebenarnya. Kedua belas prinsip pokok tersebut adalah : Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Pembatasan Kekuasaan; Organ-organ Eksekutif Independen; Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Peradilan Tata Usaha Negara; Peradilan Tata Negara; Perlindungan Hak Asasi Manusia; Bersifat Demokratis; Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara; Transparansi dan Kontrol Sosial¹⁰⁴. Kedua belas prinsip pokok tersebut dapat diterapkan dalam pelaksanaan pengujian TAP MPR ini dikarenakan di dalamnya mengandung unsur-unsur yang sesuai dengan nilai-nilai dalam UUD NRI 1945 dan nilai Pancasila.

Faktanya Ketetapan MPR pernah dilakukan pengujian yaitu dengan Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dalam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Kontitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah menyatakan bahwa permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah menyatakan jika bahwa pengujian Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Mokhammad Najih, 2014, *Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum*, Setara Press, Malang, h. 7.

¹⁰⁵ Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Sesuai paparan di atas, terlihat terdapat kekosongan hukum terhadap pengujian Ketetapan. Oleh karenanya muncul beberapa pandangan untuk menyelesaikan masalah ini, antara lain¹⁰⁶ :

1. TAP MPR tidak perlu diuji karena sudah diuji

Pandangan ini menekankan pada perspektif legisme, bahwa TAP MPR sejatinya telah mengalami mekanisme pengujian yang kemudian dituangkan dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Bahwa TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku berarti telah sesuai secara materi muatan dengan konstitusi, sehingga tidak perlu lagi dipersoalkan. Jadi, tidak mungkin ada pertentangan atau kerugian konstitusional yang disebabkan oleh TAP MPR karena TAP MPR sudah diuji materi muatan dan status hukumnya oleh MPR sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan konstitusi.

2. TAP MPR tidak dapat diuji

Pandangan ini sejalan dengan pandangan sebelumnya, namun lebih terbuka dalam menerima kemungkinan adanya pertentangan TAP MPR dengan konstitusi dan indikasi pembatasan hak konstitusional warga negara. Walaupun begitu pandangan ini juga tidak memberikan solusi atas kebuntuan hukum ketiadaan mekanisme pengujian TAP MPR. Pandangan ini berpijak pada asas *a contrario actus*¹⁰⁷, bahwa yang berlaku universal dalam ilmu hukum, pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya. Dengan berpatokan

¹⁰⁶ Dian Agung Wicaksono, 2013, *Implikasi re-eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Vol 10, tanggal 1 Maret. h. 171.

¹⁰⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dengan Pemohon Bupati Bekasi dan Wakil Bupati Bekasi terhadap Presiden Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bekasi.

pada asas tersebut maka yang berwenang menguji TAP MPR hanya kelembagaan MPR sendiri sebagai lembaga yang membentuknya. Menjadi permasalahan kemudian karena secara eksplisit konstitusi tidak memberikan MPR kewenangan untuk menguji TAP MPR. Selain itu, berdasarkan asas *a contrario actus* pula, TAP MPR hanya dapat dicabut dengan tindakan hukum yang sama dengan pembentukannya. Dengan kata lain TAP MPR harus dicabut oleh produk hukum yang sama, yaitu dengan TAP MPR pula. Sedangkan kelembagaan MPR sudah tidak lagi mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat *regeling*. Maka dari itu, TAP MPR tidak dapat diuji oleh lembaga negara manapun.

3. TAP MPR diuji dengan *Legislative Review* oleh MPR

Pandangan ini adalah pengembangan dari asas *a contrario actus*, karena menafikkan produk hukum yang digunakan untuk melakukan pencabutan. Pandangan hanya bersikukuh bahwa TAP MPR sebagai produk MPR haruslah diuji dan dicabut oleh MPR sendiri ketika memang tidak ada mekanisme pengujian oleh lembaga negara yang lain. Sedangkan, produk hukum pencabutan cukup menggunakan keputusan Sidang MPR misalnya, seperti halnya pengesahan amandemen UUD yang ditetapkan MPR melalui Keputusan Sidang MPR. Pandangan ini relatif menabrak ketiadaan kewenangan MPR sebagaimana yang diatur dalam konstitusi.

4. TAP MPR Diuji oleh Mahkamah Konstitusi

Pandangan ini relatif dapat diikhtiarkan dalam konteks negara hukum Indonesia, mengingat adanya preseden putusan Mahkamah

Konstitusi yang menyatakan *Niet Onvankelijkverklaard* (NO) dalam perkara permohonan pengujian PERPU terhadap UUD. Walaupun putusan menyatakan NO, tetapi sebenarnya Mahkamah Konstitusi pada posisi membenarkan adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji PERPU terhadap UUD. Dalam bagian konklusi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa¹⁰⁸:

- (a) Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan a quo;
- (b) Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo;
- (c) Pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

Dengan menggunakan *argumentum a contrario* dapat dipahami bahwa jika pemohon memiliki *legal standing* maka Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji PERPU terhadap UUD. Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, namun Mahkamah Konstitusi melakukan penemuan hukum (*rechtvindings*) dalam rangka mengisi kekosongan hukum. Dengan menggunakan *argumentum per analogiam*, apabila PERPU saja yang tidak disebutkan secara eksplisit sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi diperkenankan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi, maka TAP MPR walaupun tidak disebutkan sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi pun juga

¹⁰⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam perkara Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Hal. 25.

dimungkinkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi, semata untuk mengisi kekosongan hukum.

C. Model ideal pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

Membahas mengenal model ideal menurut hemat Penulis berarti membahas ide yang sesuai dengan hasil penelitian dan pemikiran Penulis. Seperti yang telah diulas pada sub bab sebelumnya, bahwa terjadi kekosongan pengaturan hukum terhadap mekanisme dan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR. Harus diakui banyak mutiara pemikiran para negarawan kita pada masing-masing zamannya terdapat dalam ketetapan MPR dan MPRS tersebut, yang tidak sepatutnya dibuang begitu saja dari aspek hukum tata negara, oleh karenanya diperlukan sebuah kepastian hukum terhadap pengujian Ketetapan MPR tersebut.

Penempatan MPR dan MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa Ketetapan MPR harus selaras dengan UUD 1945. Dalam arti Ketetapan MPR tidak boleh dengan ketentuan UUD NRI 1945, apabila bertentangan maka ketetapan MPRS dan MPR kehilangan keabsahannya. Dalam hal muatan materi MPRS dan MPR bertentangan dengan UUD NRI 1945, tentunya dapat diuji terhadap UUD 1945 (uji konstitusional). Sebaliknya, Ketetapan MPRS dan MPR menjadi sumber dasar bagi pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang ada dibawahnya

Setelah mempelajari dan meneliti berbagai referensi terkait pengujian Ketetapan MPR, secara yuridis Penulis berpendapat bahwa TAP MPR

hanya dapat dilakukan pengujian oleh MPR sendiri dengan berdasarkan asas *a contrario actus*, dengan alasan yaitu :

1. MPR sebagai lembaga yang mengeluarkan dan menetapkan TAP MPR sebagai suatu produk hukum dan dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan secara praktik telah melakukan review terhadap produk hukumnya sendiri. Review tersebut dilakukan dengan mekanisme mencabut, merubah, maupun meninjau kembali TAP MPR yang pernah dikeluarkan dengan bentuk TAP MPR yang baru sebelum amandemen UUD 1945. Hal tersebut dapat terlihat dari lahirnya TAP MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan TAP MPRS No. XXXIX/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali TAP MPRS No I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Selain itu, MPR juga pernah melakukan pengujian Terhadap Ketetapan MPR Pasca Amandemen ke IV UUD 1945. Yaitu TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan Materi Status Ketetapan MPR/S dari Tahun 1960 sampai 2002, jadi walaupun itu di atur dalam peraturan peralihan tapi aturan itu masih tetap berlaku sampai saat ini, jadi kapanpun MPR dapat melakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPR yang masih Berlaku. Meski MPR sudah tidak memiliki kewenangan membuat GBHN terbukti MPR dapat membuat Ketetapan MPR melakukan pengujian terhadap Ketetapan itu walaupun itu merupakan aturan Tambahan UUD 1945;
2. Suatu peraturan itu hanya dapat dicabut, dirubah, atau diganti oleh peraturan yang setingkat juga atau yang lebih tinggi, dan yang hanya bisa melakukan itu hanya lembaga setingkat atau lembaga yang lebih tinggi.

Kalau dikatakan yang sama, MPR mempunyai kewenangan menetapkan UUD sedangkan Mahkamah Konstitusi Putusannya hanya setingkat dengan Undang-Undang jadi tidak dibenarkan Putusan mahkamah Konstitusi membatalkan atau mengganti TAP MPR yang posisinya di atas Undang-Undang Dasar;

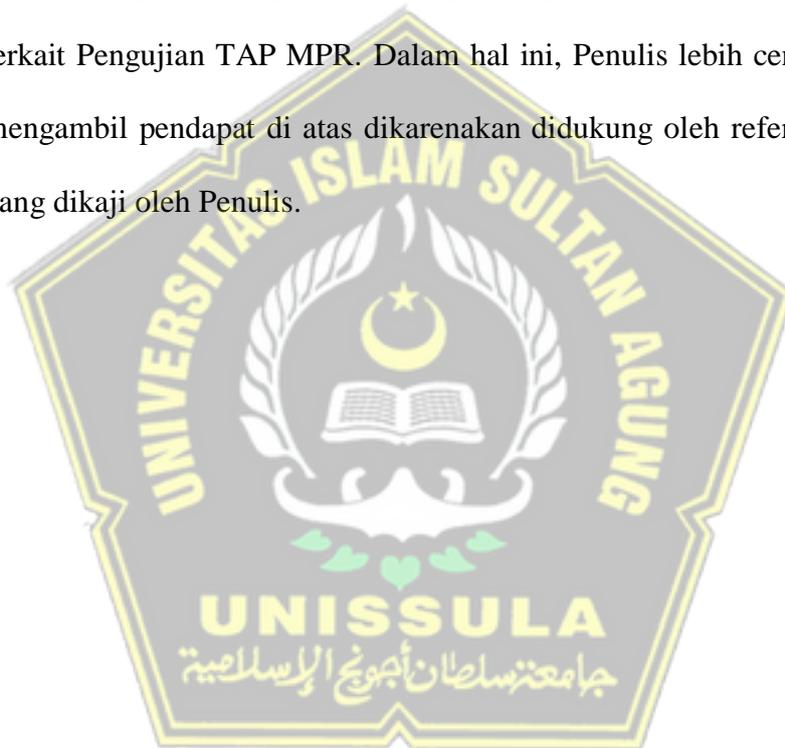
3. Asas *a contrario actus* merupakan salah satu asas dalam hukum administrasi negara, tapi menurut pendapat Penulis asas ini tidak hanya berlaku dalam bidang administrasi negara dan masih relevan untuk dipergunakan sebagai landasan pengujian TAP MPR. Menurut asas *a contrario actus* bahwa suatu Undang-Undang yang tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya maka dapat dikembalikan lagi kepada lembaga yang membuatnya. Jadi Penulis sepakat bahwa TAP MPR yang secara yuridis tidak yang lembaga yang berwenang mengujinya maka MPR lah yang memiliki kewenangan itu sendiri; dan
4. Penulis mengutip tulisan dari Prof. Thaib, dalam bukunya berjudul *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, yang menyatakan apabila TAP MPR dicabut oleh Mahkamah Konstitusi kalau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar hal ini akan bertentangan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang hanya berwenang menguji UU terhadap UUD (tidak disebutkan TAP MPR), berarti Mahkamah Konstitusi dalam sistem Hukum Tata Negara tidak mempunyai kewenangan untuk meninjau atau menguji Ketetapan MPR¹⁰⁹.

Implikasi *tetra incognita* sebagai implikasi keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang- undangan tentunya dapat

¹⁰⁹ Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta. h. 108.

diselesaikan walaupun pengujian Ketetapan MPR tidak disebutkan sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi, namun dimungkinkan dapat diujikan oleh MPR sendiri semata-mata untuk mengisi kekosongan hukum. Sebagaimana mengembangkan asas *a contrario actus* suatu produk hukum yang tidak ada lembaga yang dapat mengujinya maka dapat di kembalikan kepada lembaga yang membuatnya tersebut, jadi TAP MPR dibuat oleh MPR maka MPR dapat menarik kembali ketetapan tersebut.

Terdapat berbagai macam pandangan dan solusi yang berbeda terkait Pengujian TAP MPR. Dalam hal ini, Penulis lebih cenderung untuk mengambil pendapat di atas dikarenakan didukung oleh referensi dan teori yang dikaji oleh Penulis.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Materi muatan TAP MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah selalu berbeda dikarenakan ketidakterikatan materi muatannya, ada yang bersifat mengatur (*regelling*) dan yang bersifat ketetapan (*beschikking*). Materi muatan Ketetapan MPR ke dalam tiga masa yaitu masa orde lama, masa orde baru, dan masa orde reformasi. Secara umum ketetapan MPR dapat diartikan sebagai bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif.
2. Pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca amandemen UUD 1945 mengubah kedudukan dan kewenangan MPR yang sebelum amandemen merupakan lembaga tertinggi negara dan pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, akan tetapi sesudah amandemen UUD 1945, kedudukan MPR disamakan dengan lembaga negara lainnya. Perubahan ini juga berdampak pada kedudukan Ketetapan MPR. Pengujian terhadap TAP MPR terhadap Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang terhadap TAP MPR sebagai konsekuensi hierarki perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Sesuai dengan amanat Pasal 24C ayat

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Jika melihat pengujian diatas maka terlihat jelas bahwa tidak ada kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR. Ketiadaan pengujian terhadap ketetapan MPR ini menjadi suatu pertanyaan bagaimana mekanisme pengujian serta lembaga apa yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR. Beberapa ahli tata negara di Indonesia telah memberikan pandangannya mengenai pengujian TAP MPR ini. Terdapat beberapa pandangan mengenai pengujian TAP MPR ini, antara lain : TAP MPR tidak perlu diuji karena sudah diuji; TAP MPR tidak dapat diuji; TAP MPR diuji dengan *Legislative Review* oleh MPR; TAP MPR Diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

2. Model ideal mengenai pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut Penulis diambil dari asas *a contrario actus* dengan beberapa alasan. Sesuai asas ini, Ketetapan MPR dapat diuji oleh lembaga MPR itu sendiri. Alasan penerapan asas *a contrario actus* dalam model ideal pengujian TAP MPR ini dikarenakan alasan *pertama*, MPR sebagai lembaga yang mengeluarkan dan menetapkan TAP MPR sebagai suatu produk hukum dan dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan secara praktik telah melakukan review terhadap produk hukumnya sendiri. Hal tersebut dapat terlihat dari lahirnya TAP MPR No.

V/MPR/1973 tentang Peninjauan TAP MPRS No. XXXIX/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali TAP MPRS No I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. *Kedua*, suatu peraturan itu hanya dapat dicabut, dirubah, atau diganti oleh peraturan yang setingkat juga atau yang lebih tinggi, dan yang hanya bisa melakukan itu hanya lembaga setingkat atau lembaga yang lebih tinggi. *Ketiga*, asas *a contrario actus* merupakan salah satu asas dalam hukum administrasi negara, tapi menurut pendapat Penulis asas ini tidak hanya berlaku dalam bidang administrasi negara dan masih relevan untuk dipergunakan sebagai landasan pengujian TAP MPR. Menurut asas *a contrario actus* bahwa suatu Undang-Undang yang tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya maka dapat dikembalikan lagi kepada lembaga yang membuatnya. *Keempat*, Penulis mengutip tulisan dari Prof. Thaib, dalam bukunya berjudul *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, yang menyatakan apabila TAP MPR dicabut oleh Mahkamah Konstitusi kalau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar hal ini akan bertentangan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang hanya berwenang menguji UU terhadap UUD (tidak disebutkan TAP MPR), berarti Mahkamah Konstitusi dalam sistem Hukum Tata Negara tidak mempunyai kewenangan untuk meninjau atau menguji Ketetapan MPR. Mengembangkan asas *a contrario actus* suatu produk hukum yang tidak ada lembaga yang dapat mengujinya maka dapat di kembalikan kepada lembaga yang membuatnya tersebut,

jadi TAP MPR dibuat oleh MPR maka MPR dapat menarik kembali ketetapan tersebut.

B. Saran

Berdasarkan pengkajian hasil penelitian maka Penulis bermaksud memberikan saran sebagai berikut:

1. Materi Muatan TAP MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, TAP MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lainnya.
2. Dalam hal pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini, untuk memberikan kepastian hukum kedudukan TAP MPR dalam pengujian dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penulis menyarankan untuk mempertegas kedudukan TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia. Oleh karena itu, perlu ada peninjauan kembali terhadap ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peninjauan kembali tersebut dapat berupa Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau uji materi ketentuan Pasal tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

3. Dalam menentukan model ideal dalam pengujian TAP MPR, dibutuhkan sebuah langkah kongkret dari Pemerintah dan semua pihak terkait untuk mencari solusi atas permasalahan mengenai pengujian TAP MPR ini, sehingga tidak menimbulkan kekosongan hukum yang dapat memberikan ketidakpastian pada masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- A. Hamid A. Attamimi, 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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta. h. 359.
- Ahmad Mansur Suryanegara, *Menemukan Sejarah* (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 74-76. Lihat juga; Hassan Muarif Ambary, *Menemukan Jejak Arkeologis dan Historis Islam* (Jakarta: Logos, 1995).
- Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Armico, Bandung.
- , 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta.
- , 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH.UII. Press, Yogyakarta.
- CST. Kansil, et. al., 2003, *Kemahiran Membuat Perundang Undang*, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta.
- Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung.
- Inu Kencana Syafii, 2003, *Sistem Adminitrasi Negara Republik Indonesia(SANRI)*, Bumi Aksara, Jakarta
- Jimly Asshidiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- , 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- , 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.

- M. Tahir Azhari, 2005, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, : Bulan Bintang, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, , Kanisius, Yogyakarta.
- , 2006, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2016, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta
- Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, , Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2011, *Politik hukum di Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Mokhammad Najih, 2014, *Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
- Muhammad Hasbi Ash-Shiddiqy, 1993, *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Muhammad Iqbal, 2017, *Fiqh Siyasa Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press Yogyakarta.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2012, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung.
- Rachmani Puspitadewi, 2007, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 25 No. 1.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Rudi Heriyanto, 2016, *Gagasan Pengujian Ketetapan MPR Dalam Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. JOM Fakultas Hukum Vol. III.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta.
- Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*. Alfabeta, Bandung.

Syatibi dalam Wael B. Hallaq, 2001, *Sejarah Teori Islam (Terjemahan)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Taufiqurrahman Syahuri, 2014. *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Badan Pembinaan Hukum Negara, Jakarta.

Telly Sumbu, et.al, 2011, *Kamus umum politik & Hukum*, Media Prima Aksara, Jakarta.

Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Totok Jumentoro, 2005, *Kamus Usul Fiqh*, Sinar Grafika, Jakarta.

Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta.

Yusri Mohamad, 2016, *Contemporary Ijtihad: An Analysis of Individual and Collective Approach*, Islamic and Strategic Studies Institute Berhad, Selangor, Malaysia.

Jurnal / Internet :

Cecep Supriadi, 2015, *Relasi Islam dan Negara: Wacana Keislaman dan Keindonesiaan*, (Dalam Jurnal Kalimah Volume 13, No. 1 Maret).

Detiknews, TAP MPR Kembali Masuk Jadi Peraturan Perundang-undangan. <https://news.detik.com/berita/d-1687495/tap-mpr-kembali-masuk-jadi-peraturan-perundang-undangan>. Jumat 22 Juli 2011. Diakses tanggal 27 Juli 2021. Pukul 07.34 wib.

Dian Agung Wicaksono, 2013, *Implikasi re-eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Vol 10, tanggal 1 Maret.

Ika Y. Darmayanti, 2019, *Politik Hukum Pemilu Legislatif*, Jurnal Daulat Hukum, Volume 2 Edisi 2, Juni 2019.

Iwan Sulistiyo dan Sri Kusriyah, 2018, *Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1 Maret.

Jimly Asshiddiqie, e-book Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia.

Jumni Nelli, 2012, "Kritik Terhadap Kompilasi Hukum Islam (KHI) Tentang Pasal Sahnya Perkawinan dan Pencatatan Perkawinan," Jurnal Hukum dan HAM, Cet. Ke-1, Pekanbaru.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/uji>.

Kartono, 2011, "*Politik Hukum Judicial Review di Indonesia*", Jurnal Dinamika Hukum, Volume 11 (Edisi Khusus Februari).

Muh. Alim. *Hukum Konstitusi dalam Pandangan islam. Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) bertajuk "Asas-Asas Hukum Modern dan Pengujian Peraturan Dalam Islam"* yang diselenggarakan di Kampus Terpadu UMY, Sabtu 20 Februari 2010. <https://www.omy.ac.id/hukum-konstitusi-dalam-pandangan-islam> diakses tanggal 28 Juli 2021.

Putiera Achmani, artikel, dari <http://putierachmani.blogspot.com/2014/02/artikel.html>, Diakses tanggal 30 Agustus 2021.

Rekapitulasi perkara pengujian Undang-Undang, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses 28 Juli 2021. Pukul 11.25 wib.

Sosialisasi ketetapan MPR oleh MPR-RI, <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/02/02/10228/bahan-materi-sosialisasi-4-pilar-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara>. artikel di akses pada 30 Agustus 2021.

Sri Praptini dan Sri Kusriyah, 2019, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum . Volume 2 Edisi 1, Maret 2019.

Widayati, et al, 2014, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketetaneagaan di Indonesia*, Jurnal Media Hukum. Vol. 21 No. 2. Desember.

-----, 2016, *Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi*. Jurnal Pembaharuan Hukum. Vol. III No. 1 Januari-April.

Lain-Lain :

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 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*, TAP MPR No. I/MPR/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dengan Pemohon Bupati Bekasi dan Wakil Bupati Bekasi terhadap Presiden Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bekasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam perkara Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Hal. 25

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/MPRS/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

Risalah Sidang Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013.

Peraturan Perundang-Undangan :

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

