

**PENGUJIAN KONSTITUSIONAL
KETETAPAN MPRS/MPR RI SESUDAH PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

**NAMA : BUDI MULIAWAN
NPM : 0606005971**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**



Nama : Budi Muliawan
NPM : 0606005971
Tanda Tangan :

Tanggal : 22 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Budi Muliawan
NPM : 0606005971
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR
RI Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar
1945

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Abdul Bari Azed, SH., MH

(*Abdul Bari Azed*)

Penguji : Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D

(*Safri Nugraha*)

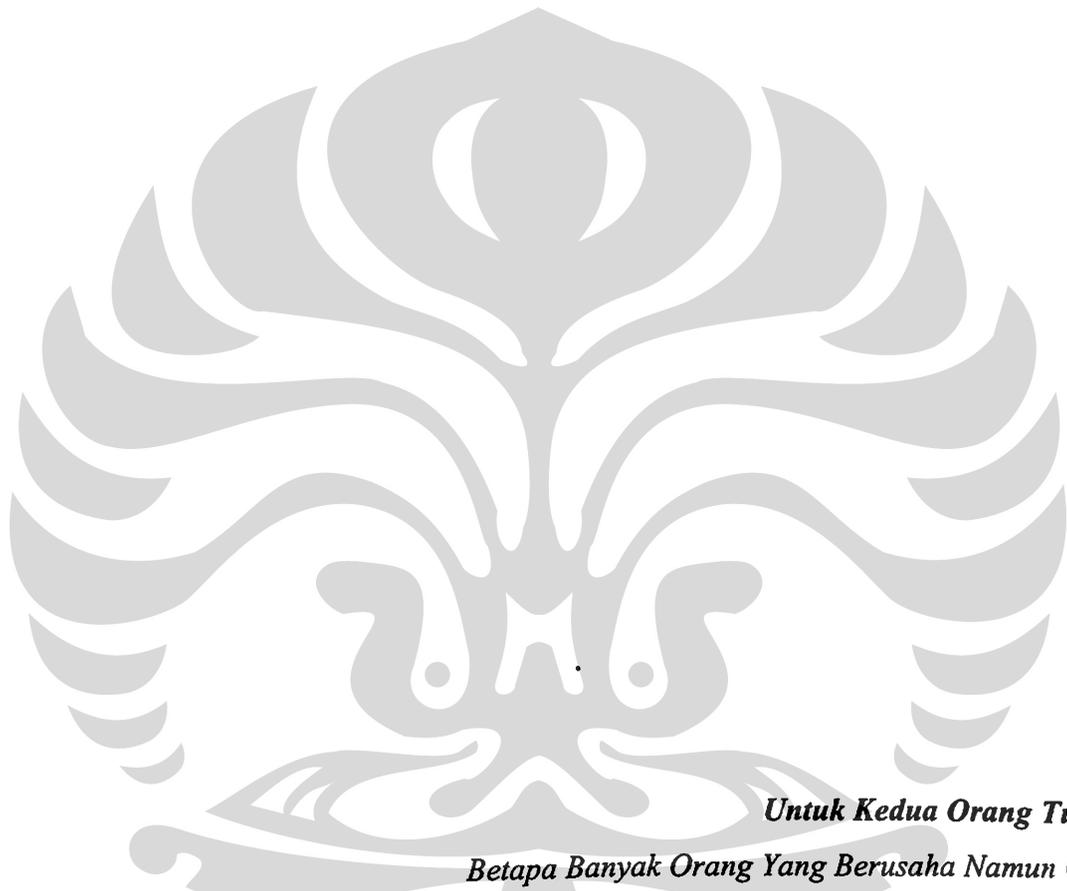
Penguji : Prof. Satya Arinanto, SH., MH

(*Satya Arinanto*)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 22 Juli 2008

*Apabila Seorang Anak Adam Telah Meninggal Dunia Maka Putuslah Segala Pahala Amalnya Kecuali Dari Tiga Macam : Sedekah Yang Dapat Dimanfaatkan Orang, Ilmu Pengetahuan Yang Ditinggalkannya Yang Dapat Diambil Manfaatnya, Anak Yang Soleh Yang Selalu Mendo'akannya
(Hadist Riwayat Muslim dari Abu Hurairoh)*



*Untuk Kedua Orang Tuaku :
Betapa Banyak Orang Yang Berusaha Namun Gagal
Dan Betapa Banyak Orang Yang Berdoa Namun Tidak Berhasil
Doa Dan Usaha Untuk Mencapai Tujuan Selalu Kalian Ingatkan Pada Anakmu
Doa Kalian Selalu Mengiringi Setiap Langkah Usaha Anakmu
Semoga Anakmu Selalu Ditunjukkan Jalan Yang Benar Oleh Allah
Dan Semoga Ilmu Pengetahuan Yang Dimiliki Anakmu Beguna Bagi Umat
(اهدِنَا الصِّرَاطَ الْمُسْتَقِيمَ)*

KATA PENGANTAR

Segala puji hanya pantas dipanjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat dan petunjukNya yang senantiasa berlimpah, sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini seperti yang Penulis rencanakan. Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam Bidang Ilmu Hukum. Tesis ini Penulis beri judul “Pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan pengkajian terhadap Ketetapan MPR karena produk hukum bentukan MPR ini menjadi sebuah problematika tersendiri bagi dunia hukum ketatanegaraan di Indonesia. Problematika yang lahir atas fenomena Ketetapan MPR ini terjadi pasca Perubahan UUD 1945, menimbulkan kerancuan dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional, namun seakan-akan semua lembaga negara yang ada acuh tak acuh terhadap fenomena ini. Kondisi ini terjadi sebagai akibat dari Perubahan UUD 1945 dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia saat ini, tidak mengakomodir keberadaan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Undang-Undang Dasar namun diatas undang-undang.

MPR sendiri sebagai lembaga negara yang membentuk TAP MPRS/MPR RI tersebut, saat ini tidak memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan apa-apa terhadap produk hukum tersebut, padahal sampai dengan saat ini, menurut pengamatan penulis masih ada sekitar 8 (delapan) TAP MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat pada masyarakat.

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi mensyaratkan adanya kepastian hukum dalam kehidupan sehari-hari. Maka dari itu demi menjaminnya kepastian hukum terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI yang memiliki kekuatan hukum mengikat, penulis melakukan pengkajian dengan pendekatan analogi terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI warisan tersebut dengan undang-undang.

Sehingga menjadi jelas dan tegasnya kedudukan dan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut, sebab sangat memungkinkan apabila norma-norma yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut ternyata telah mengakibatkan adanya kerugian konstitusional seorang warga negara ataupun bertentangan dengan konstitusi.

Berangkat dari keingintahuan penulis terhadap masalah tersebut, maka penulis memberanikan diri untuk melakukan penulisan tesis dengan tema Ketetapan MPR. Penulis menyadari bahwa tidak ada sesuatu yang sempurna dalam dunia ini, maka dari itu penulis sangat mengharapkan masukan kritik dan saran dari para pembaca untuk menyempurnakan kajian yang telah dilakukan.

Berkaitan dengan penulisan tesis ini, Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terima kasih kepada :

- (1) Bapak Prof. Dr. Abdul Bari Azed, S.H, MH. selaku Pembimbing, Penulis begitu berhutang budi kepada beliau, yang bersedia meluangkan waktu di tengah kesibukannya memberikan arahan dan bimbingan dengan sangat sabar dan bersahaja, memberikan pemikiran-pemikiran yang sangat membantu dalam menyelesaikan tesis ini; semoga apa yang telah Bapak curah fikirkan menjadi amal jariyah;
- (2) Ibu Dr. Jufrina Rizal, S.H.M.A, selaku Ketua Program Pascasarjana Fak.Hukum atas berbagai dukungan yang diberikan selama perkuliahan dan penulisan tesis ini;
- (3) Ibu Ratih Lestarini, S.H.M.H, atas baik budinya, selaku dosen yang banyak membagi ilmu sewaktu masa perkuliahan maupun selaku Kasub Program Magister, atas bantuan dan kemudahan-kemudahan yang diberikan sangat membantu dalam rangka penulisan tesis ini;

- (4) Bapak Prof. Dr. Safri Nugraha, S.H.LL.M., Ph.D, selaku Ketua Konsentrasi Hukum dan Kehidupan Kenegaraan, atas ilmu yang telah dicurahkan selama kegiatan perkuliahan dan disetujuinya proposal penulisan tesis ini.
- (5) Bapak Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., MH selaku dosen penguji, atas ilmu yang diberikan selama penulis menjalani masa-masa perkuliahan.
- (6) Bapak Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H, yang memberikan penulis ide dan pemikiran dalam penyusunan tesis ini maupun dalam masa perkuliahan, dengan ilmu-ilmu yang diberikan baik melalui perkuliahan maupun buku-bukunya yang menjadi pegangan inti bagi penulis dalam memahami hukum tata negara di Indonesia. Penulis sangat berkesan dengan kemudahan yang diberikan beliau, melalui web site jimly.com, kepada seluruh masyarakat Indonesia dalam mempelajari dan memahami hukum khususnya hukum tata negara, semoga ilmu yang bapak berikan dapat menjadi amal jariyah.
- (7) Bapak Muhammad Rizal, SH., M.Si selaku Kepala Biro Hubungan Masyarakat Sekretariat Jenderal MPR RI, atas dukungan beliau kepada penulis, hingga memberikan waktu untuk berdiskusi dan bertukar pikiran terkait dengan problematika hukum di Indonesia.

Kepada Kedua Orang tua penulis, (Bati) Muhamad Dasuki Abdullah, SE., MBA., Ph.D dan (Bunda) Adibah Alie, tiada kata yang dapat mewakili perasaan untuk menyampaikan rasa terima kasih atas kasih sayang, sejak dalam kandungan, buaian sampai sekarang. Semoga doa kalian didengar oleh Allah sehingga kami semua (anak kalian) menjadi anak yang sholeh di mata Allah serta berguna bagi masyarakat dan semoga Allah mencatat tiap butir kebaikan kalian menjadi amal shaleh disisiNya.

Terima kasih penuh segala cinta, Penulis sampaikan kepada isteri Penulis, Dyah Palupi, SH yang dengan setia menemani, membantu dan memberikan dukungan dengan ikhlas, menyertai setiap langkah penulis, tegar menjalani kehidupan sendiri karena kita terpaksa berjauhan untuk sementara waktu, semoga Allah memberikan kemudahan bagi kita. Sebuah pengorbanan yang tak ternilai yang membesarkan hati dan jiwa sehingga penulis mampu menyelesaikan studi ini tepat waktu.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada rekan-rekan di Kelas HTN atas kebersamaannya dan kehangatan kita selama menjalani masa perkuliahan, secara khusus kepada kawan Pak Makhfud, Rudy, Hani dan Widiatmoko yang seringkali menjadi tempat penulis untuk berdiskusi dan sedikit bekerjasama dalam ujian, terima kasih semoga sukses juga untuk kalian, dan semua saja yang tak mungkin satu persatu disebut dalam kata pengantar ini, semoga bantuan dan dukungan yang diberikan berbuah kebaikan yang akan dituai kelak kemudian hari.

Akhirnya, Penulis sadar, hasil penelitian ini masih jauh dari yang diharapkan. Sumbang fikir, kritik dan saran teramat dibutuhkan untuk perbaikan ke depan.

Jakarta, Juli 2008

Penulis

Budi Muliawan

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Budi Muliawan
NPM : 0606005971
Program Studi : Pasca Sarjana
Departemen : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 22 Juli 2008

Yang menyatakan,

(Budi Muliawan)

ABSTRAK

Nama : Budi Muliawan
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR dalam kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002 mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut UUD 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Perubahan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945, termasuk MPR, mengakibatkan diperlukannya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengacu pada UUD 1945 hasil perubahan. Permasalahan yang muncul adalah ketika MPR sebagai lembaga negara memiliki kewenangan yang berbeda dengan MPR sebelum perubahan UUD 1945, mengakibatkan diperlukan adanya peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR RI sebagai produk hukum yang dibentuk oleh MPR. TAP MPR No. I/MPR/2003 yang ditetapkan oleh MPR pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003 sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, menyisakan beberapa Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku.

Permasalahan yang diangkat dalam kajian ini adalah mengenai Kedudukan hukum Ketetapan MPR sebelum perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000, Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional, dan Lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian konstitusional terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris sekaligus. Akan tetapi penelitian akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai pendukung.

Dari hasil kajian, didapat simpulan kedudukan kedudukan hukum TAP MPRS/MPR RI sebelum dilakukannya perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan berkedudukan sebagai Ketetapan MPR. Berada di bawah Undang-Undang Dasar dan diatas undang-undang. Yang dimaksud dengan ketetapan MPR disini adalah Putusan MPR yang memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR.

Status Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat, dapat disejajarkan dengan undang-undang, walaupun tidak secara tegas sama seperti undang-undang yang dimaksud oleh UUD 1945.

Lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat sampai sekarang adalah DPR, Presiden, DPD dan Mahkamah Konstitusi.

ABSTRAC

Name : Budi Muliawan
Program Study : Law
Title : Constitutional Review on The MPRS/MPR RI Decree After To
The Amandements 1945 Constitution

The Amandements of the 1945 Constitution held by MPR in range of time of Year 1999 up to Year 2002 influencing order going into effect according to 1945 Constitution and result the importance of conducted by sighting to items and Law Status Of MPRS/MPR RI Decree.

Different Authority owned by state institutes of according to UUD 1945, inclusive of MPR, resulting needing of harmonisation of law and regulation which relate of 1945 Constituion change result. Problems which emerge is when MPR as state institute own different authority by MPR before amandements of the 1945 Constitution, resulting needed a status and items sighting existence Laws MPRS/MPR RI Decree as law product formed by MPR. MPR Decree Number. I/MPR/2003 specified by MPR at Annual Conference of MPR Year 2003 as execution from Additional Section I Order commendation of 1945 Constitution, leaving over some MPRS/MPR RI Decree which still be expressed to go into effect.

Problems lifted in this study is hit Legal status of MPR Decree before fourth amandements of 1945 Constitution according to MPR Decree Number. III/MPR/2000, Dimiciling MPRS/MPR RI Decree which still have the power of law fasten in system of law and regulation national, and Institute in charge to conduct Constitutional Examination to MPRS/MPR RI Decree which still have the power of the law as regulation.

This research use research method normatif law method and research of empirical method at one side. However this research will be more pointed at research normative law method, while research of empirical law method function as supporter.

From study result, got the node domicile legal status of] MPRS/MPR RI Decree before of The fourth Amandements of 1945 Contitution According to MPR Decree Number. III/MPR/2000 about Source Punish and Arrange Sequence of Law And Regulation domicile as Decision MPR. Under Constitution and above law. What such with MPR Decree here is MPR Decision where's having the power of law inside and outside MPR Institutions.

Status of MPRS/MPR RI Decree which still have the power of law, earn parallel with law, although do not expressly the same as such law by 1945 Constitution.

The Institute Who in charge to act for Constitutional Review of MPRS/MPR RI Decree which still have the power of law are DPR, President, DPD And Constitutional Court.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	11
1.3. Tujuan Penelitian.....	12
1.4. Kegunaan Penelitian.....	12
1.5. Metode Penelitian.....	13
1.6. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	
1.6.1 Landasan Teori.....	14
1.6.2. Kerangka Konseptual.....	25
1.7. Sistematika Penulisan.....	26
BAB 2 PENGUJIAN KONSTITUSIONAL, HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA	
2.1. Pengujian Konstitusional	
a. Pengujian Norma Hukum.....	28
b. Konstitusionalitas Undang-undang.....	31
2.2. Sumber Rujukan Konstitusionalitas.....	33
2.3. Pengujian Undang-undang.....	40
2.4. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	
2.4.1. Berdasarkan TAP MPR No. XX/MPRS/1966	43
2.4.2. Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000.....	48
2.4.3. Berdasarkan Undang-undang No. 10 Tahun 2004.....	50
BAB 3 PENGELOMPOKAN KETETAPAN MPRS/MPR RI TAHUN 1960 SAMPAI 2002 BERDASARKAN TAP MPR No. I/MPR/2003	
3.1. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.....	53
3.2. Klasifikasi Ketetapan MPRS/MPR RI berdasarkan TAP No. I/MPR/2003.....	55
3.3. Ketetapan MPRS/MPR RI Yang Masih Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat.....	69
BAB 4 PENGUJIAN KONSTITUSIONAL KETETAPAN MPRS/MPR RI SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945	
4.1. Kedudukan Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Sebelum Perubahan Keempat UUD 1945 Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000.....	76
4.2. Kedudukan Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI dalam Sistem Peraturan Perundangan Nasional.....	77

4.3. Lembaga Yang Berwenang Melakukan Pengujian Konstitusional Terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI Yang Masih Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat Pasca Perubahan UUD 1945.....	90
BAB 5 PENUTUP	
5.1. Kesimpulan.....	96
5.2. Saran.....	99
DAFTAR PUSTAKA.....	100



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya dalam penelitian ini disebut sebagai MPR) sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan lembaga pemegang dan pelaksana kedaulatan seluruh rakyat dan dianggap penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan bahwa : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.¹

MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki kewenangan yang sangat besar antara lain : (a) menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah Undang-Undang Dasar, (b) menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), (c) memilih Presiden dan Wakil Presiden, (d) meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden, (e) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.²

Dalam melaksanakan kewenangannya menetapkan GBHN³, MPR membentuk Ketetapan MPR (TAP MPR). TAP MPR yang pertama kali dibentuk adalah TAP MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Kemudian melalui TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik

¹Indonesia, *UUD 1945 (asli)*, Pasal 1 ayat (2).

²Jimly Asshiddiqie, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*”, Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Denpasar 14-18 Juli 2003, hal. 15.

³Indonesia, *UUD 1945 (asli)*, Penjelasan, dijelaskan bahwa Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis.

Indonesia, disebutkan bahwa Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang dan Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.⁴

Makna yang terkandung dalam pengertian di atas yaitu TAP MPR berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan Negara, sehingga sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.⁵

Dalam pasal 102 TAP MPR No. I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR⁶, dijelaskan bahwa bentuk-bentuk Putusan Majelis adalah : a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan b. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis, dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.⁷

Sehingga dalam perkembangannya TAP MPR memiliki pengertian Putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR, atau dengan kata lain mengikat seluruh rakyat Indonesia. Dalam pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/1973 disebutkan bahwa salah satu kewenangan MPR yaitu membuat Putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Keputusan dari lembaga-lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditugaskan pelaksanaannya pada Presiden/Mandataris.⁸

⁴TAP MPRS tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, TAP MPR No. XX/MPR/1966. Lampiran II.

⁵Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hal 76.

⁶TAP MPR No. I/MPR/1973 dicabut dan diganti dengan TAP MPR No. I/MPR/1978 kemudian diganti lagi dengan TAP MPR No. I/MPR/1983

⁷TAP MPR tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, TAP MPR No. I/MPR/1973, Pasal 102.

⁸TAP MPR tentang, TAP MPR No. I/MPR/1973, Pasal 4.

Hal tersebut memperlihatkan bagaimana dominannya MPR dalam membuat putusan yang berupa Ketetapan MPR dan keputusan MPR. Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR membagi-bagikan kekuasaan dari rakyat kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif.⁹ Karena itu paham yang dianut sebelum perubahan UUD 1945 bukan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*), melainkan pembagian kekuasaan dalam arti vertical (*vertical distribution of power*).¹⁰

Dalam perkembangannya banyak Ketetapan MPPS/MPR yang menetapkan hal-hal yang sangat fundamental, sehingga bertentangan dengan UUD 1945. seperti misalnya TAP MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup¹¹ dan TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang referendum.¹²

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 menghendaki adanya Amandemen UUD 1945. Tuntutan Reformasi yang disuarakan oleh berbagai kalangan masyarakat itu menghendaki adanya : pertama, amandemen UUD 1945, kedua, penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), ketiga, penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), keempat, desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah), kelima, mewujudkan kebebasan pers dan keenam, mewujudkan kehidupan demokrasi.¹³

Tuntutan perubahan UUD 1945 pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan UUD 1945. Sikap po-

⁹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.(Cet II, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal 46.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Lihat TAP MPRS No. III/MPRS/1963

¹²Lihat TAP MPR No. IV/MPR/1983

¹³*Majelis Permusyawaratan Rakyat Sejarah, Realita dan Dinamika*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), hal 48.

litik pemerintah pada waktu itu kemudian diperkukuh dengan dasar hukum TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi kehendak untuk tidak melakukan perubahan UUD 1945. Apabila muncul juga kehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan yang sangat ketat sehingga kecil kemungkinannya untuk berhasil sebelum usul perubahan UUD 1945 diajukan ke sidang MPR untuk dibahas dan diputus.¹⁴

Maka dari itu sebelum melakukan perubahan UUD 1945, MPR pada tahun 1998 mencabut TAP MPR NO. IV/MPR/1983 dengan TAP MPR MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No IV/MPR/1983 tentang referendum. Hal ini dilakukan karena TAP MPR tentang referendum tersebut bertentangan dengan Pasal 37 UUD 1945.¹⁵

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, selain merupakan perwujudan tuntutan reformasi, juga sejalan dengan pidato Soekarno, Ketua Panitia Penyusun UUD 1945 dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. Pada kesempatan itu ia menyatakan antara lain :

“... bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegrondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.”¹⁶

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD 1945, antara lain, sebagai berikut :

- a. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan

¹⁴*Ibid*

¹⁵Lihat Pasal 37 UUD 1945 (asli).

¹⁶*Majelis Permusyawaratan Rakyat Sejarah, Realita dan Dinamika, Op.Cit. hal 49.*

pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.

- b. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah dominan eksekutif (*executive heavy*), yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal itu tertulis jelas dalam Penjelasan UUD 1945, yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.
- c. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "*luwes*" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (*multitafsir*), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi : "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima Tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa presiden dan wakil presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua adalah bahwa presiden dan wakil presiden hanya boleh memangku jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain adalah Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi : "Presiden ialah orang Indonesia asli". UUD 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti apakah yang dimaksud dengan orang Indonesia asli. Akibatnya rumusan itu membuka tafsiran beragam, antara lain, orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang

lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia.

- d. UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam undang-undang. Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), HAM, dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan Presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.
- e. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah. Hal itu membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain, sebagai berikut :
- Tidak adanya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden.
 - Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
 - Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
 - Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.¹⁷

¹⁷*Ibid*, hal 50-51.

Tujuan perubahan UUD 1945 untuk :

- a. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila;
- b. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
- c. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh UUD 1945;
- d. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
- e. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;
- f. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum;
- g. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus

mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.¹⁸

Sebelum melakukan perubahan UUD 1945, MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri atas lima butir, yaitu :

- a. tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- b. tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh);
- e. melakukan perubahan dengan cara *addendum*.¹⁹

Perubahan pertama UUD 1945 dilakukan dalam Sidang MPR Tahun 1999 yang berlangsung tanggal 14 sampai dengan 21 Oktober 1999²⁰, Perubahan Kedua dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 yang berlangsung tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000²¹, Perubahan Ketiga dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 yang berlangsung tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001²², dan

¹⁸*Ibid.* hal. 51-52.

¹⁹*Ibid.* hal. 55.

²⁰Perubahan pertama UUD 1945 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 22 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang diubah, arah Perubahan Pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

²¹Perubahan kedua UUD 1945 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, 25 E. BAB X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), BAB XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C UUD 1945. Perubahan Kedua ini meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang HAM.

²²Perubahan Ketiga UUD 1945 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1), dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24 B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) UUD 1945. Materi Perubahan Ketiga UUD 1945 meliputi ketentuan tentang asas-asas landasan

Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.²³

Perubahan yang dilakukan MPR dalam kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002 mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut UUD 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Hal tersebut dirumuskan dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 :

“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”.²⁴

Untuk melaksanakan amanat dari UUD 1945 pada sidang Tahunan 2003, MPR membentuk TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. TAP MPR No. I/MPR/2003 mengelompokkan TAP MPRS/MPR RI tersebut ke dalam 6 (enam) pasal yaitu : Pasal 1, Ketetapan MPRS/MPR RI yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 ketetapan, Pasal 2, Ketetapan MPRS/MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan Ketentuan sebanyak 3 ketetapan, Pasal 3 Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 sebanyak 8 ketetapan, Pasal 4, Ketetapan MPRS/MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang

bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.

²³Perubahan Keempat UUD 1945 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16, Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 32 ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab IV, Pasal 33 ayat (4) dan (5); Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

²⁴ Indonesia, *UUD 1945*, Pasal I Aturan Tambahan.

sebanyak 11 ketetapan, Pasal 5, Ketetapan MPRS/MPR RI yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib baru oleh MPR hasil Pemilu 2004 sebanyak 5 ketetapan, dan Pasal 6 Ketetapan MPRS/MPR RI yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.²⁵

TAP MPRS/MPR RI yang ada dari tahun 1960 sampai dengan 2002, berdasarkan sifatnya dapat diklasifikasikan menjadi : 1. TAP MPRS/MPR yang bersifat mengatur dan memberi tugas kepada Presiden dan Lembaga Tinggi Negara Lainnya; 2. Bersifat Penetapan; 3. Bersifat Mengatur Ke dalam; 4. Bersifat deklaratif; 5. Bersifat Rekomendasi; 6. Bersifat Perundang-undangan.²⁶

Sedangkan TAP MPRS/MPR RI berdasarkan substansi norma hukumnya dapat dibedakan sebagai berikut :

- a. Dari segi alamat yang dituju/diatur (*adressat norm*) dapat dibedakan antara yang bersifat individual dan yang bersifat umum.
- b. Dari segi hal yang diatur dapat dibedakan antara yang bersifat konkrit dan abstrak.
- c. Dari segi keberlakuannya dapat dibedakan antara yang bersifat final-sekali selesai (*einmalig*) dan yang bersifat terus menerus.²⁷

Dengan dibentuknya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) yang merumuskan *hierarki* tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka *hierarki* tata urutan peraturan perundang-undangan menurut TAP MPR No. III/MPR/2000 tidak berlaku lagi²⁸,

²⁵Lihat TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*.

²⁶*Materi Sosialisasi Putusan MPR RI (Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI)*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007) hal. 9-10.

²⁷*Ibid* hal 14.

²⁸Tata Urut Peraturan Perundang-Undang menurut TAP MPR No. III/MPR/2003 :

1. UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);

hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 rumusannya sebagai berikut :

- a. UUD 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.²⁹

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003³⁰ setidaknya masih ada 14 TAP MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku. Namun *hierarki* peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tidak memuat TAP MPRS/MPR RI dalam *hierarkinya*.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis melakukan pengkajian tesis dengan judul “**Pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**”.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, jika dititikberatkan pada Pengujian Konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI pasca perubahan UUD 1945 dan kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI berdasarkan UUD 1945, dapat dirumuskan tiga permasalahan pokok sebagai berikut sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum TAP MPRS/MPR RI sebelum dilakukan perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan?

5. Peraturan Pemerintah;

6. Keputusan Presiden;

7. Peraturan Daerah.

²⁹Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Undang-undang No. 10 Tahun 2004 LN RI Tahun 2004 No. 53, TLN RI No. 4389.

³⁰Lihat TAP MPR No. I/MPR/2003.

2. Bagaimana kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku oleh TAP MPR No. I/MPR/2003 dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional?
3. Lembaga mana yang berwenang melakukan pengujian Konstitusional terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari 3 (tiga) rumusan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2003 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui secara mendalam kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku dalam sistem peraturan perundangan nasional.
3. Untuk mengetahui lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku, apabila ada yang bertentangan dengan UUD 1945.

1.4. Kegunaan Penelitian

Dalam kajian hukum tentang *hierarki* peraturan perundang-undangan, dalam hal wewenang untuk membuat kebijakan (mengatur) dan melaksanakan kebijakan (mengurus), penelitian ini dapat melengkapi penelitian-penelitian dan kajian-kajian yang selama ini telah dilakukan dengan menggunakan teori-teori besar (*grand theory*) seperti konstitusi, dan negara hukum.

Penelitian ini dalam kaitan kepentingan praktis diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan pemahaman yang lebih mendalam mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan kewenangan pengujian Konstitusionalnya.

1.5. Metode Penelitian

Dalam kajian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif³¹ dan metode penelitian hukum empiris³² sekaligus. Akan tetapi penelitian akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai pendukung. Dengan menyesuaikan diri pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, pendekatan yuridis normatif tersebut akan dilakukan dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.³³ Sementara penelitian empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui wawancara dan melakukan berbagai diskusi dengan pihak-pihak yang peneliti anggap memiliki kompetensi dan pengetahuan yang mendalam di bidang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan ilmu perundang-undangan.

Jenis data dalam penelitian ini meliputi data sekunder dan data primer yang berkaitan dengan hukum tata negara, khususnya di bidang ilmu perundang-undangan. Data primer adalah data yang diperoleh

³¹Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan acara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini mencakup : (1) penelitian terhadap asas-asas hukum, (2) Penelitian terhadap sistematika hukum, (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum (Lihat. Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. V, (Jakarta : PT.Raja Grafindo, Edisi I, 2001, hal 13-14. Lihat juga Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Peranan Peprustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta : Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979, hal 15.

³²Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data-data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis, Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji. *Penelitian...Op.cit.* hal 13-14.

³³Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertain baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup : (a) buku, (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, symposium, dan seterusnya, (c) laporan penelitian, (d) laporna teknis, (e) majalah, (f) disertasi atau tesis, dan (g) paten. Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup : (a) abstrak, (b) indeks(c) bibliografi, (d) penerbitan pemerintah, (e) bahan acuan lainnya. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup : (a) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan di bidang hukum. Contohnya adalah bastrak undang-undang, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, misalnya yang berasal dari sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para ahli hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian...Op.cit.* hal29-33.

langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan.—Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain. Kedua data tersebut, baik data sekunder maupun data primer akan saling mendukung perumusan hasil penelitian.

1.6. Landasan Teori dan Kerangka Konseptual

1.6.1. Landasan Teori

Untuk menganalisa permasalahan, penulis menggunakan teori konstitusi, teori negara hukum, sedangkan teori *Hierarki* norma hukum dan teori jenjang norma, penulis jadikan sebagai teori pendukung sebagai *pisau analisa*, dengan alasan sebagai berikut :

- a. Kajian ini akan menganalisa eksistensi TAP MPRS/MPR RI menurut UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis³⁴ Indonesia, pilihan menggunakan teori konstitusi adalah sebuah keniscayaan. Hal ini didasarkan pada satu kenyataan bahwa konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memerlukan pembatasan sebagaimana mestinya.³⁵
- b. Pilihan terhadap teori negara hukum, didasarkan atas asas kepastian hukum, kekuatan mengikat dari Tap MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku.
- c. Teori *Hierarki* norma hukum dan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara, didasarkan pada norma hukum suatu Negara selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis termasuk Indonesia.

³⁴Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut undang-undang dasar dan dapat pula tidak tertulis, Kerajaan Inggris bisa disebut sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki satu naskah undang-undang dasar.

³⁵Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hal 21.

Istilah konstitusi menurut Solly Lubis, berasal dari bahasa Perancis *constituer* yang berarti membentuk. Dengan pemakaian lain istilah konstitusi, yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara, atau menyusun dan menyatakan suatu negara.³⁶ Pendapat Solly Lubis ini tidak tepat jika konstitusi hanya diartikan sebagai pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara karena beberapa negara terbentuk baru kemudian memiliki konstitusi, seperti Indonesia baru memiliki konstitusi (UUD 1945) tanggal 18 Agustus 1945, 1 hari setelah proklamasi 17 Agustus 1945. Amerika memiliki konstitusi 1787, sekitar 11 Tahun lebih setelah deklarasi kemerdekaan dari Inggris Tahun 1776, Uni Soviet memiliki konstitusi Federal 1924, 2 Tahun setelah berdiri 30 Desember 1922.

Diponolo mengartikan konstitusi sebagai "dasar susunan badan", seperti halnya dengan badan manusia mempunyai konstitusi yaitu susunan bagian-bagian organ yang masing-masing mempunyai kedudukan dan fungsinya sendiri-sendiri.³⁷ Pengertian yang diberikan Diponolo masih terlalu umum, Subekti mendefinisikan konstitusi sebagai peraturan dasar negara, wilayah, pemerintahan, pembagian kekuasaan antara alat-alat perlengkapan negara, dan lain-lain. Sejalan dengan Subekti, Budiardjo mendefinisikan konstitusi sebagai keseluruhan dari peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.³⁸

Sementara K.C. Wheare, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, mendefinisikan konstitusi sebagai :
"Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur dan memerintah

³⁶M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cet.II (Bandung : PT. Alumni, 1978), hal 44.

³⁷G.S.Diponolo, *Ilmu Negara*, Jilid 2 (Jakarta : PN.Balai Pustaka, 1975), hal 165.

³⁸Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan VI (Jakarta : PT. Gramedia, 1981), hal 95

dalam pemerintahan suatu negara”.³⁹ Peraturan di sini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*non legal*). Sejalan dengan Wheare, Soetandyo mendefinisikan konstitusi sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam konstitusi hanya diartikan sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum tersebut di muka ini.⁴⁰ Menurut Padmo Wahjono, konstitusi merupakan dasar dari semua peraturan, merupakan sumber mengalirnya peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain, konstitusi merupakan sumber hukum.⁴¹ Dalam kepustakaan Belanda, konstitusi disebut dengan istilah *grondwet* yang terdiri atas kata *grond* yang berarti dasar dan kata *wet* yang berarti undang-undang.⁴² Berkenaan dengan ini, Sri Soemantri menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar. Berkata Sri Soemantri :⁴³

”... istilah konstitusi sama dengan undang-undang dasar (*grondwet*)... istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan dari *grondwet* ini dipergunakan oleh Gijsbert Karel van Hogendorp dalam Tahun 1813 untuk menggantikan istilah *staatsregeling*”.

Sependapat dengan Soemantri, Mahmassani mengatakan bahwa orang Barat menyebut undang-undang dasar itu

³⁹Nimatul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cet. I (Yogyakarta : UII Press, 2007), hal 13

⁴⁰Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta : Elsam dan Huma, 2002, hal 403

⁴¹Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Ind-Hill.Co, 1989), hal 63

⁴²Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung : PT.Alumni, 1987), hal 1-2.

⁴³*Ibid.* hal 1-2.

konstitusi.⁴⁴ Ridwan Indra berpendapat lain bahwa berbeda antara konstitusi dengan undang-undang dasar.

Perbedaan itu disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar seluruh peraturan hukum tertulis disederhanakan, demi tercapainya kesatuan hukum dan kepastian hukum.⁴⁵ Strong, sebagaimana dikutip Huda, melengkapi pendapat para sarjana dengan menambahkan bahwa konstitusi sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan : (1) Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas); (2) hak-hak dari yang diperintah; (3) Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.⁴⁶

Dari definisi yang dikemukakan oleh para sarjana, dapat ditarik kesimpulan bahwa konstitusi meliputi tertulis dan tidak tertulis. Undang-undang dasar merupakan konstitusi tertulis. Adapun batas-batasnya dapat dirumuskan dalam pengertian sebagai berikut :

- Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada penguasa;
- Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik;
- Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara;
- Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

Dari pengertian konstitusi didapat suatu kesimpulan mengenai fungsi konstitusi, yang menurut Asshiddiqie merincinya menjadi sepuluh fungsi konstitusi yaitu :

- Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;

⁴⁴Subhi Rajab Mahmassani, *Konsep Dasar Hak-hak Asasi Manusia Studi Perbandingan Dalam Syaria Islam dan Perundang-undangan Modern*(Arkan Hudud'L-Insan, Beirut, 1979) Diterjemahkan Oleh Hasanudin, Cct.I (Jakarta : PT.Tintamas Indonesia, 1993), hal 22

⁴⁵Muhammad Ridwan Indra, *UUD 1945 Sebagai Karya Manusia* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1990), hal 21

⁴⁶Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hal 13

- Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
- Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dan warga negara;
- Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara;
- Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
- Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*);
- Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*);
- Fungsi simbolik sebagai pusat upacara(*center of ceremony*);
- Fungsi sebagai sarana pengendali masyarakat (*social control*) baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi;
- Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat baik dalam arti sempit maupun luas.

Dalam kajian mengenai Ketetapan MPRS/MPR RI, konsep pembagian kekuasaan antara lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, akan tercirikan pada kewenangan masing-masing lembaga negara menurut UUD. Kewenangan MPR sebagai lembaga negara diatur oleh Konstitusi, begitu pula dengan lembaga negara lainnya. MPR yang dulu sebagai lembaga tertinggi membentuk TAP MPRS/MPR RI tidak dapat disamakan dengan MPR yang sekarang. Kewenangan-kewenangan yang dimiliki sudah tidak sama lagi, sehingga Ketetapan MPRS/MPR RI sebagai produk hukum MPR menyisakan beberapa permasalahan hukum terkait dengan kedudukannya, serta lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian konstitusional terhadapnya.

Pada zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental (*civil law*) dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laborn, Julius Sthal, dengan sebutan *rechtsstaats*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika (*common law*), konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *the rule of law*. Akhirnya dalam khazanah ilmu hukum ada dua istilah yang diterjemahkan secara sama ke dalam bahasa Indonesia menjadi negara hukum, yakni *rechtsstaat*⁴⁷ dan *the rule of law*.⁴⁸ Tetapi sebenarnya ada perbedaan antara konsep *rechtsstaats* dan *the rule of law* sebagaimana diidentifikasi oleh Roscoe Pound. *Rechtsstaats* memiliki karakter (titik berat pengoperasian) administratif sedangkan *rule of law* berkarakter (titik berat pengoperasian) yudisial.⁴⁹

Dengan adanya titik berat dalam pengoperasiannya, kedua konsep tersebut juga merinci ciri-ciri yang berbeda. Pada prinsip *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting sebagai ciri-cirinya, yaitu : (1) Perlindungan atas hak asasi manusia, (2) Pembagian kekuasaan, (3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, (4) Peradilan tata usaha negara.⁵⁰ Sedangkan ciri penting dari *the rule of law*, yaitu : (1) *Supremacy of law*, (2) *Equality before the law*, (3) *Due Process of law*.

⁴⁷“*Rechtsstaats* bersumber dari tradisi hukum negara Eropa Kontinental yang bersandar pada *civil law* dan legisme yang menganggap hukum adalah hukum tertulis. Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *rechtsstaats* terletak pada ketentuan bahkan pembuktian tertulis. Hakim yang bagus menurut paham *civil law* (legisme) di dalam *rechtsstaats* adalah yang dapat menerapkan atau membuat putusan sesuai dengan bunyi undang-undang. Pilihan pada hukum tertulis dan paham legisme di *rechtsstaats* didasari oleh penekanan pada kepastian hukum.” (Lihat, Moh.Mahfud MD, *Membangun, ... Op.Cit.hal25*).

⁴⁸“*The rule of law* berkembang dalam tradisi hukum negara-negara *Anglo Saxon* yang mengembangkan *common law* (hukum tak tertulis). Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *the rule of law* bukan semata-mata hukum tertulis, bahkan disini hakim dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui yurisprudensi tanpa harus terikat secara ketat kepada hukum-hukum tertulis. Hakim diberi kebebasan untuk menggali nilai-nilai keadilan...” (Lihat, Moh.Mahfud MD,*Ibid*).

⁴⁹Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, (Yale University Press, New York, London : 1957), hal. 7.

⁵⁰Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi, Op Cit Hal. 152*

Menurut Asshiddiqie, ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaats* dan *the rule of law*, juga terkait dengan *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*.⁵¹ Menurut Asshiddiqie, perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *cratein* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* berarti kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu istilah nomokrasi berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.⁵²

Dari ciri-ciri itu, baik menurut konsep *rechtsstaats*, *the rule of law* maupun rumusan *The Internasional Commission of Justice* dapat dilihat adanya persamaan dan perbedaan antara keduanya. Ketiga konsep tersebut sama-sama berintikan upaya memberikan perlindungan bagi hak asasi manusia yang untuk itu harus diadakan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara, karena dengan itu pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia (HAM) dapat dicegah atau diminimalkan melalui mekanisme saling mengawasi antar cabang kekuasaan.

Dalam kajian mengenai Kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI dalam negara hukum diperlukan sehingga tercermin adanya suatu kepastian hukum terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam kaitannya dengan *hierarki* norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) sebagaimana dikutip Maria Farida dalam buku Ilmu Perundang-undangan (Jenis, fungsi dan Materi Muatan). 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,

⁵¹*Ibid.* hal.151.

⁵²*Ibid.*

bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁵³

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.⁵⁴

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah. Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya akan tercabut atau dihapus pula.⁵⁵

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga

⁵³ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. (Yogyakarta : Kanisius, 2007), Hal. 41.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid* Hal. 42.

berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu :

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)
- Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar negara/Aturan pokok negara)
- Kelompok III : *Formel Gesetz* (Undang-Undang “formal”)
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan Otonomi)⁵⁶

Norma fundamental negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.⁵⁷

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dari suatu negara, atau norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar.⁵⁸

Sedangkan menurut Maria Farida dalam bukunya “Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)”, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiasky. Persamaannya adalah bahwa keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, norma yang di atasnya berlaku,

⁵⁶*Ibid* Hal. 45.

⁵⁷*Ibid* Hal. 46.

⁵⁸*Ibid*.

bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber asalnya, tetapi bersifat *pre-supposed* dan *axiomatis*. Perbedaannya adalah 1) Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma itu, sedangkan Nawiasky membagi norma-norma itu ke dalam empat kelompok yang berlainan, 2) teori Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum (*general*) dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara), sedangkan Nawiasky membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus, yaitu dihubungkan dengan suatu negara, 3) Nawiasky menyebutkan norma dasar negara itu tidak dengan sebutan *Staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *Staatsfundamentalnorm*. Nawiasky berpendapat bahwa istilah *Staatsgrundnorm* tidak tepat apabila dipakai dalam menyebut norma dasar negara, oleh karena pengertian *Grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah, atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma dasar negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.⁵⁹

Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Norma-norma dari Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.⁶⁰

Di negara Indonesia Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini tertuang dalam Batang Tubuh 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebutkan dengan konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara merupakan landasan bagi

⁵⁹*Ibid* Hal. 47-48.

⁶⁰*Ibid* Hal. 48.

pembentukan undang-undang (*Formell Gezets*) dan peraturan lain yang lebih rendah.⁶¹

Kelompok norma hukum yang berada di bawah Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara adalah *formell gezets* atau secara harfiah diterjemahkan dengan undang-undang. Norma-norma di dalam undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Selain itu undang-undang ini berbeda dengan peraturan-peraturan lainnya, oleh karena suatu undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh lembaga legislatif.⁶²

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.⁶³

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR

⁶¹*Ibid* Hal. 51

⁶²*Ibid.* hal. 55.

⁶³*Ibid.* hal. 56.

serta hukum dasar tidak tertulis atau juga disebut konvensi ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, undang-undang serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom lainnya.⁶⁴

Analisis mengenai hubungan antara konstitusi, negara hukum, dan jenjang norma hukum di atas, memberikan gambaran mengenai *hierarki* peraturan perundang-undangan di Indonesia dan memberikan kepastian hukum terkait dengan Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih berlaku.

1.6.2. Kerangka Konseptual

Karena luasnya lingkup materi yang dicakup dalam studi ini, untuk menghindari kesalahpahaman, pengertian operasional beberapa istilah di bawah ini perlu diberikan batasan.

a. Kedudukan TAP MPR

Kedudukan TAP MPR adalah tempat TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Rumusan Tap MPR yang dimaksud penulis adalah rumusan Tap MPR menurut perspektif Sistem Peraturan Perundang-undangan nasional.

b. UUD 1945

UUD 1945 selengkapnya adalah UUD 1945, untuk selanjutnya akan disingkat UUD 1945. Untuk kajian ini penulis membatasi UUD 1945 dalam pengertian UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mengalami empat kali rangkaian perubahan yang dimulai Tahun 1999. perubahan

⁶⁴*Ibid.* hal. 57.

pertama ditetapkan tanggal 19 Oktober 1999, perubahan ke dua ditetapkan tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ke tiga ditetapkan tanggal 9 November 2001 dan perubahan ke empat ditetapkan tanggal 10 Agustus 2002.

c. Mekanisme Pengujian Konstitusional atas Tap MPR

Mekanisme Pengujian Konstitusional adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara.⁶⁵ Dengan demikian mekanisme pengujian konstitusional atas Tap MPR adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga negara yang mendapat kewenangan dari UUD 1945.

d. UU Nomor 10 Tahun 2004

UU Nomor 10 Tahun 2004 adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 22 Juni 2004, dicatat dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4389.

1.7. Sistematika Penulisan

Data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif analitis dan perskriptif analitis. Penelitian akan menguraikan materi penelitian ini dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB 1 **Pendahuluan** akan menguraikan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian,

⁶⁵Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Cet I, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 3.

metode penelitian, landasan teori dan kerangka konseptual, serta sistematika penulisan.

BAB 2 Pengujian Konstitusionalitas, *Hierarki* Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

BAB 3 Pengelompokan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

BAB 4 Pengujian Konstitusional Atas TAP MPRS/MPR RI Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945

BAB 5 Penutup berisi Kesimpulan dan Saran



BAB 2

PENGUJIAN KONSTITUSIONAL, *HIERARKI* PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

2.1. Pengujian Konstitusional

a. Pengujian Norma Hukum

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut sebagai pedoman, patokan atau ukuran. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipenuhi.⁶⁶

Di dalam kehidupan sehari-hari dapat ditemui berbagai macam norma yang hidup di masyarakat, norma-norma tersebut baik secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi tata cara seseorang untuk berperilaku dan bertindak. Di Indonesia dapat dirasakan berbagai macam norma yang hidup di masyarakat, antara lain norma adat, norma agama, norma moral dan norma hukum.

Perbedaan antara norma hukum dengan norma lainnya antara lain yaitu, (1). Norma hukum itu bersifat *heteronom*, dalam arti bahwa norma hukum itu datangnya dari luar diri seseorang, (2). Norma hukum itu dilekati dengan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa secara fisik, (3). Sanksi pidana maupun sanksi pemaksa itu dilaksanakan oleh aparaturnegara.⁶⁷ Maka dari itu dalam penulisan ini, pembahasan mengenai norma dibatasi pengertiannya hanya sampai pada norma hukum.

⁶⁶Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan....., Op Cit Hal. 18.

⁶⁷*Ibid* Hal. 26.

Menurut Hans Kelsen, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida, hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamik, oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.⁶⁸

Hukum itu sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu *hierarki*.⁶⁹

Dinamika suatu norma hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dinamika yang vertikal dan horizontal. Dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau sebaliknya. Pengertiannya adalah bahwa norma hukum itu berlaku karena bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang berada di bawahnya. Demikian juga dengan dinamika yang berjenjang dari bawah ke atas, yaitu bahwa norma dasar itu selalu menjadi sumber dan dasar bagi norma-norma hukum dibawahnya, dan seterusnya ke bawah.

Dinamika yang vertikal ini dapat dilihat dalam tata susunan norma hukum yang ada di Indonesia, secara berurutan mulai dari Pancasila sebagai norma dasar yang merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya norma hukum dalam batang tubuh UUD 1945, demikian pula norma hukum yang berada dalam batang tubuh UUD 1945 menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum Ketetapan MPR, dan norma-norma yang berada dalam Ketetapan MPR menjadi

⁶⁸ *Ibid* Hal. 23.

⁶⁹ *Ibid*.

sumber dan dasar bagi pembentukan norma-norma dalam undang-undang,⁷⁰ demikian seterusnya sampai ke jenjang terbawah.

Dinamika norma hukum yang horizontal adalah dinamika yang bergerak ke samping. Dinamika ini tidak menimbulkan norma hukum baru, namun bergerak ke samping karena adanya suatu analogi, yang merupakan penarikan-penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.

Apabila norma hukum dibedakan dari segi alamat yang dituju (*adressat*), norma hukum dapat dibedakan antara norma hukum umum dan norma hukum individual.⁷¹ Apabila dilihat dari hal yang diatur, norma hukum dapat dibedakan antara norma hukum yang bersifat abstrak dan konkret.⁷² Norma hukum juga dapat dibedakan dari segi daya lakunya, norma hukum yang berlaku terus menerus dan yang berlaku sekali selesai.⁷³

Dalam bukunya yang berjudul *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang Jimly Ashiddiqie* menjelaskan bahwa dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu : (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif

⁷⁰*Ibid* Hal. 24.

⁷¹Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (umum) dan tidak tertentu, norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang.

⁷²Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret, sedangkan norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang secara lebih nyata.

⁷³Norma hukum yang berlaku terus menerus adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi berlaku sampai dengan peraturan itu dicabut atau diganti yang baru, sedangkan norma hukum yang sekali selesai adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai atau dengan kata lain hanya menetapkan saja.

(*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.⁷⁴

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justisial*) ataupun mekanisme *non justisial*. Jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh lembaga judisial atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai *judicial review*.⁷⁵

Toetsingsrecht atau hak untuk menguji dapat diberikan tidak hanya kepada lembaga peradilan, namun juga dapat diberikan pada lembaga pemerintah (*executive review*), maupun diberikan pada lembaga legislatif (*legislative review*), tergantung konstitusi memberikan kewenangan lembaga mana yang memiliki hak untuk menguji.

Ketiga bentuk norma hukum yang sudah disebutkan di atas (*regeling*, *beschikking*, dan vonis) ada yang berbentuk individual-konkrit maupun abstrak-umum. Namun perlu dijelaskan disini bahwa vonis dan *beschikking* selalu bersifat individual-konkrit, sedangkan *regeling* selalu bersifat abstrak-umum.

b. Konstitusionalitas Undang-undang

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materiil. Karena itu, pengujian konstitusionalitas itu haruslah dibedakan dari pengujian legalitas.⁷⁶ Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah

⁷⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal 1.

⁷⁵*Ibid* hal. 2

⁷⁶*Ibid* hal. 5.

Agung melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstitusionalitas.⁷⁷

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.⁷⁸

Sedangkan Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 berbunyi :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.⁷⁹

UUD 1945 secara tegas dan jelas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sedangkan Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sehingga dapat dilihat bahwa objek yang dijadikan pengujian berbeda antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung objeknya peraturan di bawah undang-undang sedangkan Mahkamah Konstitusi objeknya undang-undang.

Pengertian dari konstitusionalitas itu tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah Undang-Undang Dasar. Karena itu, dalam Penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa undang-undang dasar itu hanyalah sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar

⁷⁷*Ibid* hal. 6.

⁷⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945*, Pasal 24C

⁷⁹Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945*, Pasal 24A

yang tertulis, sedangkan di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.⁸⁰

Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstusionalitas suatu undang-undang, kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu (i) naskah Undang-Undang Dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.⁸¹

Dengan demikian, pengertian konstusionalitas itu tidak hanya terpaku pada apa yang tertulis dalam naskah UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis, namun ketiga hal lainnya di atas dapat juga dijadikan alat pengukur atau penilai dalam rangka pengujian konstusionalitas suatu undang-undang.

2.2. Sumber Rujukan Konstusionalitas

Konstusionalitas atau tidaknya suatu norma hukum dapat dinilai dengan mempergunakan bermacam-macam sumber rujukan atau bisa menggunakan berbagai macam sumber hukum. Dalam hal ini, sumber hukum dapat dibedakan antara yang bersifat formal dan sumber hukum dalam arti material. Bagi kebanyakan sarjana hukum, biasanya yang

⁸⁰ Lihat Penjelasan UUD 1945 (asli)

⁸¹ Op Cit hal. 8.

lebih diutamakan adalah sumber hukum formal, baru setelah itu sumber hukum material apabila hal itu dipandang perlu.

Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenali dari bentuk formalnya. Dengan mengutamakan bentuk formalnya itu, maka sumber norma hukum itu haruslah mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum. Karena itu, sumber hukum haruslah mempunyai salah satu bentuk sebagai berikut : (i) bentuk produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu; (ii) bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antar para pihak; (iii) bentuk vonnis atau putusan hakim tertentu; atau (iv) bentuk keputusan tertentu dari pemegang kewenangan administrasi negara.⁸² Sehingga setiap bidang hukum mempunyai sumber-sumber hukumnya sendiri yang berbeda-beda satu sama lain.

Dalam hukum tata negara, dapat dibedakan lagi antara hukum tata negara umum dan hukum tata negara positif. Di masing masing negara, juga berlaku sistem hukumnya sendiri-sendiri yang berbeda-beda pula pengertiannya tentang sumber hukum itu. Belum lagi, jika tradisi hukum masing-masing negara itu berbeda, maka tentu sumber hukum yang diakui juga berbeda-beda. Misalnya, sistem *common law* lebih mengutamakan kedudukan jurisprudensi peradilan, sedangkan dalam sistem *civil law*, peraturan tertulislah yang lebih penting daripada yang lain.⁸³

Namun, di seluruh dunia, keempat bentuk norma hukum tersebut di atas diakui sebagai sumber hukum yang penting. Karena itu, dalam ilmu hukum tata negara (*constitutional law*) pada umumnya (*verfassungsrechtslehre*), yang diakui sebagai sumber hukum adalah (i) Undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis, (ii)

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Op Cit Hal. 9

⁸³ *Ibid* hal. 10

Jurisprudensi peradilan, (iii) Kebiasaan ketatanegaraan atau *constitutional conventions*, dan (iv) Hukum Internasional tertentu.⁸⁴

Namun, di samping keempat sumber hukum tersebut, bagaimana dengan (i) nilai nilai dan norma hukum yang hidup sebagai konstitusi yang tidak tertulis; (ii) kebiasaan kebiasaan yang bersifat normatif tertentu yang diakui baik dalam lalu lintas hukum yang lazim; dan (iii) doktrin doktrin ilmu pengetahuan hukum yang telah diakui sebagai *ius comminis opinio doctorum* di kalangan para ahli yang mempunyai otoritas yang diakui umum. Dalam setiap sistem hukum, ketiga hal ini biasa dianggap sebagai sumber hukum juga yang dapat dijadikan referensi dalam membuat keputusan hukum.⁸⁵

AV. Dicey dalam buku *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, sebagaimana dikutip Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa "*The rules which make up constitutional law, as the term is used in England, include two sets of principles or maxims of a totally distinct character*". Yang pertama, dalam pengertiannya yang bersifat *strict* adalah hukum atau *laws* yang diterapkan di pengadilan. Peraturan dalam kategori ini menurut Dicey, mencakup juga semua norma jenis *rules*, yang tertulis atau tidak tertulis (*written or unwritten*), yang ditetapkan dengan undang-undang atau sebagai peraturan tertulis (*enacted by statute*) atau hanya lahir dari adat istiadat yang umum, tradisi, atau prinsip prinsip yang diciptakan oleh hakim (*derived from the mass of custom, tradition, or judgemade maxims*) yang dikenal sebagai *the common laws*. Semua jenis peraturan kategori pertama ini, sepanjang dapat ditegakkan oleh pengadilan dapat disebut atau tercakup dalam pengertian *constitutional law*, dan untuk menegaskan perbedaannya dengan yang lain disebut oleh Dicey secara keseluruhannya sebagai *the law of the constitution*.⁸⁶

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ *Ibid* Hal. 11

⁸⁶ *Ibid* Hal. 12

Sementara itu, *constitutional rules* dalam pengertian kedua, menurut Dicey, terdiri atas *conventions, understandings, habits, or practices which, though they may regulate the conduct of the several members of the sovereign power, of the Ministry, or of other officials, are not in reality laws at all since they are not enforced by the courts. This portion of constitutional law may, for the sake of distinction, be termed the conventions of the constitution, or constitutional morality.*⁸⁷

Oleh karena itu, dalam pandangan A.V. Dicey, perkataan constitutional law mencakup dua elemen pengertian, yaitu (i) *the law of the constitution*, dan (ii) *the conventions of the constitution*. *The law of the constitution merupakan a body of undoubted law*, sedangkan *the conventions of the constitution* terdiri atas praktek-praktek bersifat mengatur para subyek hukum tata negara yang biasa menurut Undang-Undang Dasar, bukanlah merupakan hukum dalam arti yang sebenarnya.⁸⁸

Jika dirinci, menurut Jimly Ahididqie, kedua sumber hukum tata negara tersebut, dapat terdiri pula atas beberapa sumber sebagai berikut :

a. *The Law of the Constitution*, mencakup :

- Dokumen-dokumen sejarah (*historic documents*), seperti di Inggris dengan Magna Charta Tahun 1215 yang biasa disebut juga dengan *The Great Charter of 1215, Petition of Right, dan Bill of Rights (1689)*;
- Undang-undang yang ditetapkan oleh parlemen (*legislative acts, parliamentary statutes*);
- *Judicial decisions* (putusan-putusan pengadilan) terdahulu;
- *Principles and rules of common law*, yaitu prinsip-prinsip yang sudah diterima sebagai hukum, meskipun tidak dituangkan

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid* Hal. 13

dalam bentuk undang-undang atau peraturan tertulis tertentu, tetapi kebanyakan dikuatkan oleh putusan pengadilan.⁸⁹

b *The Conventions of the Constitution*, yang mencakup :

- Kebiasaan-kebiasaan (*habits*);
- Tradisi-tradisi (*traditions*);
- Adat istiadat (*customs*);
- Praktek-praktek (*practices and usages*).⁹⁰

Dalam pandangan John Alder, rincian sumber-sumber hukum tata negara itu, meliputi 7 (tujuh) hal, yaitu (i) Prinsip dasar (*The Basic Principle*), (ii) Nilai nilai moral dan politik (*General political and moral values*); (iii) Hukum yang Mutlak (*Strict law*) yang menurutnya meliputi (a) hukum yang ditegakkan atau di putusan oleh pengadilan (*The laws enforced through the courts*), dan (b) hukum yang ditetapkan oleh parlemen dan kebiasaan parlemen (*The law and custom of Parliament*); (iv) Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan (*Conventions of the Constitution*); (v) Praktek-praktek yang baik yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan kegiatan politik ketatanegaraan (*Political practices*); (vi) Tata aturan partai politik (*The rules of the political parties*); dan (vii) Hukum Internasional (*International law*).⁹¹

Yang dimaksud dengan prinsip dasar, nilai-nilai moral dan politik, dan bahkan kebiasaan ketatanegaraan, semuanya bersifat tidak tertulis. Prinsip dasar yang diakui umum sejak dulu sampai sekarang, seperti misalnya, "*What parliament says is law*",⁹² adalah prinsip dasar yang melandasi cara berpikir hukum tata negara Inggris, meskipun hal itu tidak tertulis. Justru prinsip-prinsip dasar semacam itulah yang melandasi suatu konstitusi, termasuk konstitusi yang tertulis sekalipun. Betapapun juga prinsip-prinsip dasar itulah yang mengekspresikan asumsi asumsi politik yang paling dasar yang beroperasi dalam setiap

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ *Ibid* Hal. 13-14.

⁹² *Ibid* Hal. 14

negara (*the basic principle expresses the most fundamental political assumptions operating in a particular country*).⁹³ Bahkan secara lebih mendasar lagi, apa yang disebutnya sebagai *basic principle* ini sebenarnya mirip dengan apa yang disebut oleh Hans Kelsen dengan *gerundnorms* (norma dasar) atau yang oleh Hans Nawiasky disebut *staatsfundamentalnorn*.⁹⁴

Bahkan, oleh John Alder, nilai-nilai moral dan politik juga dikelompokkan tersendiri. "*In a wider sense certain general political and moral values pervade any constitution, and find expression in the formal rules of the constitution. They are both political and legal because they should pervade the entire system of government*".⁹⁵ Karena itu, baik nilai-nilai moral dan politik maupun apa yang disebut John Alder sebagai *basic principles* haruslah dilihat sebagai satu kesatuan pengertian mengenai nilai-nilai dan norma yang hidup sebagai constitutional rules yang dianggap baik, dan karenanya dapat diakui termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang tidak tertulis.⁹⁶

Menurut A.V. Dicey dalam bukunya "*An Introduction to Study of the Law of the Constitution*"⁹⁷, banyak prinsip-prinsip penting hukum konstitusi yang mengambil bentuk konvensi ketatanegaraan. Prinsip-prinsip dimaksud termasuk konvensi, kebiasaan, dan praktek-praktek yang meskipun bersifat mengatur, tetapi sama sekali bukan hukum, karena tidak ditetapkan oleh parlemen ataupun oleh pengadilan.⁹⁸

Selain itu, pendapat ahli yang dikenal luas dan diakui memiliki otoritas dibidangnya, lazimnya diterima juga sebagai sumber hukum yang disebut dengan doktrin dalam ilmu hukum. Dalam sistem hukum fiqh, misalnya, dikenal juga pendapat mazhab-mazhab yang diakui

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid* Hal. 15

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid* Hal. 16

⁹⁸ *Ibid*

mengikat dan dijadikan referensi oleh hakim dalam memutus sesuatu perkara.⁹⁹

Dengan perkataan lain, sumber hukum itu dapat dikatakan ada dalam 7 (tujuh) bentuk yang berbeda dari 7 (tujuh) sumber hukum menurut John Alder yang dikemukakan di atas. Alder menyebut adanya unsur-unsur yang disebutnya *basic principle, general political and moral values*, dan *political practices* dalam apa yang disebutnya sumber hukum tata negara Inggris. Bahkan, *the rules of the political parties* juga dimasukkannya dalam daftar sumber hukum. Bahkan, *custom of the parliament* juga ia kategorikan sebagai *strict law* yang sejajar dengan hukum tertulis serta putusan pengadilan. Prinsip-prinsip dasar yang tidak tertulis serta nilai-nilai moral dan politik yang dianggap ideal juga termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang tidak tertulis, karenanya sudah seharusnya dijadikan juga sebagai sumber hukum yang tidak tertulis. Inilah sebenarnya yang disebut sebagai *the living constitutional values* di tengah-tengah kehidupan kolektif warganegara.

Karena itu, ke-7 macam sumber hukum tata negara yang kita maksudkan itu adalah (a) Nilai-nilai konstitusi yang tidak tertulis; (b) Undang-Undang Dasar, pembukaannya dan pasal-pasal-pasal; (c) Peraturan perundang-undangan tertulis; (d) Jurisprudensi peradilan; (e) Kebiasaan ketatanegaraan atau *constitutional conventions*; (f) Doktrin ilmu hukum yang telah menjadi *ius comminis opinio doctorum*; dan (g) Hukum Internasional yang telah diratifikasi atau telah berlaku sebagai hukum kebiasaan Internasional.¹⁰⁰

Ke-7 macam sumber tersebut secara kumulatif ataupun secara alternatif dapat dipakai sebagai sumber rujukan normatif untuk menilai konstitusional tidaknya sesuatu norma hukum. Hanya saja dalam penerapannya, tergantung kepada keyakinan hakim untuk menilai dan mempergunakannya secara tepat. Tata urutan penyebutan ke-7 macam

⁹⁹*Ibid*

¹⁰⁰*Ibid* Hal. 18.

sumber tersebut di atas, sama sekali tidak mutlak bersifat *hierarkis* dan menggambarkan tingkat keutamaannya sebagai sumber rujukan normatif. Akan tetapi, secara umum diakui bahwa sumber terpenting dalam hukum adalah sumber formal yang bersifat tertulis. Untuk menilai mana di antara jenis-jenis sumber tersebut yang harus lebih diutamakan, sangat tergantung kepada kasus konkrit yang dihadapi, dan penilaian hakim sendiri atas sumber-sumber referensi tersebut diatas, terutama apabila dikaitkan dengan kasus konkrit yang sedang dihadapi.¹⁰¹

2.3. Pengujian Undang-undang

Baik di dalam kepustakaan maupun dalam praktek dikenal adanya dua macam pengujian yaitu :

- a. pengujian formal dan
- b. pengujian material¹⁰²

Yang dimaksud dengan pengujian formal ini adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

Dari pengertian di atas, tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tatacara (prosedur) pembentukan suatu undang-undang, apakah sesuai atukah tidak dengan apa yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh adalah tata cara (prosedur) pembentukan Undang-undang di Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Di beberapa negara, fungsi legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang (*legislative power atau pouvoir legislative*) dilakukan oleh satu badan. Badan yang menjalankan fungsi legislatif tersebut

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² Ph.Kleintjes, Staatsinstellingen van Nederlanndsche Indie, Eersate Deel, Amsterdam JH.de Bussy, 1917, hal 326-327 dalam buku Prof.Dr.H.R.Sri Sumantri, M, S.H. *Hak Uji Material di Indonesia*. Cet ke-2, (Bandung :Alumni, 1997), Edisi kedua, hal. 9.

dikenal sebagai badan legislatif (*the legislative council* atau *the legislature*). Kadang-kadang badan tersebut dinamakan Parlemen (seperti sebutan Parliament untuk badan legislatif Inggris, yang terdiri dari *House of Commons* dan *House of Lords*). Hal itu umumnya berlaku di negara yang menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) secara tegas. Fungsi tersebut dapat didelegasikan kepada badan lain, khususnya badan eksekutif. Di dalam negara yang menganut paham pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) fungsi tersebut tidak secara mutlak berada pada satu badan, tetapi “dibagi” dengan badan lain. Walaupun demikian, badan pembentuk Undang-Undang Dasar (Konstitusi) selalu dipegang oleh satu badan yang biasa dikenal dengan sebutan badan atau sidang Konstituante. Pembentukan Konstitusi sebagai aturan dasar dimiliki oleh badan khusus dan tidak dapat didelegasikan.¹⁰³

Di dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, disebutkan : “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ayat (2) : “Presiden menetapkan peraturan-peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian Pasal 20 ayat (1) : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, ayat (2) : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”, ayat (3) : “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang ini tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”, ayat (4) : “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”, dan ayat (5) : “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut

¹⁰³H.Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Cet.I. (Bandung :CV.Mandar Maju,1998),hal.68.

disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Jadi menurut ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, undang-undang itu adalah suatu bentuk peraturan yang dihasilkan oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perkataan lain suatu peraturan dinamakan undang-undang, apabila peraturan tersebut merupakan produk bersama kedua lembaga tersebut diatas.¹⁰⁴

Bahwa dari kedua pasal tersebut menunjukkan adanya “kekuasaan bersama” (*sharing power*) dalam pembentukan undang-undang antara Presiden dan DPR. UUD 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan (Trias Politika) dalam arti “*separation of power*” melainkan pembagian kekuasaan atau “*distribution of power*”. Jadi pembentukan undang-undang tidak semata-mata kekuasaan DPR sebagaimana dikehendaki oleh doktrin trias politica.

Jika pembentukan suatu undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁰⁵

Pengujian Material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹⁰⁶

Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu :

- a. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*)
- b. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*)

¹⁰⁴H.R. Sri Sumantri M, .op.cit.hal.7.

¹⁰⁵Pasal 57 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁰⁶ Sri Sumantri Op.cit.hal. 11.

- c. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*)¹⁰⁷

Jadi pengujian material tidak semata-mata berupa pengujian oleh badan peradilan. Pada dasarnya fungsi hak menguji material adalah berupa fungsi pengawasan, yaitu agar materi (isi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendahnya derajatnya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Lebih-lebih dan paling utama agar peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sebagai "*the supreme law*". Dalam hal ini agar Undang-Undang Dasar dapat dilindungi atau terproteksi atau menurut konsepsi Hans Kelsen keberadaan pengujian material sebagai bagian dari "*the guarantees of the constitution*".

Pengujian ini hanya pada materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian Undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi derajatnya. Misalnya di dalam suatu undang-undang terdapat pasal, ayat, bagiannya bertentangan dengan UUD 1945. Jika suatu pasal, ayat, bagian dari Undang-undang dinyatakan bertentangan maka Pasal, ayat, bagian yang dimohonkan diuji dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁰⁸

2.4. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

2.4.1. Berdasarkan Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang Kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai Sumber Tertib

¹⁰⁷ Bagir Manan, "*Empat Tulisan tentang Hukum*", Program Pasca Sarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung, 1995. hal 3 dalam buku H. Rosjidi Ranggawidjaja, SH, MH.op .cit .hal 101.

¹⁰⁸ Indonesia, *Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi*, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003, LN Nomor 98 Tahun 2003, TLN Nomor 4316.

Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai sumber dari segala Sumber Hukum, dan mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.¹⁰⁹

Dalam Ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah :

- a. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;
- b. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- c. Undang-Undang Dasar Proklamasi;
- d. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Selain itu, dalam Lampiran II tentang “Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945” dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan
 - Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah sebagai berikut :
 - Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Ketetapan MPR;
 - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - Peraturan Pemerintah
 - Peraturan-Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
 - Keputusan Presiden
 - Peraturan Menteri;
 - Instruksi Menteri; dan lain-lainnya
 - Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang

¹⁰⁹Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan...Op Cit* Hal. 86.

tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan di bawah negara.

- Sesuai pula dengan prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

b.1. Undang-Undang Dasar

Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatannya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang dan Keputusan Presiden.

2. Ketetapan MPR

- a. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legeslatif dilaksanakan dengan undang-undang
- b. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden

3. Undang-Undang

- a. Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR
- b. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-Undang,
 - Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

4. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-Undang.

5. Keputusan Presiden

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Peraturan Pemerintah

6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan lampiran dari Ketetapan MPR No XX/MPRS/1960 dapat disimpulkan bahwa Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 juga mengakui adanya suatu sistem norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya seperti *Grundnorm* dalam teorinya Hans Kelsen dan *Staatfundamentalnorm* dalam teorinya Hans Nawiasky.¹¹⁰

Norma-norma hukum yang termasuk dalam sistem norma menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah berturut-turut UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.¹¹¹

Menurut Maria Farida, Ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti juga dengan Batang Tubuh UUD 1945, maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-

¹¹⁰*Ibid* Hal. 74.

¹¹¹*Ibid*

pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.¹¹²

Batang Tubuh UUD 1945, serta Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan, tetapi termasuk dalam *Staatsgrundgesetz*, sehingga menempatkan keduanya ke dalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah sama dengan menempatkannya terlalu rendah.¹¹³

Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam Peraturan Perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara.¹¹⁴

Sifat-sifat norma dari Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi di dalam negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga dengan negara secara timbal balik. Hal-hal tersebut yang membedakannya dari norma Undang-Undang, oleh karena pengaturan di dalam Undang-Undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, dan juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya. Para ahli menyebut Undang-Undang dengan *formellgesetz*.¹¹⁵

¹¹²*Ibid* Hal. 76

¹¹³*Ibid*

¹¹⁴*Ibid* Hal. 77

¹¹⁵*Ibid*

Norma yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945 merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Norma-norma yang terdapat dalam Ketetapan MPR juga merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, meskipun kedudukannya setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945. Hal itu disebabkan karena norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945 dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi itu melaksanakan kewenangan selaku Konstituante yang berkedudukan “di atas” dalam arti lebih tinggi daripada UUD 1945, sedangkan norma-norma dalam Ketetapan MPR dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini melaksanakan kewenangan selaku Lembaga Penetapan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, dan selaku Lembaga yang memilih Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Oleh karena itu, Ketetapan MPR berkedudukan “di bawah” dalam arti lebih rendah daripada UUD 1945. Namun, sifat-sifat norma dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR sama jenisnya. Itu sebabnya pula norma Ketetapan MPR dapat “mengisi” atau “melengkapi” norma Undang-Undang.¹¹⁶

2.4.2. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 18 Agustus 2000, terdiri atas delapan pasal, yang antara lain merumuskan tentang *hierarki* peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);

¹¹⁶A.Hamid S.Attamimi, “Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peran Kebijakan” (Suatu Tantangan Bagi Peran POLRI dewasa ini dan menghadapi PJPT II), Pidato Dies Natalis PTIK ke-46, Jakarta 17 Juni 1992, hal. 4-5,*Ibid* Hal. 78

- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Selain itu, di dalam Pasal 3 ayat (2) dirumuskan pengertian Ketetapan MPR dengan rumusan sebagai berikut :

“Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Dan dalam Pasal 4 ayat (1) memberikan larangan norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi dengan rumusan sebagai berikut :
“Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.”

Serta Pasal 5 ayat (1) dan (2) memberikan kewenangan kepada MPR dan MA untuk melakukan review dengan rumusan sebagai berikut :

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- b. Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Dengan perumusan di dalam Pasal 2, Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan (2) mencerminkan adanya *hierarki* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia serta adanya lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR.

Maria Farida memberikan tanggapannya, yaitu apabila melihat dari sifat dan karakteristik suatu norma hukum, Ketetapan MPR juga tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, oleh karena Ketetapan MPR masih merupakan suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*).¹¹⁷

Suatu Ketetapan MPR seharusnya adalah suatu keputusan yang hanya mengikat/ditujukan kepada Presiden, oleh karena Ketetapan MPR merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya, dan tidak mengatur umum. Sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara maka Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan perundang-undangan.¹¹⁸

2.4.3. Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004

Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka Ketetapan MPR No III/MPR/2000 sudah tidak berlaku lagi, undang-undang ini memuat ketentuan mengenai *hierarki* peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. UUD 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Selain itu dalam Pasal 7 ayat (4) berisi rumusan sebagai berikut :

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan

¹¹⁷*Ibid* Hal. 90

¹¹⁸*Ibid*

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Ketentuan Pasal 7 ayat (4) ini memberikan kerancuan, karena dalam penjelasannya disebutkan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyatv...¹¹⁹, namun apakah Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih berlaku dan mengikat termasuk dalam ketentuan ini.

Maria Farida juga memberikan tanggapan terhadap Undang-Undang No 10 Tahun 2004, mengapa Ketetapan MPR tidak masuk dalam *hierarki* peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

- a. Ketetapan MPR merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Seperti juga dengan Batang Tubuh UUD 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 tunggal dan tidak dilekati oleh norma sanksi. Dengan demikian, Ketetapan MPR tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan, tetapi termasuk dalam Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*).¹²⁰
- b. Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Sifat norma hukum

¹¹⁹ Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (4) *Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

¹²⁰ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan...Op Cit* Hal. Hal. 100

dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945.¹²¹

- c. Apabila UUD 1945 dimasukkan dalam jenis dan *hierarki* peraturan perundang-undangan, mengapa Ketetapan MPR tidak juga dimasukkan didalamnya, oleh karena berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Pasal 2 dan Pasal 4, saat ini masih terdapat 14 Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku.¹²²



¹²¹*Ibid*

¹²²*Ibid*

BAB 3

PENGELOMPOKKAN KETETAPAN MPRS/MPR RI TAHUN 1960 SAMPAI DENGAN TAHUN 2002 BERDASARKAN KETETAPAN MPR NO. I/MPR/2003

3.1. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003

TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 merupakan Ketetapan MPR pengunci dari seluruh Ketetapan MPRS dan MPR. Sekarang MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan garis-garis besar daripada haluan negara dalam bentuk ketetapan MPR sebagaimana masa lalu dikarenakan perubahan sistem ketata negaraan dimana MPR hanya menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya dan bukan lembaga tertinggi negara lagi.

Untuk menghindari kekosongan hukum akibat perubahan sistem ketatanegaraan ini maka Aturan Tambahan Pasal I UUD 1945 memerintahkan MPR untuk melakukan peninjauan yang digunakan sebagai payung hukum status seluruh Ketetapan MPRS dan MPR.

UUD 1945 merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi Bangsa dan Negara Republik Indonesia. Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat UUD 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan negara yang berlaku di Negara Republik Indonesia.

Perubahan tersebut antara lain Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945) dan pengurangan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga tinggal berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1))UUD 1945), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945), memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-

Undang Dasar (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945), menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945), dan menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945).

Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Selain itu perubahan tersebut mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut UUD 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI. Oleh karena itu 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. Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI tersebut telah diambil putusannya oleh MPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 dan telah ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2003 dalam bentuk TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara 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.¹²³

¹²³ *Materi Sosialisasi Putusan MPR RI...Op. Cit. hal. 13.*

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tersebut, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya. Substansi Ketetapan MPR tersebut adalah :

- a. Kategori I: TAP MPRS/TAP MPR yang *dicabut dan dinyatakan tidak berlaku* sebanyak 8 ketetapan.
- b. Kategori II: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tetap berlaku dengan ketentuan* sebanyak 3 ketetapan.
- c. Kategori III: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004* sebanyak 8 ketetapan.
- d. Kategori IV: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang* sebanyak 11 ketetapan.
- e. Kategori V: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004* sebanyak 5 Ketetapan.
- f. Kategori VI: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan* (104 Ketetapan).

3.2. Klasifikasi Ketetapan MPRS/MPR RI berdasarkan TAP No. I/MPR/2003

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ketetapan MPRS/MPR RI yang masuk dalam klasifikasi kelompok ini adalah Ketetapan MPRS/MPR RI yang telah berakhir masa berlakunya atau karena materinya telah diatur dalam UUD 1945, yaitu :

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua

- a. Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam UUD 1945.
- b. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
- e. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.
- f. Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- g. Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.
- h. Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.¹²⁴

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu. Ketetapan MPRS/MPR RI yang tergabung dalam klasifikasi ini adalah Ketetapan MPRS/MPR RI yang materi dalam pasal-pasal nya belum dilaksanakan secara keseluruhan, atau terdapat norma yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan pengaturan (*regeling*) secara bersama-sama, yaitu :

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme

¹²⁴ Pasal I TAP MPR No.I/MPR/2003

dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

- b. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD 1945.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999.¹²⁵

Ketetapan MPR RI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. Ketetapan MPRS/MPR RI yang tergabung dalam klasifikasi ini adalah Ketetapan MPRS/MPR RI yang materinya merupakan GBHN atau menyangkut laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara dan rekomendasi MPR terhadap lembaga-lembaga tersebut, yaitu :

- a. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.
- b. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000.

¹²⁵ Pasal 2 TAP MPR No.I/MPR/2003

- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia.
- e. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/ 2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- f. Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001.
- g. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional.
- h. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002.¹²⁶

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Ketetapan MPRS/MPR RI yang tergabung dalam klasifikasi ini adalah Ketetapan MPRS/MPR RI yang materinya bersifat pengaturan (*regeling*), sekaligus mandat kepada Presiden dan DPR untuk membentuk undang-undang, yaitu :

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
- b. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

¹²⁶ Pasal 3 TAP MPR No.1/MPR/2003

- c. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945.
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- e. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- f. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
- g. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD 1945.
- h. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- j. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- k. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.¹²⁷

¹²⁷ Pasal 4 TAP MPR No.I/MPR/2003

Ketetapan MPR RI tentang Peraturan Tata Tertib MPR-RI yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004. Ketetapan MPR RI yang tergabung dalam klasifikasi ini adalah Ketetapan MPR RI yang mengatur mengenai Tata Tertib MPR, yaitu :

- a. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- b. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- d. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- e. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempat Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.¹²⁸

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI yang disebutkan di bawah ini merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. Ketetapan MPRS/MPR RI yang tergabung dalam klasifikasi ini adalah Ketetapan MPRS/MPR RI yang bersifat final (*einmalig*), bersifat penetapan (*beschikking*) maupun yang telah dicabut dengan Ketetapan MPR yang lain, yaitu :

¹²⁸ Pasal 5 TAP MPR No.I/MPR/2003

- Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.
- Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
- Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.
- Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.
- Ketetapan MPRS No. 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.
- Ketetapan MPRS No. VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di Atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan.
- Ketetapan MPRS No. VII/MPRS/1965 tentang “GESUR” “TAVIP”, “THE FIFTH FREEDOM IS OUR WEAPON” dan “THE ERA OF CONFRONTATION” sebagai Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.
- Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.
- Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.
- Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum

- **Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia.**
- **Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet AMPERA.**
- **Ketetapan 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.**
- **Ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden.**
- **Ketetapan MPRS No. XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPRS.**
- **Ketetapan MPRS No. XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi.**
- **Ketetapan MPRS No. XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963.**
- **Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945.**
- **Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.**
- **Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah.**
- **Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan.**
- **Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan.**
- **Ketetapan MPRS No. XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijaksanaan dalam Bidang Pertahanan/Keamanan.**

- Ketetapan MPRS No. XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno
- Ketetapan MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan.
- Ketetapan MPRS No. XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat.
- Ketetapan MPRS No. XXX/MPRS/1966 tentang Pencabutan Bintang “Maha Putera” Kelas III dari D.N. Aidit.
- Ketetapan MPRS No. XXXI/MPRS/1966 tentang Penggantian Sebutan “Paduka Yang Mulia” (P.Y.M.), “Yang Mulia” (Y.M.), “Paduka Tuan” (P.T.) dengan sebutan “Bapak/Ibu” atau “Saudara/Saudari”.
- Ketetapan MPRS No. XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers.
- Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.
- Ketetapan 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.
- Ketetapan MPRS No. XXXV/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. XVII/MPRS/1966.
- Ketetapan MPRS No. XXXVI/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. XXVI/MPRS/1966.
- Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijakan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
- Ketetapan MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS: (a). No. II/MPRS/1960; (b). No. IV/MPRS/1963; (c). No. V/MPRS/1965; (d). No. VI/MPRS/1965; dan (e). No. VII/MPRS/1965.

- **Ketetapan MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966.**
- **Ketetapan MPRS No. XL/MPRS/1968 tentang Pembentukan Panitia Ad Hoc MPRS yang Bertugas Melakukan Penelitian Ketetapan-Ketetapan Sidang Umum MPRS Ke-IV tahun 1966 dan Sidang Istimewa MPRS Tahun 1967.**
- **Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan.**
- **Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.**
- **Ketetapan MPRS No. XLIII/MPRS/1968 tentang Penjelasan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. IX/MPRS/1966.**
- **Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.**
- **Ketetapan MPR No. I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.**
- **Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.**
- **Ketetapan MPR No. III/MPR/1973 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Jenderal TNI Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.**
- **Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.**
- **Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.**
- **Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.**
- **Ketetapan MPR No. IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.**

- Ketetapan MPR No. X/MPR/1973 tentang Pelimpahan Tugas dan Kewenangan Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk Melaksanakan Tugas Pembangunan.
- Ketetapan MPR No. XI/MPR/1973 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa).
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. V/MPR/1978 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto selaku Mandataris MPR RI.
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum.
- Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1978 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Penguksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional.
- Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973.
- Ketetapan MPR No. X/MPR/1978 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. XI/MPR/1978 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum

- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- Ketetapan MPR No. V/MPR/1983 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat serta Pengukuhan Pemberian Penghargaan sebagai Bapak Pembangunan Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1983 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1983 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Penuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional.
- Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1983 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1988 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Ketetapan MPR No. V/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1988 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional.
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1988 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1993 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib

MPR RI Sebagaimana Telah Diubah dan Ditambah dengan
Ketetapan MPR No. I/MPR/1988.

- Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/1993 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto selaku Mandataris MPR RI.
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1993 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. V/MPR/1993 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI Sebagaimana Telah Diubah dan Ditambah dengan Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1988 dan Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1993.
- Ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/1998 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris MPR RI.
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1998 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR RI dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila.
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1998 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana Telah Beberapa kali Diubah dan Ditambah Terakhir dengan Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1998.

- Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- Ketetapan MPR No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
- Ketetapan MPR No. XII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR RI dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila.
- Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 tentang Perubahan Kelima atas Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk Melanjutkan Perubahan UUD 1945.

- Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/2001 tentang Sikap MPR RI terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001.
- Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid.
- Ketetapan MPR No. XI/MPR/2001 tentang Perubahan atas Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/2002 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.¹²⁹

3.3. Ketetapan MPRS/MPR RI Yang Masih Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat

Berdasarkan ketentuan dari TAP MPR No. I/MPPR/2003 yang mengelompokkan 139 Tap MPRS/MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 ke dalam enam kelompok, dapat dicermati lebih seksama bahwa ada empat kelompok yang dinyatakan masih berlaku dengan catatan atau sampai dengan batas waktu dan keadaan tertentu.

Ketentuan yang terkandung dalam Pasal 3 TAP MPR ini memberikan batasan waktu sampai dengan terbentuknya Pemerintahan hasil pemilu 2004, saat ini pemerintahan hasil pemilu tahun 2004 telah terbentuk dan telah menjalankan fungsinya, sehingga delapan Ketetapan

¹²⁹ Pasal 6 TAP MPR No. I/MPR/2003

MPRS/MPR RI yang tergabung dalam kelompok ini dengan sendirinya tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat.

Ketentuan yang terkandung dalam Pasal 5 TAP MPR No. I/MPR/2003 memberikan batasan waktu sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004, MPR hasil pemilihan umum 2004 telah ada dan menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagaimana diatur oleh UUD 1945. MPR hasil pemilihan umum 2004 juga telah menetapkan Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, lima Ketetapan MPRS/MPR RI yang tergabung dalam kelompok ini dengan sendirinya tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat.

Oleh karena itu, tinggal 2 (dua) kelompok ketetapan yang relevan untuk dibahas lebih lanjut di sini, yang meliputi 3 (tiga) plus 11 (sebelas) atau 14 (empat belas) buah ketetapan MPRS/MPR RI. Ke-14 (empat belas) ketetapan itu adalah :

- a. Ketetapan MPRS/MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu :
 - TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
 - TAP MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan Ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil

menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Ketetapan MPR-RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR-RI No. V/MPR/1999.

Ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 yaitu memerintahkan kepada Presiden untuk mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga timor-timur akibat penentuan pendapat di Timor-timur, menyelesaikan masalah kewarganegaraan Timor-Timur, serta bersama DPR untuk mencabut undang-undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Daerah Tingkat I Timor Timur, serta pengaturan lebih lanjut dalam hukum nasional akibat yang timbul karena lepasnya Timor Timur dari Indonesia.

Karena keseluruhan ketentuan ini telah dilaksanakan maka Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 ini tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga dalam kelompok yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan ini hanya tinggal 2 ketetapan saja.

- b. Ketetapan MPRS/MPR RI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (11 ketetapan = 1 TAP MPRS + 10 TAP MPR) :
 - Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-

undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;

- Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,¹³⁰ meskipun masih ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan, sehingga ketetapan ini-sepanjang menyangkut mantan Presiden Soeharto-dapat dikatakan masih berlaku;
- 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 Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekarang telah terbentuk UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,¹³¹ sehingga ketetapan ini dapat dikatakan tidak berlaku lagi;
- Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan. Sekarang telah terbentuk UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga ketetapan ini dapat dikatakan tidak berlaku lagi;

¹³⁰ Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150.

¹³¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

- Ketetapan MPR-RI No. V/MPR/2000 tentang Pemanjapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Sekarang telah terbentuk UU tentang Pertahanan Negara¹³² dan UU lain yang terkait;
- Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI sampai terbentuknya undang-undang yang terkait. **Sekarang telah terbentuk UU tentang TNI dan UU tentang POLRI¹³³;**
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekarang telah terbentuk UU tentang TNI dan UU tentang POLRI sehingga ketetapan tersebut dapat dikatakan tidak berlaku lagi;
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut;
- Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Dari 3 (tiga) ketetapan pada kelompok pertama masih berlaku 2 (dua) ketetapan, sedangkan dari 11 (sebelas) ketetapan dari kelompok kedua masih berlaku 6 (enam) ketetapan, sehingga seluruhnya yang masih berlaku ada 8 (delapan) ketetapan, yaitu :

¹³²Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4169.

¹³³Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168.

- a. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
- b. TAP MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan Ketetapan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 UUD 1945.
- c. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;
- d. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,¹³⁴ meskipun masih ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan, sehingga ketetapan ini

¹³⁴ Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150.

- sepanjang menyangkut mantan Presiden Soeharto dapat dikatakan masih berlaku;
- e. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
 - f. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
 - g. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut;
 - h. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Dengan demikian Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR 2003 masih ada 8 (delapan) Ketetapan.

BAB 4

PENGUJIAN KONSTITUSIONAL KETETAPAN MPRS/MPR RI SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945

4.1. Kedudukan Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Sebelum Perubahan Keempat UUD 1945 Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000

Ketetapan MPR sebelum diadakannya Perubahan UUD 1945 memiliki pengertian sebagai Putusan MPR yang mengikat ke dalam dan ke luar Majelis. Dalam pembahasan subbab ini akan dikedepankan kedudukan hukum dan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian konstitusional atas TAP MPRS/MPR RI sebelum perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2003.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2003 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini merupakan penyempurnaan dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Materi yang terkandung dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ini ada tiga hal, yaitu : (1). *Hierarki* Tata urutan peraturan perundang-undangan; (2). Lembaga Negara yang berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar; dan (3). Lembaga Negara yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 2 Tap MPR ini. *Hierarki* Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya menurut TAP MPR ini adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Berdasarkan Tata Urutan di atas dapat dipahami bahwa ketetapan MPR ditempatkan diantara Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang,

Universitas Indonesia

sehingga kedudukannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan diatas Undang-Undang.

Kewenangan Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR diberikan kepada MPR. Hal ini sesuai dengan rumusan Pasal 5 angka 1 TAP MPR No. III/MPR/2003.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum TAP MPRS/MPR RI sebelum perubahan keempat UUD 1945 adalah diantara Undang-Undang Dasar dan Undang-undang. Sementara lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR adalah MPR, pengujian yang dilakukan MPR ini dapat dikategorikan sebagai *legislative review*.

4.2. Kedudukan Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI dalam Sistem Peraturan Perundangan Nasional

Dengan dibentuknya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tanggal 22 Juni Tahun 2004¹³⁵ mengakibatkan *hierarki* peraturan perundang-undangan yang diatur pada Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000¹³⁶ tidak berlaku lagi. *hierarki* Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang ini ditentukan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar;
- b. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah;

Namun, dalam rumusan Pasal 7 ayat (4) disebutkan bahwa :

¹³⁵ LN RI Nomor 53 Tahun 2004, TLN RI Nomor Tahun 2004

¹³⁶ TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Dalam Penjelasan Pasal 7 (4) tersebut juga dijelaskan bahwa :

”Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No 10 Tahun 2004 inilah dapat disimpulkan bahwa Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku oleh TAP MPR No. I/MPR/2003 masih memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dengan ketentuan yang baru ini status Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan ditiadakan. Karena itu, MPR saat ini yang telah mendasarkan diri kepada UUD 1945 pasca perubahan, tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar haluan negara dan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Satu-satunya produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang termasuk lingkup kewenangan MPR dewasa ini adalah produk perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Menurut ketentuan baru UUD 1945 Pasal 3 juncto Pasal 8 juncto Pasal 37, MPR hanya memiliki 4 (empat) kewenangan, yaitu :

- a. mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;

- b. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan; dan
- d. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Secara yuridis, MPR sebagai sebuah organ baru dapat dikatakan ada (exis) ketika melakukan salah satu dari keempat kewenangannya tersebut. Kalau kita tinjau lebih rinci, dapat dipahami bahwa dari 4 kewenangan yang dimiliki MPR tersebut, hanya kewenangan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dilaksanakan secara rutin dan berkala, sedangkan ketiga kewenangan yang lain tidak dapat diprediksi pelaksanaannya.

Namun, perlu dipahami bahwa kewenangan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diartikan sebagai hubungan atasan-bawahan, karena menurut ketentuan Pasal 9 UUD 1945 Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sendiri janji atau sumpah jabatannya di dalam dan dihadapan sidang MPR. Peranan Ketua sidang MPR hanya membuka dan menutup sidang. Forum sidang MPR sebagai wahana pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu hanya bersifat fakultatif. Artinya, kegiatan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu tidak mutlak harus dilakukan dalam sidang MPR, melainkan dapat pula dilakukan dalam Sidang atau Rapat Paripurna DPR, apabila MPR ternyata tidak dapat bersidang. Bahkan apabila MPR dan DPR sama-sama tidak dapat bersidang, maka pelantikan juga dapat dilakukan di hadapan pimpinan MPR atau DPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.¹³⁷

Berdasarkan Pasal 82 Peraturan Tata Tertib MPR, Tata Cara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum disebutkan bahwa pertama, Pimpinan MPR mengundang Anggota MPR untuk mengikuti Rapat Paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum; kedua, Pimpinan MPR mengundang Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk mengikuti pelantikan dalam Rapat Paripurna MPR; ketiga, Ketua KPU membacakan Berita Acara Hasil

¹³⁷ Jimly Ashiddiqie, Perihal., *Op Cit.* hal

Pemilihan Umum; keempat, Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum mengucapkan sumpah/janji menurut agamanya dengan sungguh-sungguh dihadapan MPR; dan kelima Presiden dan Wakil Presiden serta Pimpinan MPR menandatangani Berita Acara Pelantikan.¹³⁸

Sedangkan dalam Pasal 40 ayat ayat (2) Peraturan Tata Terib MPR, Sidang MPR adalah sidang yang diselenggarakan untuk :

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- f. memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua;
- g. menetapkan peraturan Tata Tertib Majelis dan Kode Etik Anggota Majelis;
- h. membentuk alat kelengkapan Majelis;
- i. meresmikan keanggotaan Majelis hasil pemilihan umum.¹³⁹

Berdasarkan pemaparan diatas, bisa kita lihat bahwa Sidang MPR dapat diselenggarakan selain untuk melaksanakan empat kewenangan MPR, dapat juga diselenggarakan untuk hal-hal yang bersifat pengaturan internal

¹³⁸ Pasal 82 Peraturan Tata Tertib MPR

¹³⁹ Pasal 40 Peraturan Tata Tertib MPR

MPR sendiri. Kajian ini menjadi menarik ketika saya kaitkan dengan produk hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat peninggalan MPR masa lalu, mungkinkah MPR saat ini melakukan Sidang untuk mereview Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat? Hal tersebut tidak dapat dilakukan oleh MPR, karena tidak ada landasan konstitusionalnya sama sekali.

Sebelum membahas lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian Konstitusional, terlebih dahulu kita tentukan kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan telah diundangkannya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan dengan demikian Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan tidak lagi berlaku mengikat untuk umum, maka berdasarkan ketentuan UUD 1945, sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini tidak lagi mengenal produk hukum yang mengatur yang kedudukannya berada di bawah undang-undang dasar (*grondwet, gerundgesetz, constitution*), tetapi mempunyai status hukum di atas undang-undang (*wet, statute, legislative act*).¹⁴⁰

Substansi yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat dapat dilihat sebagai berikut :

- a. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/MarxismeLeninisme.

Substansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah Ideologi dalam ajaran Komunisme, Marxisme/Leninisme bertentangan dengan ideologi Negara Republik Indonesia; menegaskan bahwa ideologi dan gerakan Komunisme, menyimpang dari cita-cita "demokrasi Indonesia, sehingga gerakan politik untuk menegakkan paham komunisme, seperti pendirian Partai Politik dan Organisasi Kemasyarakatan yang

¹⁴⁰ Jimly Ashiddiqie, Perihal., *Op Cit.* hal

berdasarkan/berpahaman Komunisme, Marxisme dan Leninisme harus tetap dilarang; namun kajian untuk kepentingan ilmiah dan akademis masih dapat dibenarkan.

- b. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi

Substansi yang terkandung dalam Ketetapan ini adalah bahwa acuan dasar yang mendorong terwujudnya demokrasi ekonomi agar lebih bertumpu pada penguatan ekonomi, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional.

- c. Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.

Subtansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah bahwa setiap korban perjuangan menegakkan dan melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat (Ampera) dalam melanjutkan pelaksanaan revolusi 1945 mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila adalah Pahlawan Ampera; Menugaskan kepada pemerintah untuk meneliti dan melaksanakan perintah Ketetapan ini; bahwa setiap orang yang menjadi korban perjuangan untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dalam membela kepentingan warga negara, masyarakat, bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dinyatakan sebagai pembela Amanat Penderitaan Rakyat dan berhak mendapatkan tanda jasa kepahlawanan, tanda jasa dan gelar kehormatan lainnya.

- d. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Subtansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah agar para penyelenggara negara mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan berdaya guna dan berhasil guna dan menghindarkan terjadinya praktek-praktek KKN dalam penyelenggaraan negara; Upaya pemberantasan KKN harus dilaksanakan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat maupun mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya

- termasuk mantan Presiden Soeharto, swasta dan konglomerat dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan HAM.
- e. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Subtansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah meningkatkan kualitas manusia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia dalam kehidupan berbangsa. Pokok-pokok etika kehidupan berbangsa mengacu pada cita-cita persatuan dan kesatuan, ketahanan, kemandirian, keunggulan dan kejayaan, serta kelestarian lingkungan yang dijiwai oleh nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa; Pokok-pokok etika kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, toleransi, budaya malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga bangsa; Etika kehidupan berbangsa meliputi : etika sosial dan budaya, etika politik dan pemerintahan, etika ekonomi dan bisnis, etika penegakan hukum yang berkeadilan dan berkesetaraan, etika keilmuan, dan etika lingkungan.

- f. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan

Subtansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah dalam menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara diperlukan visi antara yaitu visi Indonesia 2020 yang merupakan visi di antara cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (visi ideal) dan visi lima tahunan; Cita-cita luhur bangsa Indonesia telah digariskan oleh para pendiri negara seperti dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan cita-cita luhur tersebut merupakan cita-cita sepanjang masa yang harus diupayakan pencapaiannya; Visi Indonesia 2020 tersebut mencakup seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memperhatikan tantangan yang dihadapi saat ini dan dimasa yang akan

datang serta memperhitungkan pelaksanaannya sampai tahun 2020; Tantangan Indonesia menjelang Tahun 2020 adalah: a. Pemantapan persatuan bangsa dan kesatuan negara; b. Sistem hukum yang adil; c. sistem politik yang demokratis; d. Sistem ekonomi yang adil dan produktif; e. Sistem sosial budaya yang beradab; f. Sumber daya manusia yang bermutu; g. Globalisasi.

- g. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Subtansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah mempercepat dan lebih menjamin efektivitas pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta berbagai peraturan perundang-undangan terkait.

- h. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Subtansi yang terkandung dalam ketetapan ini adalah mendorong pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menghormati Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, kesejahteraan rakyat, demokrasi, kepatuhan hukum, partisipasi rakyat, keadilan termasuk kesetaraan gender, pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam, memelihara keberlanjutan untuk generasi kini dan generasi yang akan datang, memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan, keterpaduan dan koordinasi antar sektor dan antar daerah, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat, desentralisasi, keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah, masyarakat dan individu; Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan

hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia; Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, lautan dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa substansi yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan berlaku itu bersifat rekomendasi, serta aturan dasar bahwa ajaran Komunisme, Marxisme/Leninisme bertentangan dengan ideologi Negara Republik Indonesia.

Untuk memberikan kepastian dalam kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut pilihannya hanya ada dua. Pertama, Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut dinilai memiliki status yang sama seperti Undang-Undang Dasar, dan kedua Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut dinilai statusnya sama seperti undang-undang.

MPR sekarang ini tidak dapat mengeluarkan produk hukum yang berisi norma yang mengatur selain dari perubahan UUD 1945. Jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, jelas bahwa Ketetapan MPRS/MPR RI tidak sama dengan Undang-Undang. Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat dapat dinilai lebih tinggi daripada undang-undang dan karena itu setara dengan undang-undang dasar, karena beberapa alasan. Pertama, secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang MPR Tahun 2003, kedudukannya memang (pernah) lebih tinggi daripada undang-undang seperti yang ditentukan oleh Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Kedua, dari segi bentuknya, Ketetapan MPRS/MPR RI itu jelas pula bukan berbentuk undang-undang, sehingga tidak dapat disetarakan dengan undang-undang. Ketiga, dari segi lembaga pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, jelas pula bahwa Ketetapan MPRS/MPR RI tidak ditetapkan oleh pembentuk undang-undang, yaitu DPR bersama-sama dengan Presiden, melainkan oleh MPR dan MPRS.¹⁴¹

¹⁴¹ *Ibid.* hal

Ketetapan MPRS/MPR RI dapat dinilai statusnya sama dengan Undang-Undang Dasar karena ditinjau dari lembaga pembentuknya yaitu MPR, sebagai lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD, lalu menurut Maria Farida, norma yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR RI memiliki sifat norma hukum yang masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma sanksi, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma sanksi.¹⁴²

Sedangkan apabila Ketetapan MPRS/MPR RI dinilai statusnya sama seperti undang-undang, ada beberapa alasan yang dapat dipakai untuk menyatakan bahwa kedudukan Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut di atas memang dapat disetarakan dengan undang-undang, bukan undang-undang dasar. Pertama, sejak dibentuknya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum ketetapan-ketetapan MPR warisan lama itu dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang, bukan dengan undang-undang dasar. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 menempatkan sebelas ketetapan MPRS/MPR RI ke dalam kelompok yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Dengan diaturnya hal-hal dalam Ketetapan MPRS/MPR RI itu oleh undang-undang, maka Ketetapan MPRS/MPR RI itu tidak berlaku lagi sebagai peraturan. Sebagai contoh, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ditentukan oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 itu sebagai peraturan yang masih berlaku sampai materinya diatur dengan undang-undang. Dalam perkembangannya, dengan diundangkannya UU No. 10 Tahun 2004 yang memuat semua materi Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 di dalamnya, maka sejak itu Ketetapan MPR tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Artinya, MPR sendiri telah menentukan bahwa derajat ketetapannya itu setara dengan undang-undang.¹⁴³

¹⁴² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan....., Op. Cit* hal 100.

¹⁴³ Jimly Ashiddiqie, *Perihal., Op Cit.* hal. 75.

Menurut Jimly Ashiddiqie, dapat juga dipersoalkan secara kritis bahwa deklarasi ketidakberlakuan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 itu, sebenarnya, bukanlah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Mengenai tidak lagi berlakunya itu ditetapkan oleh MPR sendiri, yaitu dengan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Pengaitannya dengan undang-undang hanyalah sebagai kondisionalitas untuk berlakunya deklarasi ketidakberlakuan oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Dengan demikian, hal atau keadaan masih berlakunya sejumlah Ketetapan MPRS/MPR RI sampai materinya diatur dengan undang-undang tidak serta merta dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa ketetapan-ketetapan MPRS/MPR RI dimaksud disetarakan derajatnya oleh MPR sendiri dengan undang-undang. Akan tetapi, pengaitannya dengan undang-undang menunjukkan bahwa secara materiil, kandungan materi ketetapan-ketetapan MPRS/MPR RI warisan masa lalu itu dianggap cukup diatur dengan undang-undang saja. Berdasarkan pertimbangan yang bersifat praktis tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Ketetapan MPR tersisa yang keberlakuannya berlanjut sampai sekarang, dapat disetarakan derajatnya dengan undang-undang, bukan undang-undang dasar.¹⁴⁴

Kedua, Ketetapan MPRS/MPR RI tersisa itu harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan UUD 1945 memang tidak lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang tetapi di bawah undang-undang dasar. Jika ketetapan itu bukan undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar, maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun bentuk formilnya bukan undang-undang, tetapi secara materiil Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut adalah undang-undang, yaitu "*wet in materiele zin*". Namun demikian, logika yang terkandung dalam pandangan kedua ini juga dapat dipakai untuk mendukung ide yang

¹⁴⁴ *Ibid.*

menempatkan kedudukan-ketetapan itu setara dengan undang-undang dasar (konstitusi).¹⁴⁵

Menurut Djokosutono, konstitusi atau “*constitutie*” dapat dipahami dalam 3 (tiga) arti, yaitu (i) konstitusi dalam arti materiil (*constitutie in materiele zin*), (ii) konstitusi dalam arti formil (*constitutie in formele zin*), dan (iii) konstitusi dalam arti naskah yang didokumentasikan untuk kepentingan pembuktian dan kesatuan rujukan (*constitutie in gedocumenteerd voor bewijsbaar en stabiliteit*).¹⁴⁶ Bagaimanapun, seperti dikatakan oleh Hermann Heller, konstitusi tidak dapat dipersempit maknanya hanya sebagai undang-undang dasar atau konstitusi dalam arti tertulis seperti yang lazim dipahami karena pengaruh aliran kodifikasi. Di samping undang-undang dasar yang tertulis, ada pula konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Bahkan, seperti pengalaman di Inggris, banyak naskah hukum yang dapat disebut sebagai konstitusi (*constitution*) dalam pengertian sistem ketatanegaraan Inggris. Oleh sebab itu, di samping adanya pengertian konstitusi tidak tertulis yang hidup dalam praktik ketatanegaraan dan dalam kesadaran hukum masyarakat, dapat pula dibedakan antara peraturan dasar yang terdapat dalam berbagai naskah yang berbeda, dan undang-undang dasar sebagai satu naskah yang konstitusi tertulis.¹⁴⁷

Dengan berpatokan pada jalan pikiran demikian, Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut dapat juga diperlakukan sebagai peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan dasar. Yang dapat dikategorikan sebagai peraturan dasar itu adalah (i) undang-undang dasar; dan (ii) piagam dasar seperti Piagam Hak Asasi Manusia, *Bill of Rights*, *Magna Charta*, dan sebagainya. Dengan demikian, Ketetapan MPRS/MPR RI sisa tersebut di atas disebut saja memiliki kedudukan yang setingkat dengan undang-undang dasar, yaitu dengan status sebagai bentuk peraturan semacam naskah piagam dasar itu. Sayangnya, apabila ditelaah isinya, norma-norma yang terkandung

¹⁴⁵ *Ibid.* hal. 76.

¹⁴⁶ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Himpunan perkuliahan Prof. Djokosutono oleh Prof. Harun Alrasid, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1982) dalam *ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.* hal. 77.

di dalam Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut di atas, memang tidak layak untuk disetarakan dengan piagam-piagam dasar seperti *Magna Charta* atau *Bill of Rights* dan lain-lain yang isinya bersifat sangat mendasar karena menyangkut hak-hak asasi manusia. Sebagian terbesar isi norma yang terkandung di dalam Ketetapan MPRS/MPR RI di atas berisi rekomendasi mengenai kebijakan-kebijakan sangat operasional teknis atau berisi nilai-nilai etika kehidupan berbangsa yang sangat abstrak. Karena itu, tidaklah tepat disetarakan dengan undang-undang dasar. Karena itu, menurut Jimly Ashiddiqie, memang lebih tepat jika Ketetapan itu dianggap sederajat dengan undang-undang, bukan dengan undang-undang dasar.¹⁴⁸

Ketiga, apabila status hukum Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut tidak dapat ditentukan dengan tegas, maka keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Akan tetapi, resiko yang timbul apabila ditafsirkan sebagai produk hukum yang setara dengan undang-undang dasar, pastilah lebih buruk daripada resiko yang mungkin timbul jika ketetapan itu ditafsirkan sederajat dengan undang-undang. Semula, ketika ketetapan MPRS/MPR RI itu dibentuk, maka penetapannya Ketetapan MPR cukup didukung oleh para anggota MPR dengan mekanisme suara yang terbanyak sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945. Akan tetapi, jika statusnya sekarang 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, apabila ditinjau dari segi isinya, untuk memenuhi tuntutan perubahan zaman, materi Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut jauh lebih memerlukan sifat keterbukaan dan fleksibilitas dibandingkan dengan materi undang-undang dasar, sehingga karena itu memerlukan mekanisme perubahan yang lebih sederhana dibandingkan dengan materi UUD 1945.¹⁴⁹

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa demi menjaminnya kepastian hukum, derajat status Ketetapan MPRS/MPR RI

¹⁴⁸ *Ibid.* hal. 77-78.

¹⁴⁹ *Ibid.* hal. 79.

yang masih mempunyai kekuatan hukum mengikat lebih baik disamakan seperti undang-undang, walaupun disini perlu dipahami bahwa undang-undang yang dimaksud itu tidak seperti undang-undang yang dimaksud oleh UUD 1945 yang mengedepankan persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden.

4.3. Lembaga Yang Berwenang Melakukan Pengujian Konstitusional Terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI Yang Masih Memiliki Kekuatan Hukum Mengikat Pasca Perubahan UUD 1945

Secara teoritik, pengujian konstitusional merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara. UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Konstitusi juga memberikan kewenangan kepada DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama Presiden.

Sebagaimana telah dipaparkan dalam subbab sebelum ini, bahwa kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang tetap memiliki kekuatan hukum mengikat dapat disejajarkan dengan undang-undang.

UUD 1945 tidak merinci apa lingkup pengertian undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hanya menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan ayat (2)nya menyatakan bahwa setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dikaitkan dengan Pasal 5 ayat 1 UUD 1945, dimana dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

Pengertian dari undang-undang yang dimaksud secara tegas oleh UUD 1945 adalah mengedepankan adanya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Bahkan konsep dari persetujuan bersama antara DPR dan Presiden ini ditekankan kembali dalam Pasal 20 ayat (3) UUD 1945, yang

merumuskan apabila tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Hal ini menunjukkan bahwa penting sekali adanya persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden dalam proses pembentukan suatu undang-undang.

Kemudian, dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No.10 Tahun 2004 menegaskan kembali bahwa yang dimaksud dengan undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden, lalu dalam Pasal 1 angka 2 UU tersebut memberikan pengertian dari peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Pengertian dari undang-undang yang mengedepankan adanya persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden tentu sangat berbeda dengan pemahaman terhadap Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih ada. Ketetapan MPRS/MPR RI warisan tersebut dibentuk oleh MPR. Sehingga ditinjau dari segi lembaga pembentuk tentu tidak dapat disejajarkan antara undang-undang dengan Ketetapan MPRS/MPR RI warisan tersebut.

Berkaitan dengan kewenangan Mahkamah konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sebelumnya dalam pasal 50 UU MK disebutkan bahwa undang-undang yang dapat diuji oleh MK hanya undang-undang yang diundangkan setelah perubahan pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999. Namun, pasal tersebut kemudian dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK, sehingga MK saat ini dapat melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945.

Produk undang-undang yang dihasilkan sebelum adanya perubahan UUD 1945 tidak secara tegas dinyatakan sama dengan dengan undang-undang yang dimaksud oleh UUD 1945. Karena kekuasaan membentuk undang-undang dalam UUD 1945 (asli) berada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR. Sehingga peranan DPR sebagai lembaga legislatif di

bidang legislasi sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 tidak sama dengan setelah dilakukannya Perubahan UUD 1945.

Bahkan dalam Pasal 21 ayat (2) UUD 1945 (asli) jika rancangan undang-undang disetujui oleh DPR tetapi tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Hal ini tentu berbeda sekali dengan pengesahan undang-undang yang dimaksudkan oleh UUD 1945, pengesahan Presiden atas suatu rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden tidak menjadi dasar pemberlakuannya suatu undang-undang. Menurut Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 apabila rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden tersebut tidak disahkan oleh Presiden, maka dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pemahaman mengenai perbedaan pengertian undang-undang yang dimaksud oleh UUD 1945 (asli) dengan UUD 1945 hasil perubahan sebenarnya terletak pada kekuasaan Presiden untuk membentuk undang-undang, sehingga seolah-olah kekuasaan Presiden lebih besar daripada DPR dalam hal pembentukan undang-undang, walaupun keduanya mensyaratkan adanya persetujuan antara Presiden dengan DPR.

Berlandaskan pemikiran tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian Ketetapan MPRS/MPR RI terhadap UUD 1945 apabila Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih ada itu disejajarkan dengan undang-undang.

Sebagai ilustrasi, TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Pasal 4 Ketetapan MPR ini menyebutkan :

“Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya, maupun pihak swasta/konglomerat

termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia”.¹⁵⁰

Maka dari itu akan dibahas terlebih dahulu pengertian dari kerugian konstitusional yang menjadi kedudukan hukum (*legal standing*) dari pemohon perkara. Semenjak Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005 hingga saat ini, kerugian konstitusional memiliki persyaratan adanya hak atau kewenangan pemohon yang diberikan oleh UUD, kewenangan konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, bersifat spesifik, aktual atau potensial terjadi menurut pelaran yang wajar, adanya hubungan sebab akibat antara kerugian yang dimaksud dengan berlakunya suatu undang-undang serta adanya kemungkinan dengan dikabulkan permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.¹⁵¹

Terkait dengan pencantuman nama mantan Presiden Soeharto dalam Ketetapan ini, adakah kerugian konstitusional yang ditimbulkan bagi keluarga mantan Presiden Soeharto, karena selama proses hukum terhadap mantan Presiden Soeharto masih berlarut-larut atau belum final, maka ketentuan tersebut tetap dinyatakan berlaku.

Sekarang, dengan telah meninggalnya mantan Presiden Soeharto, maka demi hukum, proses hukum pidana (KKN termasuk dalam kategori pidana khusus) terhadap mantan Presiden Soeharto dianggap telah selesai, walaupun proses hukum dalam ranah keperdataan masih berlanjut.

Sehingga secara praktis dapat dikatakan bahwa ada kerugian konstitusional bagi keluarga mantan Presiden Soeharto yang ditimbulkan oleh pemberlakuan Ketetapan tersebut, khususnya jika dihubungkan dengan Pasal 28D UUD 1945, dimana dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

¹⁵⁰ TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Pasal 4.

¹⁵¹ Risalah Putusan MK

Karena bila dilihat kembali lebih seksama norma hukum yang terkandung dalam Ketetapan ini ada dua macam; pertama yang bersifat abstrak-umum, yaitu rumusan :

“Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya, maupun pihak swasta/konglomerat dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia”, dan kedua yang bersifat individual-konkret, yaitu “Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas, termasuk mantan Presiden Soeharto, dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia”.¹⁵²

Walaupun ketentuan ini menekankan bahwa dalam upaya pemberantasan KKN harus dilakukan secara tegas dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia, namun pencantuman nama Mantan Presiden Soeharto seakan-akan Presiden Soeharto diperlakukan istimewa di hadapan hukum, sehingga harus dibuat sebuah Pasal khusus dalam ketetapan MPR tersebut yang mencantumkan namanya untuk melaksanakan proses hukum terkait kasus KKN yang diduga dilakukannya.

Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih berlaku sampai sekarang dapat dinilai, diubah, dicabut (i) melalui proses legislasi oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden atau (ii) melalui pengujian oleh lembaga peradilan konstitusi, meskipun jika dikaitkan dengan Mahkamah Konstitusi agak sedikit kontroversial mengingat TAP MPRS/MPR RI itu hanya disetarakan dengan undang-undang, namun bukan undang-undang yang dimaksud secara tegas dalam UUD 1945.¹⁵³

Berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa lembaga yang berwenang untuk melakukan menilai, mengubah dan mencabut Ketetapan

¹⁵² Jimly Ashiddiqie, Perihal., *Op Cit.* hal. 68.

¹⁵³ Hasil Tanya jawab dengan Prof. Jimly Ashiddiqie melalui web site jimly.com, pada tanggal 20 Juni 2008.

MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat sampai sekarang adalah DPR, Presiden, DPD dan Mahkamah Konstitusi.

DPR dengan persetujuan Presiden dapat menilai, mengubah dan mencabut Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat tersebut melalui proses legislasi sehingga disebut sebagai *legislative review*, serta DPD dapat mengajukan maupun ikut membahas apabila substansi Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut berhubungan dengan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta Mahkamah Konstitusi melalui proses peradilan atau *judicial review*.



BAB 5 PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan di atas dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu :

- a. Bagian pertama tentang kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR RI sebelum perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. I/MPR/2003, berdasarkan pembahasan yang dilakukan, terkait dengan masalah ini, dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu :
 - Pertama, kedudukan hukum TAP MPRS/MPR RI sebelum dilakukannya perubahan keempat UUD 1945 berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan berkedudukan sebagai Ketetapan MPR. Berada di bawah Undang-Undang Dasar dan diatas undang-undang. Yang dimaksud dengan ketetapan MPR disini adalah Putusan MPR yang memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR.
 - Kedua, Kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR diberikan kepada MPR.
- b. Bagian kedua tentang kedudukan Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat dalam sistem peraturan perundangan nasional, berdasarkan pembahasan yang dilakukan terkait dengan masalah ini, dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu :
 - Pertama, bahwa dengan dibentuknya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *hierarki* tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 tidak berlaku lagi, digantikan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang tersebut.
 - Kedua, Ketentuan dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang ini, menjadi landasan yuridis bagi Ketetapan MPRS/MPR RI, yang

- masih dinyatakan berlaku oleh TAP MPR No. I/MPR/2003, memiliki kekuatan hukum mengikat.
- Ketiga, bahwa undang-undang tersebut meniadakan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.
 - Keempat, MPR sebagai lembaga pembentuk Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat, saat ini dan ke depan tidak dapat melaksanakan Sidang untuk menilai, merubah, mencabut Ketetapan MPRS/MPR RI warisan tersebut.
 - Kelima, sistem Peraturan Perundang-undangan nasional saat ini tidak mengenal adanya suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan berada di atas undang-undang.
 - Keenam, status Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat, dapat disejajarkan dengan undang-undang, walaupun tidak secara tegas sama seperti undang-undang yang dimaksud oleh UUD 1945.
 - Ketujuh, status Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat, dapat disejajarkan dengan undang-undang ditinjau dari substansi materi kandungannya yang bersifat rekomendasi.
 - Kedelapan, penurunan derajat status hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat menjadi undang-undang sebelumnya telah dilakukan oleh MPR melalui Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 yang merumuskan bahwa 11 (sebelas) Ketetapan MPRS/MPR RI yang dikelompokkan dalam pasal ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.
- c. Bagian ketiga tentang dengan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat, berdasarkan pembahasan yang dilakukan terkait dengan masalah ini, dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu :

- Pertama, bahwa Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden dan DPR untuk membentuk undang-undang.
- Kedua, bahwa Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- Ketiga, bahwa UUD 1945 tidak merinci apa saja lingkup pengertian undang-undang.
- Keempat, UUD 1945 mengedepankan adanya persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang.
- Kelima, bahwa dengan perluasan pengertian dari undang-undang, maka DPR, Presiden, DPD dan Mahkamah Konstitusi dapat disebut sebagai lembaga yang berwenang untuk menilai, merubah dan mencabut Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat.
- Keenam, DPR dengan Persetujuan Presiden dapat menilai, mengubah dan mencabut Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat itu, melalui proses legislasi, sehingga pengujiannya disebut sebagai *legislative review*.
- Ketujuh, DPD dapat ikut menilai, mengubah dan mencabut Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat itu, hanya apabila materi muatan Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut berhubungan dengan berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- Kedelapan, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian konstitusional Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat tersebut, melalui proses

----- peradilan konstitusi, sehingga pengujiannya disebut sebagai *judicial review*.

5.2. Saran

Saran yang dapat penulis berikan berdasarkan kajian yang telah dilakukan, antara lain :

- a. Perlu ditingkatkan sosialisasi atas hasil Perubahan UUD 1945 kepada segenap masyarakat Indonesia, sehingga seluruh masyarakat dapat memahami keseluruhan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 hasil perubahan secara komprehensif, sebagai bagian dari pemenuhan hak konstitusional rakyat.
- b. Perlunya dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga seluruh peraturan perundang-undangan yang mengikat masyarakat secara umum, tidak ada yang bertentangan satu sama lain, baik dalam arti vertikal maupun horizontal.
- c. Pimpinan MPR mengadakan rapat konsultasi dengan Pimpinan lembaga negara lain sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf e Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, untuk menyesuaikan status hukum Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional, sebagai konvensi ketatanegaraan yang baru sehingga terdapat kepastian hukum atas Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat.
- d. DPR dengan Presiden sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang sesegera mungkin merumuskan semua norma yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR RI yang masih memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam undang-undang melalui program legislasi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI : 2005
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Cet.I.; 2006.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Cet.I, : 2006
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer: 2007
- _____. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Cet.I, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cet. Ke XXVIII.; 2006
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*, Cet.I, Jakarta: PT.Bumi Aksara, 1990.
- Diponolo, G.S. *Ilmu Negara*, Jilid 2 (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1975.
- Erliyana, Anna. *Keputusan Presiden Analisis Kepres R.I. 1987-1998*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta: 2004
- Hatta, Mohammad. "Kearah Indonesia Merdeka" (1932), dalam Kumpulan Karangan, Jilid I, Jakarta: Bulan Bintang, 1976
- Huda, Nimatul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cet.I, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Indra, Muhammad Ridwan *UUD 1945 Sebagai Karya Manusia* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Kusuma, RM. A. B. *Lahirnya UUD 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta : 2004
- Kaljarvi, Thorsten V. *Forms and Types of Government.*" in Roy V.Peel and Joseph S.Roucek, *An Intruduction to Politic*, New York, 1951.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Transleted by Anders Wedberg, Renewed, Russell, New York, 1973

- _____, Teori Hukum Murni, Alih Bahasa Somardi, (Rimdi Press, Cet.I, Jakarta : 1995
- Kurde, Nukthoh Arfawie. Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Cet.I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Yogyakarta:2005.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, (PSHTN FH UI, Jakarta : 1976.
- Lubis, M. Solly. Asas-asas Hukum Tata Negara, Cet.II Bandung: PT.Alumni, 1978.
- Mahfud MD, Moh. Politik Hukum di Indonesia, LP3ES, Jakarta : 1998.
- _____, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, LP3ES, Jakarta : 2005.
- _____, Perdebatan Hukum Tata Negara, LP3ES, Jakarta : 2007.
- Mahmassani, Subhi Rajab .Konsep Dasar Hak-hak Asasi Manusia Studi Perbandingan Dalam Syaria Islam dan Perundang-undangan Modern (Arkan Hudud'L-Insan, Beirut, 1979, Diterjemahkan Oleh Hasanudin, Cet.I Jakarta: PT.Tintamas Indonesia, 1993.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta : 2007.
- Marzuki, Muhamad Laica “Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia (Merenung Nation and Character Building di Negeri ini)” dalam kumpulan tulisan, Kewarganegaran Dalam Bingkai Pembangunan Jati Diri Bangsa (Nation and Character Building, Jakarta: Komnas HAM, 2006.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Sejarah, Realita dan Dinamika, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta : 2006.
- Materi Sosialisasi Putusan MPR RI (Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI), Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta : 2007.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Bandung: PT.Alumni, 1987.
- Muslimin, Amrah Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung : 1978.
- Nurtjahjo, Hendra. Politik Hukum Tata Negara Indonesia, PSHTN Fak. Hukum Universitas Indonesia : 2004.

- Pound, Roscoe. *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, New York, London : 1957.
- Prasojo, Eko. Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum, Alumni*, Bandung : 1986.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi, Fokus Media*, Bandung : 2007.
- Riyanto, Astin. *Teori Negara Kesatuan*, Bandung: Yapemdo, 2006.
- _____, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Bandung: Yapemdo, 2007.
- Sahasad, Al Chaidar Zulfikar Salahudin Herdi *Federasi atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosialis Demokrasi, Cet.I* Jakarta: Madani Press, 2000.
- Schmid, Jhr.Dr.J.J.Von. *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, diterjemahkan oleh, R. Wiratno, Djamaludin, Dt. Singomangkuto, Pembangunan, Jakarta : 1980.
- Soejito, Irawan. *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia, I & II*, Pradnya Paramita, Jakarta : 1976.
- Soekamto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*,(PT.Raja Grafindo, Edisi I, Cet. V, Jakarta : 2001.
- _____, "Peranan Peprustakaan di dalam Penelitian Hukum", Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.
- Suseno, Frans Magni. *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakara : 1999.
- Syafrudin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Binacipta, Jakarta : 1985.
- Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UNDANG-UNDANGD 1945, Edisi II*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Wahjono, Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1989.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam dan Huma, 2002.

_____, "Konstitusionalisme: Suatu Paham Peradigmatik yang Mendasari Pola Hubungan Kepenguasaan Antara Negara dan Warga Negara dalam Konteks HAM", dalam *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer* oleh Jimly Asshiddiqie dan Para Pakar Hukum, The Biography Institut, Bekasi: 2006.

Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan UUD 1945 I*, Yayasan Prapantja, Jakarta : 1959.

_____, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cet. VI, Jakarta: 1982.

2. Artikel / karya Tulis Ilmiah/ Makalah / Risalah/ kamus

Asshiddiqie, Jimly. , "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UNDANG-UNDANGD Tahun 1945", Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Denpasar 2003.

Soekamto, Soerjono. dan Sri Mamudji, *Peranan Peprustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta : Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.

Wahjono, Padmo Indonesia ialah Negara yang Berdasar atas Hukum, "Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum UI," Jakarta, 17 November 1979.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar

Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *UUD 1945*

Ketetapan MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Ketetapan MPR Nomor I Tahun 2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta : 2003

Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Himpunan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Berdasarkan Ketetapan MPR No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta : 2003

Undang-Undang

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*,

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, Lembaran Negara : Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara : Nomor 4310.
Indonesia, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Lembaran Negara : Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara : Nomor 4316.
Indonesia, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874,.
Indonesia, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150.
Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Lembaran Negara : Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara : Nomor 4389.

