



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGUJIAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
DAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEMENTARA
(MPR/MPRS) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA**

SKRIPSI

**DELLA SRI WAHYUNI
0806341734**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGUJIAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
DAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEMENTARA
(MPR/MPRS) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**DELLA SRI WAHYUNI
0806341734**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM HUBUNGAN ANTARA NEGARA
DAN MASYARAKAT
DEPOK
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Della Sri Wahyuni

NPM : 0806341734

Tanda Tangan :

Tanggal : 4 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Della Sri Wahyuni
NPM : 0806341734
Program Studi : Ilmu Hukum Kekhususan Hukum Hubungan antara
Negara dan Masyarakat
Judul Skripsi : Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan
Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Sementara (Ketetapan MPR/S) dalam Sistem
Ketatanegaraan Republik Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : Dr. Hamid Chalid, S.H., L.L.M

Pembimbing I/Penguji : Dr. Fatmawati, S.H., M.H.

Pembimbing II/Penguji : Mustafa Fakhri, S.H., M.H.,L.L.M.

Penguji : Nur Widyastanti, S.H., M.H

Hamid Chalid
Fatmawati
Mustafa Fakhri
Nur Widyastanti

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 4 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur, penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena hanya atas izin dan kemudahan dariNya lah, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul “Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Ketetapan MPR/S) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.”

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini dapat penulis selesaikan berkat bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Penulis berharap semoga Allah SWT memberikan balasan atas bantuan yang telah diberikan kepada penulis.

Pada kesempatan ini pula, penulis ingin mengucapkan terimakasih pada semua pihak yang telah memberikan bantuan yang besar artinya dalam proses penyelesaian skripsi ini, yaitu kepada:

1. Ibu Dr. Fatmawati, S.H., M.H, atas bantuannya yang begitu besar selama membimbing penulis dalam penulisan skripsi ini. Di tengah-tengah kesibukan beliau sebagai seorang pengajar dan juga seorang Ibu, beliau tetap meluangkan waktu untuk berbagi ilmu kepada penulis. Semoga Allah senantiasa memeluk Ibu dengan segala rahmat dan karuniaNya.
2. Bapak Mustafa Fakhri, S.H., M.H.,L.L.M, yang akrab dengan panggilan “Bang Tope”, atas bantuannya sebagai pembimbing II penulis. Diantara aktivitas beliau yang padat, beliau tetap memberikan masukan-masukan dan pandangan kritis, serta koreksi terhadap permasalahan yang penulis angkat dalam skripsi ini.
3. Bapak Dr. Hamid Chalid, S.H., L.L.M, dan Ibu Nur Widyastanti, S.H., M.H, atas kesediaannya menguji skripsi penulis.
4. Bapak Abdul Salam, S.H., M.H, selaku PA penulis atas bimbingan dan bantuannya selama delapan semester perkuliahan di FH UI.
5. Seluruh pengajar FH UI, khususnya bagian PK V Hukum Tata Negara (HTN) atas ilmu yang telah diajarkan kepada penulis. Semoga Allah SWT mencatat itu sebagai amalan Bapak dan Ibu yang tidak akan pernah putus.

6. Mbak Dian Rositawati, S.H.,M.A selaku Direktur Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) yang telah memberikan kesempatan magang kepada penulis, demikian juga dengan “kakak-kakak” LeIP lainnya Mbak Ipeh, Mbak Achi, Bang Dimas, Bang Asril, Bang Yura, Bang Eki, Bang Cholil, Mas Dani, Elsa dan Alfeus
7. Bapak Ahmad Budiman, S.T, atas dorongannya agar penulis selalu “haus” dalam mencari ilmu dan bantuan dananya selama penulis menjalani perkuliahan di FH UI. Semoga Allah SWT menjawab doa-doa Bapak untuk mewujudkan dunia yang penuh dengan muslim yang taat, berintegritas dengan kadar intelektualitas luar biasa. Amin.
8. Para guru penulis, baik dari tingkat TK, SD, Madrasah, SMP, dan SMA, khususnya kepada Ibu Elifya Basyir yang selalu mendorong penulis untuk meraih keinginan kuliah di FH UI.
9. Teman-teman penulis di “geng belajar RBT” yang sekaligus menjadi saudara penulis dalam berbagi suka dan duka di awal-awal perkuliahan hingga saat ini, yaitu Devina Puspita, Annisyah Nabila, M.Ihsan Baga, Syahzami Saputra, Santri Satria, Destantiana Nurina, Norma Oktaria, Rachmawati Putri dan Margaretha. Semoga semua mimpi dan asa yang pernah kita perbincangkan dijawab oleh Nya.
10. Teman-teman PK V HTN-HAN angkatan 2008, khususnya para “pejuang tangguh skripsi”, yaitu Liza Fariyah, Agung Sudrajat, Fadillah Isnan, Kartini L Makmur dan Endah Dewi Purbasari, atas segala dorongan penyemangatnya kepada penulis disaat penulis tergoda dengan keputusan.
11. Teman-teman ILDS (*Indonesia Law Debate Society*), khususnya Damianagatayuvens, atas pandangan-pandangan kritisnya saat berdiskusi dengan penulis mengenai permasalahan yang penulis bahas dalam skripsi ini. Semoga Tuhan membalas dengan sebaik-baiknya.
12. Teman-teman kontrakan yang selama tiga tahun belakangan hidup bersama dengan penulis berbagi suka dan duka di perantauan, yaitu: Suci Ramadeni, Ifिता Rahmi, Benita Safitri, dan khusus untuk Putri Mandasari

dan Siska Eka yang memberi izin pada penulis untuk “me-sabotase” kamarnya ketika penulis menyelesaikan penulisan skripsi ini.

13. Sahabat sekaligus “partner in crime” penulis, Nadia Amanda Putri, atas dorongan, doa, dan kepercayaan kepada penulis bahwa penulis bisa menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya.

Dalam kesempatan ini pula, secara khusus penulis mengutarakan terimakasih kepada Prof. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum (Alm) yang telah memberi izin kepada penulis untuk menulis skripsi dan ilmu yang telah diajarkan kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan di FH UI. Semoga Allah SWT menempatkan Prof di tempat terindah disana dan segala ilmu yang telah Prof ajarkan menjadi amal jahiriyah yang tiada putusnya.

Pada akhirnya, penulis mengucapkan terimakasih yang tulus dan tiada berhingga kepada Ayahanda penulis, M. Dalin, yang selalu mengingatkan penulis bahwa kehidupan tidak “hidup” tanpa perjuangan dan cinta, *thank for being my dad*. Ibunda Nirwana, orang pertama yang selalu percaya bahwa mimpi itu bisa jadi nyata, terimakasih atas jalinan doanya untuk penulis. Kakanda Dani Novendri, yang menggantung cita-cita menjadi sarjana demi dua adik tersayang, dan kakanda Dina Selviarni, atas kesediaannya mendengarkan segala keluh kesah penulis, dan menjadi orang pertama yang menangis untuk segala kesedihan maupun kebahagiaan yang penulis rasakan. Semoga Allah SWT selalu mengikat kita dengan cinta Nya.

Penulis sangat menyadari kekurangan yang ada dalam skripsi ini, dan oleh karenanya kritik dan saran yang membangun dari pembaca merupakan hal yang penulis harapkan. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberi manfaat dan sekiranya dapat menjadi tambahan amal bagi penulis. Amin Ya Rab.

Depok, Juli 2012

Della Sri Wahyuni

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Della Sri Wahyuni

NPM : 0806341734

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Fakultas Hukum

Jenis Karya : Skripsi

Untuk 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 KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEMENTARA (KETETAPAN MPR/S)
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

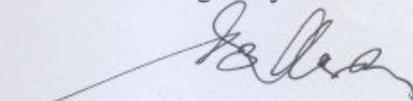
serta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada Tanggal : 4 Juli 2012

Yang menyatakan



(Della Sri Wahyuni)

ABSTRAK

Nama : Della Sri Wahyuni
Program Studi: Ilmu Hukum Kekhususan Hukum Hubungan antara Negara dan Masyarakat
Judul : Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/S) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Dalam penelitian ini terdapat dua pokok permasalahan: *Pertama*, terkait dengan kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan serta implikasi yuridisnya, dan *Kedua*, mengenai pengujian Ketetapan MPR/S dan lembaga negara mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR/S tersebut terhadap UUD NRI 1945. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis normatif* yang bertumpu pada data sekunder dan disajikan secara *deskriptif analitis*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam sistem hukum nasional adalah peraturan perundang-undangan yang tergolong dalam aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) yang berada setingkat di bawah UUD NRI 1945 dan setingkat di atas UU. Kedudukan demikian membawa implikasi yuridis bahwa secara materiil Ketetapan MPR/S tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945, dan terhadap Ketetapan MPR/S tersebut dapat dilakukan pengujian (*review*) dengan batu uji UUD NRI 1945. Pengujian Ketetapan MPR/S dilakukan melalui mekanisme *legislative review*, dan lembaga negara yang berwenang melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR/S adalah MPR sendiri sebagai pembentuknya sesuai dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.

Kata kunci:
Tata urutan, Ketetapan MPR/S, *Legislative Review*,

ABSTRACT

Name : Della Sri Wahyuni
Study Program: Constitutional Law
Title : Decree of MPR/S Review in the Republic of Indonesia's State System

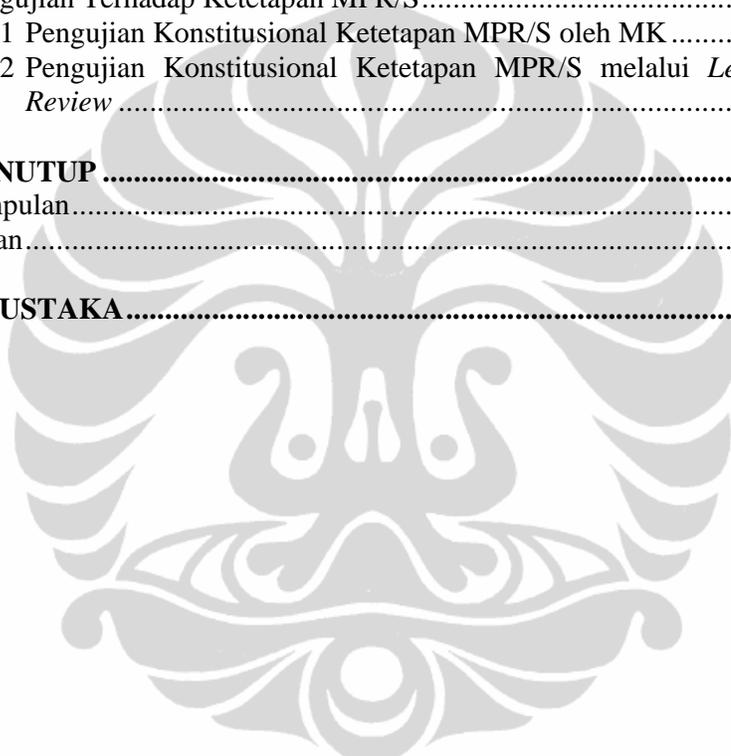
This research will focus on two main problems. *First*, the legal position of the MPR/S Decree in the law and regulations as well as legal implications. *Secondly*, MPR/S Decree review and regarding which institutions that has the authority to review. The method used in this research is judicial-normative which has its bearing on secondary data, this research will also be presented in the form of descriptive-analytical. The result of this research shows that the fact that the legal position of MPR/S Decree in the system of national law is legislation pertained in the basic rule of state (staatsgrundgesetz) who are a notch below the UUD NRI 1945 and a notch top of UU. Thus the position of legal implications that materially MPR/S Decree must not be contrary and again UUD NRI 1945 and it can be reviewed. MPR/S Decree review is done trough legislative review mechanism, and state agencies that are authorized to perform is MPR itself as a constituent institution in accordance with the MPR Decree No. III/MPR/2000 and Parliement based on Article 4 MPR Decree No. I/MPR/2003

Keywords:
Legal Order, MPR/S Decree, Legislative Review

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Permasalahan.....	12
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Kerangka Teoritis dan Konseptual	13
a. Kerangka Teoritis	13
1. Norma Hukum dan Hierarki Norma Hukum	13
2. Pengujian Norma Hukum	17
b. Kerangka Konseptual	20
1.5 Metode Penelitian	22
1.6 Sistematika Penulisan.....	24
BAB II KEDUDUKAN HUKUM KETETAPAN MPR/S DALAM TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA.....	26
2.1 Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD.....	26
2.1.1 MPR Sebelum Perubahan UUD 1945	26
2.1.2 MPR Setelah Perubahan UUD 1945	33
2.1.3 Ketetapan MPR/S Sebelum Perubahan UUD 1945	41
a. Istilah Ketetapan MPR/S	41
b. Ketetapan MPR/S Bersifat Mengatur dan Menetapkan.....	44
c. Materi Muatan Ketetapan MPR/S.....	49
d. Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.....	52
e. Fungsi Ketetapan MPR/S	55
2.1.4 Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945.....	58
a. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003	58
b. Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang- Undangan Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004.....	64
c. Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang- Undangan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011.....	66
d. Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011	69

2.2	Implikasi Yuridis Keberadaan Ketetapan MPR/S dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan atas Berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011	73
2.2.1	Ketetapan MPR/S Sebagai Peraturan Perundang-Undangan.....	73
2.2.2	Ketetapan MPR/S Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan	75
BAB III PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MPR/S.....		79
3.1	Uji Konstitusionalitas dalam Sistem Ketatanegaraan RI	79
3.1.1	Pengujian Konstitusionalitas Sebelum Perubahan UUD 1945..	78
3.1.2	Pengujian Konstitusionalitas Setelah Perubahan UUD 1945....	87
3.2	Pengujian Terhadap Ketetapan MPR/S.....	94
3.2.1	Pengujian Konstitusional Ketetapan MPR/S oleh MK	95
3.2.2	Pengujian Konstitusional Ketetapan MPR/S melalui <i>Legislative Review</i>	99
BAB IV PENUTUP		103
4.1	Simpulan.....	103
4.2	Saran.....	105
DAFTAR PUSTAKA.....		107



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu tuntutan yang paling mendasar dan prioritas dari gerakan reformasi yang berujung pada runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada medio tahun 1998 adalah reformasi pada bidang hukum.¹ Tahap awal yang dilakukan untuk mewujudkan prioritas tersebut adalah dengan mengubah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai hukum dasar dalam penyelenggaraan negara. Secara prinsipil, perubahan UUD 1945 merupakan suatu keniscayaan. Mengingat, reformasi hukum mustahil dilakukan tanpa melakukan perubahan konstitusi (*constitutional reform*).² Dalam pandangan Abraham Amos, proses perubahan konstitusi bukan sesuatu yang bersifat keramat (tabu), melainkan bertujuan untuk memperbaiki hal-hal substansial yang belum termuat dalam konstitusi,³ dan memperbaiki kelemahan-kelemahan,⁴ serta ketidaksempurnaan konstitusi sebagai buah karya manusia. Karena pada awal pembentukannya, UUD 1945 adalah

¹Jimly Asshiddiqie, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional," makalah disampaikan dalam Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Jakarta, 21 November 2005, hlm. 4.

²Jaenal Aripin, "Reformasi Hukum Di Indonesia dan Implikasinya Terhadap Peradilan Agama: Analisis Terhadap Peradilan Agama di Era Reformasi (1998-2008)," sinopsis disertasi yang diujikan dalam sidang senat terbuka Sekolah Pascasarjana UIN, Jakarta 23 Juli 2008, hlm. 1

³H.F. Abraham Amos, *Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia : Analisis Sosiologis Kritis Terhadap Prosedur Penerapan dan Penegakan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 82.

⁴Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 155-157. Kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945 diantaranya adalah:

- UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan member porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai;
- UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan undang-undang maupun dengan Peraturan Pemerintah;
- UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden;
- UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya.

konstitusi yang bersifat sementara.⁵ Oleh karena itu, Soekarno menyebutnya sebagai UUD *revolutiegrondwet*.⁶

Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dalam sidang-sidang MPR. Perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah UUD 1945 sebelum perubahan berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat tahap perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan.⁷ Bahkan hasil perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁸

Selain perubahan dan penambahan butir-butir ketentuan, perubahan UUD 1945 juga mengakibatkan adanya perubahan yang krusial terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia, yaitu perubahan kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru.⁹ Salah satu perubahan yang krusial tersebut adalah pergeseran kedudukan, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, tercantum kalimat “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Pernyataan ini memberikan pemahaman

⁵Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 410, sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *loc. cit.*, hlm. 5. Dalam pidatonya Soekarno menyatakan: “Tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan : “ini adalah undang-undang dasar kilat.” Nanti, kalau kita telah bernegara di suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali majelis perwakilan rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.”

⁶Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 48.

⁷Jimly Asshiddiqie, *loc. cit.*, hlm.12.

⁸Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945,” makalah disampaikan dalam simposium yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2003, hlm. 1.

⁹Jimly Asshiddiqie, *loc. cit.*, hlm. 12.

bahwa MPR merupakan lembaga negara yang tertinggi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini mengandung arti bahwa lembaga-lembaga negara yang lain berada di bawah majelis. Oleh karena itu, lembaga-lembaga negara di luar majelis tidak dapat membatalkan putusan-putusan majelis, hal mana disebabkan oleh kedudukannya yang lebih rendah.¹⁰ Pemahaman MPR sebagai lembaga negara tertinggi kala itu dijabarkan pula dalam penjelasan Pasal 1 tersebut, bahwa “Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.”¹¹

Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:¹²

- a) menetapkan Undang-Undang Dasar;¹³
- b) mengubah Undang-Undang Dasar;¹⁴
- c) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara;¹⁵
- d) memilih Presiden dan Wakil Presiden;¹⁶ dan
- e) meminta pertanggungjawaban Presiden ditengah masa jabatannya karena dakwaan pelanggaran melalui persidangan istimewa.¹⁷

Apabila dicermati ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan secara eksplisit bahwa MPR adalah pelaksana sepenuhnya dari kedaulatan rakyat, maka sesungguhnya kekuasaan MPR tidak terbatas pada lima poin kekuasaan di atas. MPR memiliki kekuasaan lainnya

¹⁰Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945* (Bandung: Alumni, 1989), hlm.87.

¹¹A.S.S Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 15.

¹²Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 136.

¹³Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945*, Keppres No. 150 Tahun 1959, LN No. 75 Tahun 1959, Ps. 3.

¹⁴*Ibid.*, Ps.37.

¹⁵*Ibid.*, Ps. 3.

¹⁶*Ibid.*, Ps. 6 ayat (2).

¹⁷*Ibid.*, Ps. 8 *jo* penjelasan

sebagai lembaga yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat selain kekuasaan yang secara jelas disebutkan dalam UUD 1945, yaitu: MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN),¹⁸ MPR sekali lima tahun memilih Presiden dan Wakil Presiden,¹⁹ dan MPR dapat mengubah Undang-Undang Dasar.²⁰

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 perubahan ketiga memuat ketentuan yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan ketentuan ini membawa implikasi yang luar biasa terhadap kedudukan MPR. Semula, MPR yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pasca perubahan UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya, yaitu Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dengan kedudukan demikian, kekuasaan MPR setelah perubahan UUD 1945 (berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 setelah perubahan) adalah:²¹

- a) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;²²
- b) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;²³
- c) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;²⁴ dan
- d) memilih dan menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap.²⁵

¹⁸Lihat ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan.

¹⁹ Lihat ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 UUD 1945 sebelum Perubahan.

²⁰ Lihat ketentuan Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan.

²¹ Jimly Asshiddiqie, et al., *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung* (Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Indonesia, 2006), hlm. 61.

²² Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 13 Tahun 2006, Ps. 3 ayat (1).

²³ *Ibid.*, Ps. 3 ayat (2).

²⁴ *Ibid.*, Ps. 3 ayat (3).

Dilihat dari kekuasaan MPR setelah perubahan UUD 1945 tersebut, terdapat satu tugas MPR yang dihapus, yaitu menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN).²⁶ Tugas ini adalah cerminan dari kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang tunggal kedaulatan rakyat. GBHN harus ditetapkan oleh MPR sebagai majelis yang memegang kedaulatan negara. “Ketetapan” tersebut harus merupakan ketentuan-ketentuan pokok yang dapat mencerminkan keinginan dan sekaligus merupakan pernyataan keseluruhan rakyat sebagai salah satu tujuan yang harus dicapai dalam waktu maksimal lima tahun.²⁷ Selain pengertian ini, “Ketetapan” MPR dalam rangka menetapkan GBHN tidak saja berupa Ketetapan khusus mengenai GBHN, akan tetapi seluruh “Ketetapan” yang dikeluarkan MPR pada hakekatnya merupakan garis-garis besar daripada haluan negara.²⁸ Dengan demikian, tugas menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan) dilaksanakan melalui “Ketetapan MPR” yang merupakan produk hukum dari lembaga ini.²⁹

UUD 1945 sebelum perubahan tidak pernah menentukan tentang Ketetapan MPR/S sebagai produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh MPR. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal oleh UUD 1945 sebelum perubahan hanyalah tiga, yaitu UU (Pasal 5 *jo* Pasal 20 UUD 1945

²⁵ *Ibid.*, Ps. 8 ayat (2).

²⁶ Tugas menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara ini tercantum dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan.

²⁷ Muhammad Ridhwan Indra, *MPR selayang pandang* (Jakarta:Yayasan Masagung, 1988), hlm.58.

²⁸ Moh Kusnardi dan Bintan R, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 46-57. Mengenai pengertian dari garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3 UUD 1945), diantara para ahli hukum terdapat perbedaan pendapat. Versi pertama, yaitu golongan yang menyatakan istilah GBHN mempunyai pengertian yang luas. Sedangkan yang mengartikan GBHN secara sempit diantaranya Harmaily Ibrahim (Lihat, Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat: Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sinar Bhakti, 1979), hlm. 30). Prof Hamid S Attamimi berpendapat bahwa GBHN tidak sama dengan garis-garis besar daripada haluan negara, (Lihat, Hamid S Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,” (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 137). Muhammad Ridwan Indra memandang dengan berbeda, bahwa menurut beliau GBHN dapat dibedakan atas dua bagian, yaitu GBHN yang dimaksud meliputi seluruh Ketetapan MPR/S dan Ketetapan MPR tentang GBHN (Lihat, Muhammad Ridhwan Indra, *op.cit.*, hlm.61).

²⁹ Muhammad Ridhwan Indra, *op.cit.*, hlm. 62.

sebelum perubahan), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 UUD 1945 sebelum perubahan), dan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan). Bentuk lain seperti Ketetapan MPR/S tidak disebut dalam UUD 1945 sebelum perubahan, setidaknya secara eksplisit.³⁰ Dikenalnya bentuk Ketetapan MPR/S dalam tata hukum di Indonesia terjadi sejak dikeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.³¹

Tidak disebutnya Ketetapan MPR/S oleh UUD 1945 sebelum perubahan, bukan berarti Ketetapan MPR/S menjadi *illegal* dan tidak memiliki kekuatan hukum. Dalam penjelasan Umum UUD 1945 sebelum perubahan khususnya dalam Sistem Pemerintahan Negara Nomor III.3 secara tidak langsung keberadaan Ketetapan MPR/S diakui oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Adapun rumusannya adalah:

“Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama majelis permusyawaratan rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini 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 adalah mandataris dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.”

Selanjutnya, keberadaan Ketetapan MPR/S dalam tata hukum nasional ditegaskan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Berikutnya, ketetapan ini digantikan oleh Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 mengenai hal yang sama. Dalam dua

³⁰ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR/S Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara* (Bandung: Remadja Karya CV, 1985), hlm. xi.

³¹ *Ibid.*

ketetapan tersebut, Ketetapan MPR/S berada dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang posisinya setingkat dibawah UUD 1945 dan setingkat di atas UU.

Perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945, selain membawa dampak hilangnya tugas MPR untuk menetapkan GBHN, perubahan tersebut juga berdampak pada status hukum dan kedudukan produk hukum MPR berupa Ketetapan MPR/S yang berkaitan erat dengan tugas menetapkan GBHN. Peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPR/S yang dikeluarkan tahun 1966-2002 menjadi agenda yang tidak terelakkan. Oleh karena itu Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 setelah perubahan menugaskan MPR untuk mengeluarkan suatu keputusan MPR dalam hal peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S. Peninjauan kembali ini sekaligus upaya untuk menghindari ketidakpastian hukum dari Ketetapan MPR/S yang dimaksud.³² Menyikapi hal ini, Forum Permusyawaratan Sidang-Sidang MPR periode 1999-2004 berhasil menyusun dan mengeluarkan Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S tahun 1960-2002.³³

Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 mengelompokkan Ketetapan MPR/S yang terdiri dari: (i) Ketetapan MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi; (ii) Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing; (iii) Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004; (iv) Ketetapan MPR/S yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004; (v) Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang; dan (vi) Ketetapan MPR/S

³²Rachmani Puspitadewi, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol.25 No.4 (Oktober 2010): 1-9.

³³*Ibid.*, hlm. 3.

yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, karena bersifat final, telah dicabut maupun telah dilaksanakan.³⁴

Berdasarkan pengelompokkan tersebut, Ketetapan MPR/S yang masih berlaku hanyalah Ketetapan MPR/S yang dimuat dalam Pasal 2 dan beberapa dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tersebut, yaitu:³⁵

- 1) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Fahaman Atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.
- 2) Ketetapan MPR No. 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 NRI 1945.
- 3) 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.
- 4) Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tetapi, masih ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan, sehingga ketetapan ini dapat dikatakan masih berlaku.
- 5) Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- 6) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
- 7) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
- 8) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.

³⁴*Ibid.*, hlm. 5.

³⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 44-45.

Sampai dengan ditetapkannya Ketetapan MPR No.I/MPR/2003, persoalan tentang kedudukan, materi dan status hukum Ketetapan MPR/S dipandang telah terselesaikan. Sementara itu, dengan diundangkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,³⁶ persoalan tersebut mengemuka kembali. Pasalnya, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004,³⁷ Ketetapan MPR/S tidak termasuk dalam tata urutan atau keberadaannya tidak diakui lagi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.³⁸ Pendapat ini bisa dikemukakan walaupun pada ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2004 dan penjelasannya mengakui keberadaan jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetap saja Ketetapan MPR/S tidak terhitung sebagai peraturan yang diakui keberadaannya. Hal ini dikarenakan tidak adanya perintah dalam UUD 1945 setelah perubahan untuk membentuk Ketetapan MPR/S atau mendelegasikan suatu pokok pengaturan untuk diatur lebih lanjut oleh Ketetapan MPR.³⁹ Kondisi seperti ini lagi-lagi menghidupkan persoalan status hukum Ketetapan MPR/S yang sempat menjadi masalah pada awal perubahan UUD 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut, pada tanggal 12 Agustus 2011 DPR dan Presiden menyetujui bersama UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana yang tertuang dalam Penjelasan Umum bagian I UU tersebut, bahwa

³⁶ Undang-undang ini disetujui bersama oleh DPR dan Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 4 angka 4 Ketetapan MPR No . I/MPR/2003, dan sebagai pengganti dari Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

³⁷ Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah.

³⁸ Maria Farida Indrati, “ Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945,” *Yuridika Vol 20 No. 1* (Januari – Februari 2005), hlm 57.

³⁹ *Ibid.*

dibentuknya UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai bentuk penyempurnaan dari kelemahan-kelemahan yang dikandung oleh UU Nomor 10 Tahun 2004. Salah satu penyempurnaan tersebut adalah penambahan Ketetapan MPR/S sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD NRI 1945.⁴⁰ Seperti yang diungkapkan oleh Patrialis Akbar (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II), alasan yang mendasari masuknya Ketetapan MPR/S kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan adalah konsekuensi hukum dari masih adanya beberapa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku sampai sekarang, dan apabila Ketetapan MPR/S tersebut tidak dimasukkan kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan, maka keberadaan Ketetapan MPR/S akan bermasalah.⁴¹

Penempatan kembali Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan bukan lantas menyelesaikan masalah, justru keadaan ini menimbulkan konsekuensi yuridis tertentu terhadap tata hukum nasional. Sesuai dengan rumusan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011, “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Dengan demikian, Ketetapan MPR/S merupakan norma hukum yang mengikat umum.

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

⁴⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389, Ps. 7 ayat (1). Jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan adalah:

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

⁴¹ Patrialis Akbar, seperti yang diberitakan dalam www.detiknews.com, diakses pada 07/03/2012.

MPR/S tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945. Apabila bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka Ketetapan MPR/S kehilangan keabsahannya. Dalam hal materi muatan Ketetapan MPR/S bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, tentunya Ketetapan MPR/S tersebut dapat diuji terhadap UUD 1945 (uji konstiusionalitas). Sebaliknya, Ketetapan MPR/S menjadi sumber hukum dan dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya.

Kedudukan Ketetapan MPR/S dengan konsekuensi yuridisnya tersebut, justru menjadi masalah karena ketidakjelasan dan inkonsistensi pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri. *Pertama*, tidak adanya mekanisme mengenai pengujian Ketetapan MPR/S dan hal ini menimbulkan kekosongan pengaturan. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 9 UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat pengaturan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi hanya sebatas UU terhadap UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. *Kedua*, dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai materi muatan yang harus diatur dengan UU, dan dalam ketentuan pasal ini tidak terdapat Ketetapan MPR/S sebagai peraturan yang harus dijabarkan lebih lanjut oleh UU. Hal ini tentu membuat rancu kedudukan Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang secara kedudukan berada setingkat di atas UU dan dibawah UUD NRI 1945, serta kedudukan Ketetapan MPR/S dalam tata hukum nasional.

Terkait dengan masalah pengujian Ketetapan MPR/S, permasalahan yang paling mendasar adalah lembaga mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR/S tersebut, dan melalui mekanisme apa Ketetapan MPR/S tersebut diuji.

Beranjak dari hal tersebut, dirasakan perlu adanya suatu pembahasan mengenai pengujian Ketetapan MPR/S dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia (RI). Sebagai pelengkap dari pembahasan tersebut, juga perlu memaparkan mengenai pengujian norma hukum dan pengujian norma hukum dalam sistem ketatanegaraan RI, serta perkembangan status hukum dan

kedudukan Ketetapan MPR/S semenjak sebelum perubahan UUD 1945 sampai dengan setelah perubahan UUD 1945.

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dalam karya tulis yang berjudul “Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimanakah pengujian terhadap Ketetapan MPR/S dalam sistem ketatanegaraan RI ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan Umum
 - 1) Mendapatkan pengetahuan tentang masalah yang diteliti.
 - 2) Menggambarkan secara lengkap mengenai aspek-aspek hukum dari masalah yang diteliti.
- b. Tujuan Khusus
 - 1) Untuk memberikan penjelasan mengenai kedudukan Ketetapan MPR/S dalam sistem peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, khususnya setelah perubahan UUD 1945, serta implikasi yuridis atas kedudukan Ketetapan MPR/S tersebut.
 - 2) Untuk mengetahui tentang pengujian Ketetapan MPR/S dan lembaga negara mana yang berwenang untuk melakukan pengujian Ketetapan MPR/S.

1.4 Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

1. Norma Hukum dan Hierarki 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 dengan pedoman, patokan, atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki.⁴² 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 dipatuhi.⁴³

Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, oleh karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya, atau dengan kata lain suatu norma baru dijumpai dalam suatu pergaulan hidup manusia. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan (penyuruhan-penyuruhan) yang sering disebut dengan *das sollen* (*ought to be/ ought to do*)⁴⁴ dan di dalam bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan istilah “hendaknya”.

Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Sistem norma yang statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada “isi” norma. Menurut sistem norma yang statik, suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma-norma khusus dari dari suatu norma umum itu diartikan bahwa, dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma

⁴²Maria Farida Indrati, *op. cit.*, hlm. 18.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State*, sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ibid.*, hlm. 19.

yang khusus dari segi “isi”nya.⁴⁵ Sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat pada berlangsungnya suatu norma atau dari cara pembentukannya atau penghapusannya. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*).⁴⁶

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). 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 dari norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah 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 (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.⁴⁷

Negara pada dasarnya merupakan perwujudan dari tata hukum nasional, sehingga negara sama dengan hukum. Maksud dari suatu tata hukum nasional adalah bukan merupakan suatu hukum yang simpang siur, tetapi merupakan suatu pertingkatan hukum nasional, dimana hukum yang lebih rendah harus bersumber pada hukum yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai akhirnya mencapai suatu norma dasar (*Grundnorm*) yang menjadi sumber dari seluruh hukum yang berlaku. Teori pertingkatan hukum ini disebut dengan *Stufenbouw des Recht*.⁴⁸

⁴⁵*Ibid.*, hlm.20-21.

⁴⁶*Ibid.*, hlm.21-22

⁴⁷*Ibid.*, hlm.23.

⁴⁸Padmo Wahyono, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, Cet.1 (Jakarta: Indo-Hill, 1966), hlm. 18.

Stufenbouw des Recht atau dikenal dengan *stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tidak berasal dari Hans Kelsen sendiri, tetapi berasal dari seorang sarjana yang bernama Adolf Merkel yang tidak lain adalah murid Hans Kelsen. Adolf Merkel dalam teori pertingkatan hukumnya mengungkapkan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).⁴⁹ Menurut Adolf Merkel 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 norma hukum 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 norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁵⁰

Teori Adolf Merkel tersebut disempurnakan oleh Hans Kelsen dengan teori *stufentheorie*. Hans Kelsen memberikan penjelasan lebih lanjut tentang *stufentheorie* tersebut sebagai berikut:⁵¹

“Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, kita sebut sebagai norma dasar. Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri kepada suatu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau suatu tata normatif. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat diantara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normatif. Bahwa suatu norma termasuk ke dalam suatu sistem norma tertentu, ke dalam suatu tata normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan penegasan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tata normatif tersebut. Pencarian alasan validitas dari suatu norma - seperti pencarian sebab akibat- bukanlah suatu *regressus ad infinitum* (proses pencarian sampai akhir), pencarian ini diakhiri oleh suatu norma tertinggi yang menjadi dasar validitas terakhir di dalam sistem normatif, sementara sebab pertama atau terakhir tidak mempunyai tempat di dalam suatu sistem realita alam.”

⁴⁹Maria Farida Indrati, *op.cit.*, hlm. 41.

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 42.

⁵¹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Alih Bahasa Soemardi, Cet.3, Edisi Revisi (Jakarta: Bee Media, 2007), hlm 138-139.

Berkaitan dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut, Hans Kelsen mengemukakan bahwa setiap aturan harus ada hierarkinya, dimulai dari norma dasar yang menjadi tolak ukur validitas bagi norma yang ada di bawahnya. Menurut Hans Kelsen, norma yang ada dalam suatu negara bukanlah berdiri sejajar atau bersifat koordinatif, melainkan masing-masing norma mempunyai tingkatan-tingkatan yang berbeda.⁵²

Hans Nawiasky mengembangkan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar.⁵³

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:⁵⁴

Kelompok I	<i>Staatsfundamentalnorm</i> (Norma Fundamental Negara)
Kelompok II	<i>Staatsgrundgesetz</i> (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara)
Kelompok III	<i>Formell Gesetz</i> (Undang-Undang Formal)

⁵²Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet. 5 (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 179.

⁵³Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44.

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 44-45. Teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky terkenal dengan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*.

Kelompok IV	<i>Verordnung & Autonome Satzung</i> (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)
-------------	--

2. Pengujian Norma Hukum (Peraturan Perundang-undangan)

Teori jenjang norma hukum tersebut, baik yang dikemukakan oleh Hans Kelsen maupun Hans Nawiasky tidak terlepas dari konsep pengujian norma hukum. Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiga-tiganya 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 (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.⁵⁵

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Hans Kelsen, norma hukum adalah suatu norma yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuknya dan norma hukum tersebut sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum memiliki ciri-ciri yang salah satunya adalah memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.⁵⁶ Sejalan dengan itu, menurut teori *stufenbau*, sistem hukum merupakan proses terus menerus, dari yang relatif atau yang abstrak menuju ke yang positif dan seterusnya sampai ke tingkat yang konkrit.⁵⁷ Prosesing tersebut tidaklah otomatis atau tidak berlaku dengan sendirinya tanpa ada yang memprosesnya, tetapi ada lembaga-lembaga yang berwenang untuk melakukan prosesing tersebut.⁵⁸

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 1.

⁵⁶Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 135.

⁵⁷Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Cet.2 (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm. 12.

⁵⁸*Ibid.*

Disamping itu, ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme pengadilan (judisial) ataupun mekanisme *non* judisial. Jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut dengan *judicial review* atau pengujian oleh lembaga *judicial*. Jika pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga pengadilan, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai *judicial review*.⁵⁹

Sebutan yang tepat bergantung pada lembaga mana kewenangan menguji atau *toetsingrecht* itu diberikan.⁶⁰ *Toetsingrecht* atau hak menguji jika diberikan kepada parlemen sebagai legislator, maka proses pengujiannya disebut dengan *legislative review*. Demikian pula jika hak menguji itu diberikan kepada Pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*.⁶¹

Pengujian oleh lembaga legislatif pada umumnya dianut oleh negara yang menganut konsep supremasi parlemen, dimana kedaulatan rakyat direpresentasikan oleh suatu lembaga tertinggi. Hal ini tampak pada negara-negara komunis yang menganut doktrin tersebut.⁶² Dalam paradigma negara hukum konstitusional Juan Linz, ciri utama pemerintahan konstitusional adalah menghendaki hierarki peraturan perundang-undangan yang jelas dan hanya dapat ditafsir oleh kewenangan yudisial.⁶³

Dalam hubungannya dengan UUD atau konstitusi, Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 1-2.

⁶⁰Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cet. 2 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 5. *Toetsingsrecht* berarti hak menguji, istilah ini berbeda dengan *judicial review* yang berarti peninjauan oleh lembaga pengadilan sehingga pada dasarnya, kedua istilah tersebut mengandung arti yang sama, yaitu kewenangan untuk menguji atau meninjau. Perbedaannya adalah dalam istilah *judicial review* sudah secara spesifik ditentukan bahwa kewenangan tersebut dimiliki oleh pelaksana lembaga pengadilan, yaitu hakim.

⁶¹Jimly Asshiddiqie, *op.cit.* ,hlm.2

⁶²Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Cet. 2 (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 72.

⁶³Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Cet.1 (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006) hlm. 55.

merupakan landasan bagi sistem hukum nasional, UUD merupakan *fundamental law*. Dalam hal itu, Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme *guarantees of the constitution*. Jadi dapat dikatakan bahwa hak menguji merupakan konsekuensi dari konstitusi tertulis, atau yang oleh Kelsen disebut konstitusi dalam arti formal.⁶⁴

Baik dalam kepustakaan maupun dalam praktik dikenal ada dua macam hak menguji, yaitu:⁶⁵

1. Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*); dan
2. Hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*).

Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautidak. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.⁶⁶ Sementara itu terkait dengan sifat formil dari pengujian itu sendiri, Jimly Asshiddiqie menyebutkan empat alasan, yaitu:⁶⁷

1. Apakah bentuk atau format suatu undang-undang tersebut sudah tepat menurut UUD atau peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD.
2. Sejauh mana prosedur yang ditempuh dalam proses pembuatan undang-undang tersebut ditaati.
3. Apakah lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan memang berwenang untuk itu.
4. Apakah prosedur pengundangan dan pemberlakuannya sesuai dengan ketentuan UUD.

⁶⁴Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia* (Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996), hlm. 5-6.

⁶⁵Sri Soemantri, *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Cet.4 (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 5.

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 6

⁶⁷Saldi Isra, "Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang," pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 2010, hlm. 22.

Hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁶⁸ Pengujian materiil berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.⁶⁹

b. Kerangka Konsepsional

Dalam tulisan ini terdapat beberapa istilah yang perlu mendapatkan persamaan persepsi, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman makna dari istilah-istilah atau konsep yang digunakan penulis:

1. Tata urutan (hierarki) adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁷⁰ Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian diatur tentang tata urutan (hierarkis) peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Ketetapan MPR/S;
 - 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 4) Peraturan Pemerintah;
 - 5) Peraturan Presiden;
 - 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁶⁸ Ph. Kleintjes sebagaimana dikutip dalam Sri Soemantri, *Hak Menguji...*, *op.cit.*, hlm. 8.

⁶⁹ Fatmawati, *op. cit.*, hlm. 6.

⁷⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian*, UU No. 12 Tahun 2012, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Penjelasan Ps. 7 ayat (2).

2. Pengujian dalam tulisan ini mencakup pengujian materiil dan pengujian formil.

3. Ketetapan MPR/S dalam tulisan ini sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2012 yaitu, “yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.” Ketetapan MPR/S yang masih berlaku menurut Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah:

- 1) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
- 2) Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.
- 3) Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- 4) Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) sepanjang menyangkut mengenai mantan Presiden Soeharto.
- 5) Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- 6) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
- 7) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan KKN
- 8) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2002 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA).

4. *Judicial Review* yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pengujian norma hukum yang dilakukan oleh lembaga kekuasaan kehakiman, yang dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi.

5. *Legislatif Review* yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pengujian norma hukum yang dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri dan produk lembaga legislatif. Dalam hal ini adalah MPR dan DPR.

1.5 Metode Penelitian

a. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian dalam penelitian yang berjudul “Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia“ adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis dan atau wawancara dengan informan serta narasumber.⁷¹

b. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif, yakni mendeskripsikan suatu masalah. Penelitian deskriptif dalam arti dapat menggambarkan bagaimana seharusnya pengujian terhadap Ketetapan MPR/S dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

c. Alat Pengumpulan Data

Dalam penulisan karya tulis ini, penulis menggunakan data sekunder , yaitu:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:
 - a. Peraturan Dasar, yang terdiri dari:

⁷¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008), hlm. 51.

- 1) Batang Tubuh UUD 1945 sebelum perubahan dan UUD Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1973, Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000, Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003, Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2004, dan Keputusan MPR No. I/MPR/2010.
- b. Peraturan Perundang-undangan, yang terdiri dari:
- 1) UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011, UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi sumber hukum primer serta implementasinya,⁷² yang terdiri dari hasil pengkajian, laporan penelitian, artikel ilmiah, buku, makalah, skripsi, tesis, disertasi, dan data-data resmi dari lembaga negara atau instansi pemerintahan yang berkaitan dengan objek penelitian.
 3. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti: abstrak, dan ensiklopedia.

Disamping menggunakan data sekunder tersebut di atas, alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara. Wawancara dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi sebanyak dan seakurat

⁷² Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 31

mungkin terkait dengan masalah yang akan diteliti. Wawancara dilakukan pada narasumber, yaitu orang atau pihak yang mengetahui permasalahan yang akan diteliti karena sifat keilmuan yang dimilikinya berkaitan dengan objek penelitian ini.

d. Metode Analisa Data

Metode analisa data dilakukan dengan metode analisa kualitatif, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata dan yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh.⁷³ Dalam penelitian ini, peneliti adalah yang menjadi subyek dalam pengolahan data mengenai Ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan mengenai kelembagaan MPR, Ketetapan MPR/S, dan pembentukan peraturan perundang-undangan baik sebelum perubahan UUD 1945 maupun setelah perubahan UUD 1945. Analisa data tersebut mengacu kepada kerangka teori, yaitu teori mengenai hierarki norma hukum dan pengujian norma hukum.

e. Bentuk Hasil Penelitian.

Bentuk hasil penelitian ini adalah deskriptif analitis.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika penulisan yang dibagi ke dalam 4 (empat) bab dengan penguraian sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan. Pada Bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, dan metode penelitian.

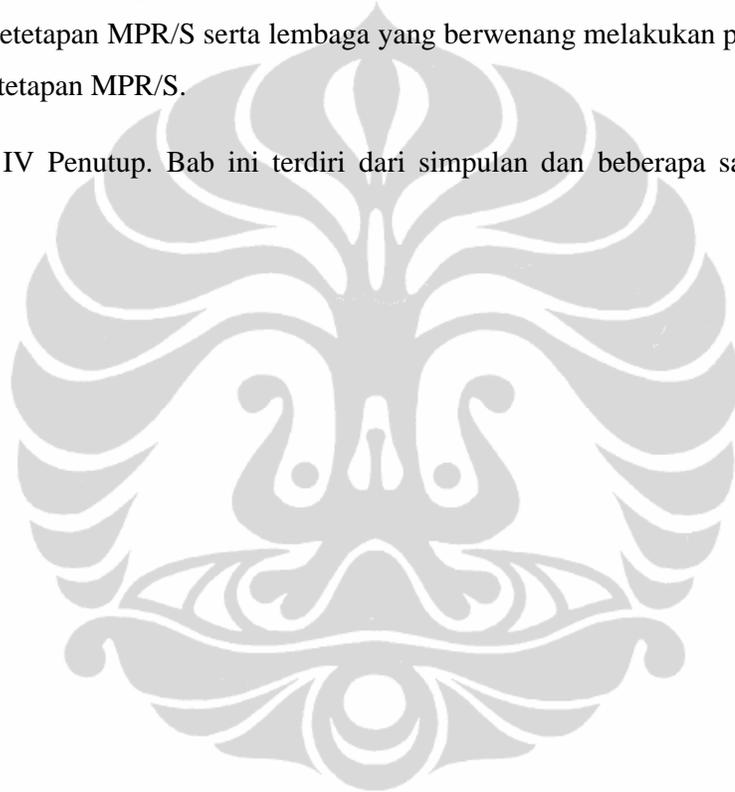
Bab II akan membahas mengenai kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Bab ini terdiri dari dua sub bab, yang pertama akan membahas tentang kedudukan

⁷³*Ibid.*, hlm. 66.

hukum Ketetapan MPR/S setelah perubahan UUD 1945 dan yang kedua adalah implikasi yuridis keberadaan Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan atas berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bab III akan membahas mengenai pengujian terhadap Ketetapan MPR/S. Dalam pembahasannya akan diuraikan mengenai pengujian konstusionalitas dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan pembahasan mengenai pengujian Ketetapan MPR/S serta lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR/S.

Bab IV Penutup. Bab ini terdiri dari simpulan dan beberapa saran dari Penulis.



BAB II

KEDUDUKAN HUKUM KETETAPAN MPR/S DALAM TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA

Keberadaan Ketetapan MPR/S dalam tata hukum Nasional terkait erat dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 membawa akibat yang sangat mendasar terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Perubahan-perubahan mendasar tersebut berdampak pula terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR dalam rangka penyelenggaraan tugas dan wewenangnya, khususnya keberadaan dan kedudukannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pada bagian (bab) ini akan diuraikan mengenai kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan RI, yang terdiri dari dua sub bab pembahasan, yaitu: kedudukan hukum Ketetapan MPR/S setelah perubahan UUD 1945 dan Implikasi yuridis keberadaan Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

2.1 Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945

2.1.1 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum Perubahan UUD 1945

Salah satu pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 adalah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.⁷⁴ Pokok pikiran tersebut diejawantahkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

⁷⁴RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 358. Hal tersebut dikemukakan oleh Soepomo dalam Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undang Dasar pada tanggal 15 Juli 1945.

Rakyat.”⁷⁵ Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

“ Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungs organ des Willens des Staatsvolkes*). Majelis Ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara, Majelis ini mengangkat dan memberhentikan 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. Presiden tidak *neben* tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.”

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 ayat (2) tersebut, MPR merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Berkaitan dengan kedudukan MPR tersebut, Ismail Suny mengemukakan pendapat bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan lembaga negara yang mempunyai supremasi, dan supremasi MPR mengandung dua prinsip, yaitu:⁷⁶ MPR mempunyai *legal power*; dan *no rival authority*.

Menurut Moh. Kusnardi, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia mengandung dua pengertian, yaitu:⁷⁷ MPR sama dengan rakyat; dan MPR sebagai perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat, karena seluruh lapisan dan golongan rakyat akan diwakili dalam badan itu. Harmaily Ibrahim menyepakati pandangan yang dikemukakan oleh Kusnardi tersebut,

⁷⁵*Ibid.*, hlm. 362. Dalam kesempatan ini Soepomo juga mengemukakan bahwa “ Kedaulatan ada di tangan rakyat, yang menjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan lain perkataan, Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara yang tertinggi.” Disamping itu, “Karena Majelis memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas.”

⁷⁶Ismail Suny sebagaimana dikutip dalam Harmaily Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 14.

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 15.

khususnya dalam pengertian yang kedua, bahwa MPR adalah badan perwakilan yang mencerminkan seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah.⁷⁸

MPR sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia tercermin dari susunan keanggotaan MPR itu sendiri yang diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yaitu:

- 1) Seluruh wakil rakyat yang terpilih melalui DPR.
- 2) Utusan golongan yang dalam masyarakat menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Utusan daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara tegas dicantumkan dalam UUD 1945, yaitu:

- 1) Menetapkan UUD (Pasal 3)
- 2) Menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (Pasal 3)
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2)); dan
- 4) Mengubah UUD (Pasal 37).

Kekuasaan MPR yang pertama adalah menetapkan UUD. Kata “menetapkan” disini dapat berarti:⁷⁹ menetapkan UUD yang baru, dan menetapkan UUD 1945 sebagai UUD yang tetap. Dalam pandangan Harmaily Ibrahim, arti kata “menetapkan” tersebut lebih tepat diartikan dalam pengertian yang kedua. Hal ini berdasarkan pidato Soekarno pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, yaitu:⁸⁰

“...dan tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 24.

⁸⁰Moh Yamin dalam Naskah Persiapan UUD 1945, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 25.

tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna.”

Pidato Soekarno tersebut diamini oleh anggota PPKI. Salah satunya adalah anggota PPKI, Ratulangi, mengemukakan pandangannya sebagai berikut:⁸¹

“...Kita mengakui bahwa Undang-Undang Dasar ini diselidiki dan ditetapkan secara kilat, sehingga ada beberapa hal yang harus dan patut ditambahkan,...”

Sehingga Ratulangi merumuskan suatu pasal yang kemudian akan menjadi ayat (2) Aturan Tambahan, yaitu:⁸²

“Dalam waktu satu tahun sesudah menandatangani perjanjian damai yang umum, Pemerintah akan memajukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, usul-usul dengan segala keterangan-keterangan dan dasar-dasarnya, untuk memperbaharui Undang-Undang Dasar ini.”

Sewaktu rumusan Aturan Peralihan ayat (2) dibacakan oleh Soekarno: “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar,” anggota Ratulangi meminta kata “menetapkan” dianggap sama dengan kata “untuk memperbaharui”.⁸³ Hal ini dijawab oleh Soepomo dengan sendirinya memperbaharui.⁸⁴

Dari keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa anggota PPKI sepakat bahwa kata “menetapkan” diartikan sebagai “pembaharuan” dari UUD 1945, dan

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, hlm. 25-26.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 26.

⁸⁴ *Ibid.*

memperbaharui tidak berarti membuat yang baru. Pembaharuan suatu UUD adalah wajar karena UUD harus disesuaikan dengan perkembangan masyarakat.⁸⁵

Kekuasaan MPR yang kedua adalah menetapkan GBHN. Penetapan GBHN oleh MPR pada dasarnya adalah dalam rangka melaksanakan UUD 1945. Dilihat dari sudut MPR, GBHN merupakan amanat rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Karena itu GBHN adalah sebagai alat penilai yang mengikat untuk menilai pertanggung jawaban Presiden.⁸⁶ Bagi DPR, GBHN adalah alat pengontrol terhadap tindakan dan kebijaksanaan Presiden. Bagi Presiden, GBHN adalah amanat rakyat yang telah disanggupinya untuk dilaksanakan, dan sebagai jaminan bahwa pertanggung jawabannya kepada MPR akan dinilai berdasarkan GBHN.⁸⁷ Sedangkan bagi rakyat sendiri, GBHN tidak hanya merupakan suatu program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan bangsa, tetapi juga merupakan obyek dari oposisi yang hendak dilakukan.⁸⁸

Kekuasaan MPR yang ketiga adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden. Jika MPR adalah wakil-wakil rakyat yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat, dan karena itu MPR disebut sebagai mandataris rakyat, maka Presiden adalah orang yang dipercayakan oleh MPR untuk melaksanakan apa yang telah ditetapkannya, maka Presiden adalah penerima mandat dari MPR⁸⁹ dan istilah mandataris MPR adalah tepat bagi Presiden.⁹⁰

⁸⁵*Ibid.*

⁸⁶*Ibid.*, hlm. 28.

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 29

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹*Ibid.* hlm. 31. Sebagai penerima mandat adalah wajar kalau mandataris bertanggung jawab kepada pemberi mandat. UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Dalam prakteknya, ada dua macam pertanggung jawaban Presiden kepada MPR, yaitu: melalui sidang Istimewa MPR, dan pada akhir masa jabatan Presiden. Pertanggung jawaban yang kedua tidak diatur dalam UUD 1945. Perkembangan kemudian yang menentukan bahwa ada pertanggung jawaban Presiden di akhir masa jabatannya. Khusus mengenai pertanggung jawaban yang demikian, dikelompokkan lagi dalam dua pendapat,

Kekuasaan maupun kedudukan MPR tersebut mengalami pasang surut seiring dengan pemberlakuan konstitusi di Indonesia. Dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.” Berlandaskan pada ketentuan aturan peralihan tersebut, maka pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Atas usul KNIP inilah Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, yang memberikan kewenangan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara kepada KNIP. KNIP melaksanakan tugasnya mulai tanggal 16 Oktober 1945 sampai dengan 15 Februari 1949 dan berhasil membentuk 133 undang-undang.⁹¹ Meskipun KNIP mempunyai kewenangan membentuk garis-garis besar daripada haluan negara, namun kewenangan ini hampir tidak pernah dilakukan, KNIP hanya sekali menggunakan kewenangan tersebut ketika menetapkan UU Nomor 11 Tahun 1949 tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat.⁹²

Selanjutnya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) terbentuk dengan diberlakukannya Konstitusi RIS pada tanggal 27 Desember 1949. Konstitusi RIS tidak mengenal adanya MPR, dan KNIP yang melaksanakan kewenangan MPR juga tidak berfungsi. Pada tanggal 5 Juli 1959 dengan diterbitkannya Dekrit Presiden,⁹³ KNIP dibubarkan dan selanjutnya pada tanggal 22 Juli 1959

yaitu: Presiden memberikan pertanggung jawaban kepada MPR yang mengangkatnya, dan Presiden memberikan pertanggung jawaban kepada MPR yang baru.

⁹⁰*Ibid.* Dalam penjelasan UUD 1945, pengertian mandataris nampaknya tidak hanya karena Presiden diangkat oleh MPR, tetapi Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.

⁹¹Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004* (Jakarta: Pancur Siwah, 2004), hlm. 3.

⁹²*Ibid.*, hlm. 3-4.

⁹³Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 318-319. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berisi: pembubaran Konstituante, menetapkan berlakunya kembali UUD 1945, tidak berlakunya UUDS, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Keinginan kembali kepada UUD 1945 dilakukan oleh Soekarno dalam pidatonya tanggal 22 April

dibentuklah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS)⁹⁴ melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959.

Pada tahun 1971 dilakukan Pemilihan Umum (Pemilu) untuk mengisi keanggotaan MPR dengan memilih anggota DPR, DPR Daerah Tingkat I, dan DPR Daerah Tingkat II.⁹⁵ Dengan hasil Pemilu tahun 1971 tersebut, maka keanggotaan MPRS yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 1966 selesai melaksanakan tugas dan berhenti setelah anggota MPR hasil Pemilu tahun 1971 dilantik pada tanggal 1 Oktober 1972. Berdasarkan ketentuan UU Nomor 16 Tahun 1969 anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah Utusan Daerah, Golongan Politik, dan Golongan Karya.⁹⁶ Kekuasaan yang dimiliki oleh MPR pada periode ini sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Ketetapan MPR No. I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR membedakan antara tugas dan kewenangan MPR. Tugas MPR diatur dalam ketentuan Pasal 3 ketetapan ini, yaitu:⁹⁷

- a) Menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b) Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara; dan
- c) Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

1959 sebagai seruan emosional yang mendesak Konstituante menerima UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

⁹⁴Harmaily Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 50. Berdasarkan Surat Menteri Penghubung DPR/MPR tertanggal 30 Nopember 1960 kepada Ketua MPRS, yang menyatakan yang menjadi tugas MPRS adalah menetapkan GBHN dan garis-garis pembangunan semesta. Tugas untuk menetapkan UUD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden tidak dijalankan oleh MPRS

⁹⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, UU No. 15 tahun 1969, LN No. 58 Tahun 1969, TLN No. 2914, Ps. 1.

⁹⁶Republik Indonesia, *Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, UU No. 16 tahun 1969, LN No. 59 Tahun 1969, TLN No. 2915, Ps. 1 ayat (1).

⁹⁷Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Ketetapan MPR No. I/MPR/1973, Ps. 3.

Sementara itu, kewenangan MPR adalah:⁹⁸

- a) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris;
- b) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
- c) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- d) Meminta dari dan menilai pertanggung jawaban Presiden tentang pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara;
- e) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar;
- f) Mengubah Undang-Undang Dasar;
- g) Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- h) Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
- i) Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota; dan
- j) Meneliti surat-surat yang berhubungan dengan keanggotaan Majelis.

Pemilu selanjutnya dilakukan pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, dan tahun 1999.

2.1.2 Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan UUD 1945

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang dianggap melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya telah menimbulkan pemikiran bahwa MPR merupakan lembaga yang mempunyai kekuasaan sentral yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Kedudukan MPR tersebut selanjutnya menimbulkan beberapa konsekuensi:⁹⁹

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, dimana ada suatu lembaga yang berkedudukan paling tinggi sehingga seluruh kekuasaan penyelenggaraan negara berada di bawah MPR, dan bertanggungjawab kepada MPR. Hal ini menyebabkan konsep *checks and balances* tidak diberi ruang untuk dapat dijalankan dengan baik.

⁹⁸*Ibid.*, Ps. 4.

⁹⁹Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia* (Jakarta: PSHK, 2000), hlm. 31.

- b) Berdasarkan UUD 1945, MPR mempunyai wewenang terbatas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan menetapkan serta mengubah UUD. Dengan adanya wewenang tersebut tampak bahwa MPR tidak dapat dipahami sebagai parlemen walaupun dianggap sebagai pelaksana kedaulatan rakyat melainkan sebagai *supra parlementer*.

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan kedudukan MPR sebagai badan/lembaga perwakilan rakyat adalah UUD 1945 sebelum perubahan membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal seperti ini berakibat tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances system*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.¹⁰⁰

Selain itu, kelemahan paling mendasar adalah masalah jumlah anggota MPR yang terlalu banyak pada masa Orde Baru. Kondisi ini menjadi sebab MPR tidak dapat secara aktif menyelenggarakan sidang-sidang untuk menjalankan tugasnya. Dengan hambatan seperti ini, pada akhirnya MPR tidak melaksanakan tugasnya sebagai lembaga yang dapat menilai *accountability* pemerintah, yang merupakan syarat mutlak perwujudan dari konsep kedaulatan rakyat.¹⁰¹

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada

¹⁰⁰Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan UUD RI Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2002), hlm. 6.

¹⁰¹Endah Widyaningsih, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Pengaruhnya Terhadap Struktur Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945," tesis pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 60.

rakyat.¹⁰² Tuntutan perubahan pada tingkat hukum dasar (konstitusi) dari lembaga perwakilan rakyat tersebut diharapkan akan mampu memperbaiki kualitas kerja dan hasil kerja parlemen Indonesia untuk memajukan rakyat Indonesia.¹⁰³

Proses perubahan kedudukan MPR tersebut dilakukan dengan cara mengubah ketentuan pasal-pasal yang berkaitan dengan MPR itu sendiri, yaitu Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR” menjadi berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” (hasil perubahan ketiga) dan perubahan komposisi keanggotaan MPR sebagaimana tersebut pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang” menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang” (hasil perubahan keempat).

UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan MPR adalah penyelenggara kedaulatan rakyat. Penjelasan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan memberikan arti bahwa “Majelis adalah penyelenggara negara yang tertinggi”, Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat. Selanjutnya Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Posisi demikian menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas ditambah lagi dengan keanggotaan MPR yang tidak seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat

¹⁰²Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2003), hlm. 5.

¹⁰³TA. Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia* (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005), hlm. 3.

mengakibatkan MPR sering dipergunakan sebagai alat bagi Presiden untuk memperbesar kekuasaannya.¹⁰⁴

Praktik-praktik demikianlah yang memaksa MPR pada masa reformasi memutuskan meniadakan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan mengubahnya menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” (hasil perubahan ketiga).

Perubahan Pasal 1 ayat (2) tersebut dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut negara Indonesia karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan oleh MPR tetapi melalui cara dan berbagai lembaga yang ditentukan dalam UUD 1945.¹⁰⁵ Bahwa dengan ditetapkannya perubahan tersebut maka kedaulatan berada di tangan rakyat, lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan UUD 1945, aturan dalam UUD tersebutlah yang menjadi rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat, sehingga MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menentukan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Dari ketentuan pasal ini, susunan keanggotaan MPR adalah DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Latar belakang pemikiran pembuat UUD pada saat itu adalah bahwa DPR merupakan wadah wakil-wakil partai politik (parpol), oleh karena itu wakil rakyat yang bukan partai diwakili oleh utusan daerah dan utusan

¹⁰⁴Salah satu contoh adalah Ketetapan MPR No. V/MPR/1988 tentang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memberi kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaannya “demi pembangunan”, yang mengandung arti sangat luas karena tidak ada batasan mengenai pengertian “demi pembangunan” sehingga Presiden dapat melakukan apapun sepanjang hal tersebut dilakukan demi pembangunan. Hal demikian juga berlaku pada saat orde lama ketika MPR dipakai sebagai alat oleh Presiden untuk mengangkat Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup (Ketetapan MPR No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup).

¹⁰⁵Majelis Permusyawaratan Rakyat, *op. cit.*, hlm. 43.

golongan.¹⁰⁶ Dengan demikian ketentuan yang dianut dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan tersebut tidak hanya menampung aspirasi rakyat melalui partai, akan tetapi juga semua jenis aspirasi rakyat baik menurut daerahnya maupun golongannya ditampung agar mempunyai wakil-wakilnya di MPR.¹⁰⁷

Dalam perubahan keempat UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, rumusan Pasal 2 ayat (1) tersebut menjadi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Dengan ketentuan baru ini, keberadaan utusan golongan dihapus¹⁰⁸ dari sistem perwakilan yang berpilar tiga yaitu: perwakilan politik melalui sistem kepartaian di DPR (*political representatives*), perwakilan daerah atau utusan daerah (*regional representatives*), dan perwakilan golongan fungsional berupa utusan golongan (*fungsional representatives*) seperti yang diadopsi dari naskah UUD 1945 sebelum perubahan.¹⁰⁹

¹⁰⁶Harun Alrasid, *Naskah UUD'45 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: UI Press, 2004), hlm. 142.

¹⁰⁷Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan... op. cit.*, hlm. 73.

¹⁰⁸Endah Widyaningsih, *loc. cit.*, hlm. 71. Pandangan untuk meniadakan Utusan Golongan dalam MPR antara lain dikarenakan:

- a) Dengan adanya pemilihan umum yang diikuti oleh partai-partai politik yang diikuti oleh partai-partai politik, aspirasi golongan ini sebenarnya sudah dapat tertampung dalam mekanisme partai politik yang ada. Dalam ruang lingkup kehidupan politik, kepentingan maupun kelompok kepentingan yang ada dapat terwakili dalam partai politik. Keberadaan partai politik sendiri sebenarnya dilandasi oleh pemikiran akan perlunya suatu wadah kepentingan sekelompok individu agar dapat diperjuangkan dalam mekanisme pemilihan umum. Dengan demikian kebutuhan akan adanya golongan-golongan dalam masyarakat sudah dapat tertampung dalam partai-partai politik.
- b) Adanya anggota MPR yang diangkat sebenarnya telah meminggirkan demokrasi. Suatu lembaga perwakilan rakyat harus benar-benar merepresentasikan rakyat yang artinya legitimasi atas representasi itu harus didapatkan dari rakyat sendiri melalui mekanisme Pemilihan Umum.

¹⁰⁹Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 3

Dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 kedudukan MPR menjadi tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara.¹¹⁰ melainkan kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 *jo* Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945 perubahan ketiga dan keempat, kewenangan MPR adalah:¹¹¹

- a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;¹¹²
- b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;¹¹³
- c) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;¹¹⁴ dan

¹¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, *op. cit.*, hlm. 136-137. Ada tiga faktor penting yang mempengaruhi kedudukan MPR tersebut, yaitu:

- a) Pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif;
- b) Pemilihan Presiden secara langsung yang berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat;
- c) Restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar dalam menampung aspirasi daerah-daerah yang terus berkembang makin otonom di masa mendatang.

¹¹¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 146.

¹¹²Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945...*, *op. cit.*, hlm. 5. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga. Istilah yang dipakai disini adalah “mengubah dan menetapkan UUD”. Disebutnya kata “mengubah dan menetapkan” secara sekaligus menunjukkan bahwa kegiatan menetapkan itu dipahami sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan mengubah. Karena itu, perkataan “mengubah” disebut lebih dulu dari “menetapkan”.

¹¹³*Ibid.*. Ketentuan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga. Ketentuan ini bersifat sangat teknis dan memang sudah seharusnya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR sebagai majelis yang mencerminkan kedaulatan rakyat di bidang legislatif. Namun ketentuan ini dapat dianggap penting ditegaskan dalam konstitusi, karena sebelumnya MPR ditentukan memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dalam rangka perubahan ketiga UUD, ketentuan yang berkenaan dengan Presiden dan Wakil Presiden dalam kaitannya dengan MPR diubah menjadi peran sebagai pelantik. Oleh karena itu, adanya ketentuan ayat ini menegaskan pengertian bahwa MPR tidak lagi berfungsi sebagai majelis pemilih melainkan hanya sebagai pelantik Presiden dan Wakil Presiden. Dilain segi, penegasan konstitusi tentang pelantikan ini juga seharusnya ditafsirkan sebagai sesuatu yang sangat penting, karena secara hukum seseorang mulai menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden adalah dengan menandatangani berita acara pelantikan.

¹¹⁴*Ibid.*, hlm. 5-6. Ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga. Dalam ketentuan ini ditegaskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya: (a) proses pemberhentian itu harus bersifat konstitusional, yaitu pelanggaran hukum dasar; (b) Dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar, yaitu sistem Presidensial, pemberhentian hanya dapat dilakukan karena alasan hukum dan menurut prosedur yang bersifat hukum pula. Karena itu, alasan-alasan hukum itu perlu ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, dan prosedur pengambilan keputusan untuk pemberhentian itu juga perlu diatur secara tegas dalam UUD.

- d) Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.¹¹⁵

Jika melihat kewenangan MPR sebagai pembentuk UUD berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Goodnow, MPR merupakan legislator¹¹⁶ yang memiliki fungsi *politics*, yaitu fungsi menyatakan keinginan negara bersama-sama dengan DPR dan DPD, dimana MPR menyatakan keinginan negara dalam bentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD dalam bentuk Undang-Undang.¹¹⁷ Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan utama dari MPR sebagai salah satu lembaga dalam parlemen RI, dan fungsi tambahan yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.¹¹⁸

Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*,¹¹⁹ maka MPR memiliki fungsi tambahan (*additional function*) yaitu melakukan pengawasan dalam hal pemilihan pejabat publik yaitu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.

¹¹⁵Bunyi selengkapnya dari ketentuan ini adalah:

- Pasal 8 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga: “ Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.”
- Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Keempat : “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

¹¹⁶Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara* (Jakarta: UI-Press, 2010), hlm. 292. Hal serupa juga diungkapkan oleh Montesqieu yang menyatakan bahwa legislator berwenang membentuk UUD dan Undang-Undang. MPR yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD berdasarkan pandangan Montesqieu adalah legislator.

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 292-293.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 293.

¹¹⁹*Ibid.*, hlm. 31-32. Friedrich mengemukakan bahwa fungsi parlemen sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, serta pengawasan terhadap hubungan luar negeri.

Dalam pengaturan Pasal 4 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, tugas dan kewenangan MPR, adalah:¹²⁰

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 5 Keputusan MPR RI Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, tugas dan wewenang MPR adalah:¹²¹

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan

¹²⁰Republik Indonesia, *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 27 Tahun 2009, LN No. 123 Tahun 2009, TLN No. 5043, Ps. 4.

¹²¹Republik Indonesia, *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Keputusan MPR No. 1/MPR/2010, Ps. 5.

- bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
 - e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon tersebut meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya;
 - f. Mengubah dan menetapkan Peraturan Tata Tertib MPR dan Kode Etik MPR;
 - g. Memilih dan menetapkan Pimpinan MPR; dan
 - h. Membentuk alat kelengkapan MPR.

2.1.3 Ketetapan MPR/S Sebelum Perubahan UUD 1945

a. Istilah Ketetapan MPR/S

Berkenaan dengan munculnya istilah “Ketetapan MPR/S”, UUD 1945 sebelum perubahan hanya menetapkan tugas dan wewenang MPR. Bagi MPR, tugas menetapkan Undang-Undang Dasar tidak mengalami kesulitan mengenai bentuk hukumnya, namun untuk melaksanakan tugas dan wewenang lainnya MPR mengalami kesulitan mengenai bentuk hukumnya, karena hal-hal itu bukan suatu bentuk hukum (peraturan), melainkan hal-hal yang diatur oleh MPR.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menetapkan MPR sebagai lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Wujud kedaulatan rakyat yang akan dilaksanakan oleh MPR ditetapkan dalam Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 3, MPR mempunyai kekuasaan menetapkan UUD dan GBHN. UUD dan GBHN adalah dua dokumen hukum mengenai pemerintahan, bertolak dari ideologi yang sama dan menuju sasaran yang sama yakni tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD. Pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berhubungan dengan organisasi negara dilaksanakan melalui pembentukan UUD dan untuk mencapai tujuan negara

ditetapkan melalui GBHN. UUD mengatur struktur kekuasaan (*power structure*), sedangkan GBHN menetapkan haluan (arah) untuk mencapai tujuan nasional.¹²²

Kekuasaan MPR berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dalam melaksanakan kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden diperlukan produk hukum yang menetapkan seseorang yang terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dalam bentuk apa ditetapkan apabila MPR memberhentikan atau mencabut mandat sebelum habis masa jabatan Presiden, karena MPR menilai Presiden melanggar UUD 1945 dan GBHN.

Kekuasaan MPR mengubah UUD 1945 akan menghasilkan aturan-aturan hukum yang baru, yang mengganti aturan yang lama atau menambah aturan yang baru yang merupakan materi muatan UUD. Oleh karena aturan hukum itu merupakan materi muatan UUD maka ditetapkan dalam bentuk “Perubahan UUD”.

Permasalahan yang akan timbul adalah dalam bentuk apa GBHN dan penetapan Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan. Berdasarkan pelaksanaan kekuasaan MPR yang ditetapkan dalam Pasal 3 menetapkan GBHN dan Pasal 6 ayat (2), dapat dikatakan bahwa secara yuridis diperlukan adanya produk hukum MPR selain dalam bentuk UUD dan Perubahan UUD.

Menurut Muh. Yamin, segala hasil permusyawaratan MPR dinamai Putusan MPR.¹²³ Pendapat ini didasarkan kepada ketentuan Pasal 2 ayat (3), yang menyatakan bahwa segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak. Istilah “Putusan MPR” masih menimbulkan ketidakjelasan mengenai bentuk hukumnya. Oleh karena itu, Sri Soemantri

¹²²Ernawati Munir, “Eksistensi Undang-Undang Dasar Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan Dan Dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960-2000,” disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 183.

¹²³Muh. Yamin, sebagaimana dikutip dalam Rasji, “Fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Pengaturan Negara,” tesis pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 176.

menanyakan bahwa “dalam bentuk peraturan apakah segala putusan MPR dituangkan?”¹²⁴

Akibat tidak jelasnya bentuk hukum dalam menetapkan GBHN dan melaksanakan tugas dan wewenang lainnya, akhirnya dalam praktik MPRS mengeluarkan putusan dalam bentuk “Ketetapan MPRS dan Keputusan MPRS”. Menurut Keputusan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Tata Tertib Sidang Pertama MPRS, bahwa: Ketetapan MPRS adalah putusan MPRS yang berlaku mengikat ke luar dan ke dalam MPR, sedangkan Keputusan MPRS adalah putusan MPRS yang berlaku mengikat ke dalam MPRS saja. Penegasan ini diatur kembali dalam Pasal 102 Ketetapan MPR No. I/MPR/1973, Pasal 100 Ketetapan MPR No. I/MPR/1978, dan Pasal 98 Ketetapan MPR No. I/MPR/1983.

Berkenaan dengan istilah “Ketetapan MPR”, Sri Soemantri mengatakan bahwa:¹²⁵

“ ... Ketetapan MPR (S) memang tidak diatur secara jelas dan tegas. Walaupun demikian kita dapat menemukan dasar hukum itu dalam Undang-Undang Dasar 1945. Adapun dasar hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat kita temukan dalam ketentuan-ketentuan UUD 1945 dibawah ini.

Pasal 2

(1)...

(2)...

(3) segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak .

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.

Pasal 6

(1)...

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Sri Seoemantri, *Ketetapan MPR (S)...op. cit.*, hlm. 30.

(2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.”

Selanjutnya, Sri Soemantri juga mengatakan:¹²⁶

“ bentuk yang dipergunakan bukanlah Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang, lebih-lebih peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, karena apa yang dibicarakan berkenaan dengan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu putusan sebuah lembaga negara yang berkedudukan di atas Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA, maka peraturan yang dipilih harus di atas undang-undang.”

Menurut Bagir Manan, kehadiran Ketetapan MPR/S dapat didasarkan atas dua hal, yaitu:¹²⁷

“ *Pertama*: Ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945, sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*). MPR menurut UUD mempunyai berbagai wewenang untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, serta mengubah UUD 1945. Keputusan-keputusan hukum ini harus diberi bentuk hukum tertentu. Keputusan hukum MPR diberi nama Ketetapan. Hal ini mungkin didasarkan pada bunyi Pasal 3 UUD 1945 yang menyebutkan: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Karena terdapat kata “menetapkan” maka bentuknya diberi nama Ketetapan. *Kedua*, Dasar kedua bagi bentuk Ketetapan MPR adalah praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.”

b. Ketetapan MPR/S Bersifat Mengatur dan Menetapkan

Suatu peraturan (keputusan yang bersifat mengatur) adalah suatu keputusan yang normanya bersifat umum-abstrak dan mempunyai daya laku terus menerus (*douwerhaftig*), sedangkan ketetapan (keputusan yang bersifat menetapkan) adalah suatu keputusan yang normanya individual-konkret dan

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 31.

¹²⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992), hlm. 31-32.

mempunyai daya laku sekali selesai (*einmahlig*). Sebagaimana dikatakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, bahwa:¹²⁸

“...that the word rule carries the connotation of something general. A rule does not refer to a single non-recurring event but to a whole class of similar event. We can of course recognize as law only general norms. But there is no doubt that law does not consist of general norms only. Law include individual norms, i.e norms which determine the behavior of one individual in one non-recurring situation and which therefore are valid only for one particular case and may be obeyed or applied only once.”
(kata peraturan mengandung konotasi sesuatu yang umum. Suatu peraturan tidak merujuk kepada suatu peristiwa tunggal yang tidak berulang-ulang tetapi seluruh peristiwa semacam itu dikelasnya. Kita dapat memahami sebagai hukum hanyalah norma-norma umum. Tetapi bukan berarti konsisten hanya norma umum. Hukum juga mencakup norma individual, yaitu norma yang menentukan tingkah laku seseorang dalam situasi yang tidak berulang-ulang atau sekali selesai dan karenanya hanya berlaku untuk satu kasus tertentu dan dapat ditaati atau diterapkan hanya sekali).

Dari pendapat Hans Kelsen tersebut di atas, pengertian umum atau individual di kelasnya berarti sasaran yang dikenakan norma adalah bukan orang tertentu atau kepada orang tertentu saja di lingkungan organisasi, lembaga, atau kelasnya. Pengertian abstrak atau konkret adalah hal yang diatur norma itu tidak tertentu bilangannya atau tertentu bilangannya.¹²⁹

Menurut pandangan dari Ismail Suny, kekuasaan yang dimiliki oleh MPR adalah kekuasaan yang *no rival authority*, artinya bahwa baik perorangan atau badan, tidak ada hak untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.¹³⁰ Hal ini berarti, Ketetapan MPR/S mengikat secara umum atau mempunyai *adressat* yang bersifat umum. Meskipun demikian, menurut Harmaily Ibrahim, MPR tidak dapat menetapkan sesuatu yang mengikat

¹²⁸Hans Kelsen, Sebagaimana dikutip dan diterjemahkan secara bebas dalam Rasji, *loc.cit.*, hlm. 179.

¹²⁹A. Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 314.

¹³⁰Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Vatuna Jaya, 1968), hlm. 4.

MPR untuk masa yang akan datang.¹³¹ Hal tersebut mengandung makna bahwa sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka MPR pada dasarnya mewakili para pemilihnya untuk masa jabatannya. Kemungkinan terjadi perubahan terhadap keinginan rakyat pada masa MPR berikutnya selalu ada, sehingga kalau MPR menetapkan sesuatu yang dinyatakan berlaku untuk MPR berikutnya, maka berarti prinsip kedaulatan rakyat telah dilanggar.¹³²

Pendapat Harmaily Ibrahim di atas mengandung pengertian bahwa daya laku Ketetapan MPR/S adalah hanya selama masa jabatan MPR pembentuknya, dengan perkataan lain hanya berlaku selama lima tahun. Hal ini berarti Ketetapan MPR/S bersifat *einmahlig*. Apabila pendapat Harmaily Ibrahim tersebut dikaitkan dengan pandangan Ismail Suny, maka ditemukan sifat dari Ketetapan MPR/S yaitu umum, konkret, dan berlaku sekali selesai. Norma seperti ini, menurut Hamid S. Attamimi lebih mendekati norma pengaturan dibandingkan dengan norma penetapan.¹³³

Dalam praktik, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, pada lampiran II.A angka 1, menyebutkan bahwa “Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: “...Ketetapan MPR...”, akan tetapi dalam Ketetapan MPRS tersebut tidak ditemukan penjelasan yang menunjukkan bahwa Ketetapan MPR juga merupakan penetapan (*beschikking*). Hal ini berarti MPRS hanya menggolongkan Ketetapan MPRS ke dalam jenis peraturan (*regeling*) di Indonesia.

Berbeda dengan penjelasan di atas, MPR hasil pemilihan umum di tahun 1971, yang melakukan peninjauan produk-produk Ketetapan MPRS, berpendapat bahwa: “Ketetapan-ketetapan MPRS yang sudah dilaksanakan dan berlaku secara *einmahlig* adalah Ketetapan-ketetapan MPRS¹³⁴ yang tidak disebutkan pada Pasal

¹³¹Harmaily Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 23.

¹³²*Ibid.*, hlm. 24.

¹³³A. Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 317.

¹³⁴Ketetapan MPRS dimaksud meliputi 18 Ketetapan MPRS, yaitu: Ketetapan –ketetapan MPRS Nomor: I/MPRS/1966, VIII/MPRS/1966, XII/MPRS /1966, XIV/MPRS/1966, XV/MPRS/1966, XVI/MPRS/1966, XX/MPRS/1966, XXI/MPRS/1966, XXII/MPRS/1966,

1, Pasal 2, dan Pasal 3 ketetapan ini.”¹³⁵ Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, keputusan yang bersifat *einmahlig* (berlaku sekali selesai) adalah keputusan yang mempunyai norma individual-konkret. Dengan demikian, Ketetapan-ketetapan MPRS yang dinyatakan *einmahlig* adalah ketetapan yang mempunyai norma individual-konkret, yang berarti Ketetapan MPRS yang bersifat *beschikking*. Dari ketentuan Ketetapan MPRS tersebut, Ketetapan-ketetapan MPRS yang tidak dinyatakan sebagai ketetapan yang *einmahlig* adalah ketetapan yang bersifat *dauerhaftig* yang mempunyai norma umum-abstrak, atau Ketetapan MPRS yang bersifat pengaturan. Dari ketentuan demikian, MPR telah membedakan Ketetapan MPR/S ke dalam Ketetapan MPR/S yang bersifat mengatur (*regeling*) dan Ketetapan MPR/S yang bersifat penetapan (*beschikking*).

Dalam pandangan P.J Suwarno, perbedaan Ketetapan MPR/S ke dalam dua macam Ketetapan MPR/S seperti yang dijelaskan pada paragraf di atas, karena perumusan Ketetapan MPR/S itu tidak untuk pribadi atau golongannya sendiri, tetapi untuk seluruh rakyat Indonesia baik sebagai individu (bersifat individual) maupun sebagai umum (bersifat kolektif).¹³⁶ Menurut Joeniarto, perbedaan Ketetapan MPR/S di atas karena isinya berbeda. Dari segi isinya, Ketetapan MPR/S dapat berupa peraturan maupun dapat berupa ketetapan. Ketetapan MPRS/S berupa peraturan kalau ketetapan tersebut merupakan hasil tindakan pengaturan, dan berupa ketetapan kalau tindakan itu merupakan hasil tindakan penetapan.¹³⁷

Sementara itu, menurut Bagir Manan, bahwa:

XXIII/MPRS/1966,	XXIV/MPRS/1966,	XXV/MPRS/1966,	XXVII/MPRS/1966,
XXVIII/MPRS/1966,	XXIX/MPRS/1966,	XXXII/MPRS/1966,	XXVII/MPRS/1966,
XXVIII/MPRS/1966,	XXIX/MPRS/1966,	XXXII/MPRS/1966,	XXIV/MPRS/1967,
XXXVII/MPRS/1968.			

¹³⁵ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan Produk-Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia*, Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, Ps. 4.

¹³⁶ P.J Suwarno sebagaimana dikutip dalam Rasji, *loc. cit.*, hlm. 205.

¹³⁷ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 126.

“ Terdapat Ketetapan MPR yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden tidak mungkin digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan karena sifatnya konkret dan individual. Dalam hukum administrasi negara, keputusan administrasi negara semacam Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden akan digolongkan sebagai *beschikking*, bukan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*). Tetapi MPR bukan administrasi negara. Karena itu tidak mungkin menempatkan Ketetapan MPR sebagai *beschikking* dalam arti salah satu bentuk administrasi negara. Dengan demikian, secara teoritis ilmiah ada dua jenis Ketetapan MPR, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan yang bukan peraturan perundang-undangan. Dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, terbatas pada Ketetapan MPR yang berupa peraturan perundang-undangan.”¹³⁸

Dari pandangan Bagir Manan tersebut, dapat ditarik sebuah pengertian bahwa Ketetapan MPR/S yang normanya bersifat umum dan abstrak diakui sebagai peraturan perundang-undangan, sedangkan Ketetapan MPR/S yang normanya bersifat individual dan konkret dikatakannya sebagai Ketetapan MPR/S bukan peraturan perundang-undangan. Bagir Manan tidak menggunakan istilah *beschikking*, melainkan “bukan peraturan perundang-undangan”. Karena Ketetapan MPR/S yang bukan peraturan perundang-undangan dibedakan atas tiga macam, yaitu: Ketetapan MPR/S semacam ketetapan atau penetapan administrasi negara (*beschikking*) karena MPR bukan administrasi negara, misalnya Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden; Ketetapan MPR/S yang berupa perencanaan yaitu Ketetapan MPR/S tentang GBHN; dan Ketetapan MPR/S yang bersifat pedoman, misalnya Ketetapan MPR/S tentang P-4.¹³⁹

¹³⁸Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan...op. cit.*, hlm. 33.

¹³⁹Bagir Manan, “Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan,” makalah disampaikan pada Penataran Dosen Pendidikan dan Latihan Kemahiran Hukum BKS-PTN, Bandar Lampung, 11 November 1994, hlm. 24, sebagaimana dikutip dalam Rasji, *loc. cit.*, hlm.185.

c. Materi Muatan Ketetapan MPR/S

Secara yuridis formal, tidak ada satu peraturan perundang-undangan pun yang menentukan materi muatan¹⁴⁰ dari Ketetapan MPR/S. Berkenaan dengan hal itu, menurut Bagir Manan, Ketetapan MPR/S adalah bentuk keputusan lembaga negara yang tidak dapat dijumpai pada negara-negara lain, dan memiliki materi muatan tersendiri.¹⁴¹ Mengenai materi muatan ini, Bagir Manan mengatakan bahwa:

“ Apabila melihat ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam UUD 1945, MPR berwenang menetapkan empat hal, yaitu: menetapkan UUD, menetapkan GBHN, menetapkan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan perubahan UUD. Dalam praktek dijumpai aneka ragam Ketetapan MPR seperti tentang pemilihan umum, pelimpahan tugas dan wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR, kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga-lembaga tertinggi dengan/antar lembaga tinggi negara, pedoman penghayatan pengamalan Pancasila, dan sebagainya. Perluasan ruang lingkup wewenang tersebut tampaknya berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan MPR yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sebagai yang melakukan kedaulatan rakyat, maka MPR dipandang dapat melakukan segala tindakan atau membuat putusan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Bahkan penjelasan Pasal 3 UUD 1945 lebih jauh menyebutkan: “oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas.” Meskipun landasan perluasan wewenang MPR dapat dibenarkan, tetapi tidak berarti tanpa batas. Perluasan tersebut harus mengingat prinsip lain yaitu Negara RI adalah negara berdasar atas hukum dan negara konstitusi. Kedua prinsip tersebut menuntut pembatasan-pembatasan kekuasaan dari setiap organ negara atau penyelenggara negara. MPR tidak dapat melampaui ketentuan-ketentuan yang tertera dalam UUD 1945. Apabila suatu hal oleh UUD 1945 ditetapkan diatur dengan undang-undang maka MPR tidak boleh mengaturnya. Begitu pula halnya terhadap hal-hal lain yang

¹⁴⁰ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S)... op. cit.*, hlm. 38 dan 54. Terminologi (istilah) “materi muatan” untuk pertama kali diperkenalkan oleh Hamid S. Attamimi pada tahun 1979, ketika itu beliau membuat kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Beliau memperkenalkan istilah tersebut sebagai pengganti dari istilah *het onderwerp* (Belanda), yang diucapkan oleh J.R Thorbeeke “het eigenaardig onderwerp van wet.” Beberapa Sarjana mengalihbahasakan *het onderwerp* dengan istilah “materi” saja atau hal yang diatur. Dalam tulisan ini, istilah yang akan digunakan adalah “materi muatan Ketetapan MPR/S.”

¹⁴¹ Bagir Manan, sebagaimana dikutip dalam Rasji, *loc. cit.*, hlm. 204.

sudah secara tegas diatur dalam UUD 1945. MPR tidak dapat melakukan penyimpangan dengan alasan kekuasaan tertinggi di tangan MPR.”¹⁴²

Dari pandangan Bagir Manan tersebut, Ketetapan MPR/S selain dapat memuat UUD dan perubahannya, GBHN, pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, juga dapat mengatur segala hal, dengan batas-batas sebagai berikut:¹⁴³

- a. Memperhatikan prinsip negara berdasarkan atas hukum dan negara konstitusi;
- b. Hal yang sudah diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang, tidak boleh diatur dengan Ketetapan MPR/S; dan
- c. Tidak boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan UUD 1945.

P.J Suwarno mengatakan, bahwa sejak tahun 1960, MPR/S tidak saja mengatur mengenai GBHN, tetapi mengatur secara garis besar penjabaran lebih lanjut pasal-pasal UUD 1945.¹⁴⁴ Hal-hal yang telah diatur oleh Ketetapan MPR/S adalah: dasar negara, sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan, GBHN, pemilu, lembaga-lembaga negara umum, Presiden dan Wakil Presiden, perubahan UUD, dan lain-lain. Kesemua hal yang telah diatur tersebut hampir mengatur bidang politik pemerintahan dan tertib hukum. Sebaliknya, hal-hal yang perlu mendapat perhatian untuk ditetapkan dalam Ketetapan MPR antara lain: bidang pendidikan sebagai penjabaran lebih lanjut Pasal 31 UUD 1945 dan hak-hak kewarganegaraan. Dari pandangan ini, dapat dilihat bahwa materi muatan Ketetapan MPR/S adalah hal-hal yang bersifat penjabaran dari pasal-pasal atau materi muatan UUD 1945.

Sementara itu, dalam pandangan Sri Soemantri, bahwa:¹⁴⁵

“ ...Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memang berkedudukan di bawah Undang-Undang Dasar 1945, walaupun keduanya ditetapkan

¹⁴² Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan... op. cit.*, hlm. 34-35.

¹⁴³ Rasji, *loc. cit.*, hlm.205.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 205.

¹⁴⁵ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S)... op. cit.*, hlm. 54-55.

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dilihat dari segi itu jelas, bahwa materi muatan kedua peraturan perundang-undangan itu berbeda dan harus dibedakan. Telah dikemukakan bahwa setiap konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang ada di dunia pada dasarnya berisi tiga macam materi muatan, yaitu: a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b) susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan c) pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat mengatur materi muatan tersebut. Materi muatan yang diatur dan akan diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 atau yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.”

Ketetapan MPR/S juga dapat mengatur materi muatan di luar yang diperintahkan oleh UUD 1945. Dalam hal ini, Sri Soemantri memberi contoh beberapa materi muatan yang telah diatur oleh Ketetapan MPR/S sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 1983, beberapa materi muatan dimaksud adalah:¹⁴⁶

- a. Pengaturan tentang pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mufakat;
- b. Pengukuhan surat perintah 11 Maret;
- c. Pengaturan landasan yang harus digunakan dalam pemilihan umum;
- d. Pengaturan tentang landasan politik luar negeri Republik Indonesia;
- e. Pengaturan tentang pengertian Mandataris MPRS;
- f. Pengaturan tentang peninjauan kembali Ketetapan MPRS;
- g. Pengaturan tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif di luar Ketetapan MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945;
- h. Pengaturan tentang partai politik, organisasi massa, dan organisasi lainnya;
- i. Pengaturan tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan negara;
- j. Pengaturan tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden , kecuali yang berkenaan dengan syarat-syarat calon Presiden dan Wakil Presiden;
- k. Pengaturan pertanggungjawaban Presiden;
- l. Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden;
- m. Pengaturan tentang pedoman, penghayatan, dan pengamalan Pancasila;
- n. Pengukuhan penyatuan wilayah Timor-Timor ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁴⁶ *Ibid.*

d. Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Tata Urutan peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam ketentuan Pasal 1 UU ini disebutkan, bahwa jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah UU dan Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri¹⁴⁷.

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, tepatnya dalam Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945, bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia adalah:¹⁴⁸

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Ketetapan MPR,
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- d. Peraturan Pemerintah,
- e. Keputusan Presiden.

Selanjutnya, pada tanggal 18 Agustus 2000, berdasarkan Putusan Rapat Paripurna ke-9 Sidang Tahunan MPR RI telah menetapkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, dan dalam

¹⁴⁷Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan...op. cit.*, hlm. 70-71. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah oleh karena UUDS 1950 menganut sistem parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

¹⁴⁸Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Lampiran II.

ketentuan Pasal 2 ketetapan ini diatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, yaitu:¹⁴⁹

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Dari dua ketentuan Ketetapan MPR/S tersebut dapat dilihat kedudukan Ketetapan MPR/S berada di bawah UUD 1945. Kedudukan yang demikian, membawa konsekuensi bahwa Ketetapan MPR/S tidak dapat melampaui atau menyimpang dari,¹⁵⁰ tidak boleh mengatur materi muatan dari atau hanya sebagai pelaksana dari,¹⁵¹ tidak boleh bertentangan dengan, atau hanya merupakan penjabaran dari, atau hanya pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945. Hal tersebut sesuai dengan asas ilmu hukum yang menyatakan bahwa hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.¹⁵² Berdasarkan kedudukan ini, apabila terdapat Ketetapan MPR/S yang mengatur materi muatan UUD, maka hal itu merupakan penyimpangan konstitusional. Agar Ketetapan MPR/S tidak menyimpang, tidak bertentangan, melanggar, melampaui, dan mengatur ketentuan UUD 1945, atau agar dapat menjabarkan, melaksanakan, atau mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945, maka tentunya harus lebih dulu diketahui hal apa saja yang menjadi materi muatan UUD.

Setiap UUD di dunia mempunyai materi muatan yang berbeda satu dengan yang lain. Menurut James Brys, UUD berisi tentang pembentukan lembaga-

¹⁴⁹Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Ps. 2.

¹⁵⁰Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S)... op. cit.*, hlm.55.

¹⁵¹Bagir Manan, *Dasar-Dasar... op. cit.*, hlm. 35.

¹⁵²Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 67.

lembaga negara yang permanen, fungsi-fungsinya dan batas-batas hak-hak nya.¹⁵³ Dalam pandangan C.F Strong UUD mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.¹⁵⁴ K.C Wheare mengatakan bahwa UUD pada dasarnya hanya mengatur masalah pokok mengenai: susunan umum negara, hubungan dalam garis besar antara kekuasaan-kekuasaan tersebut, dan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan dengan rakyatnya.¹⁵⁵

Dari beberapa pandangan pakar tersebut tentang materi muatan sebuah UUD, Sri Soemantri menyimpulkan bahwa pada umumnya UUD atau Konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu: pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara; kedua, ditetapkannya suatu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan yang ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.¹⁵⁶ Dari hasil penelitiannya, Sri Soemantri menyatakan bahwa ketiga materi muatan Undang-Undang Dasar tersebut juga terdapat dalam UUD 1945.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, UUD 1945 memberi wewenang kepada MPR untuk membuat putusan yang berkenaan dengan penetapan UUD, GBHN, pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, dan perubahan UUD. Kemudian, melalui Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR, MPR menambah wewenangnya sendiri yang berkenaan dengan putusan-putusan MPR yaitu: membuat putusan-putusan yang tidak dapat

¹⁵³Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet.5 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 11-12.

¹⁵⁴H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 165.

¹⁵⁵ K.C Wheare dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitution* sebagaimana dikutip dalam Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 32-33.

¹⁵⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 51

dibatalkan oleh keputusan lembaga-lembaga negara lain dan memberi penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan MPR.¹⁵⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut, MPR berwenang memberi penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusannya sendiri, baik itu UUD 1945, Ketetapan MPR maupun Keputusan MPR. Hanya saja untuk Keputusan MPR yang daya ikat berlakunya ke dalam, maka hal itu tidak mungkin dijelaskan melalui penafsiran oleh Ketetapan MPR yang daya ikat berlakunya ke dalam dan ke luar. Berdasarkan hal tersebut, Ketetapan MPR hanya dapat memberi penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap UUD 1945 dan Ketetapan-Ketetapan MPR lainnya.

e. Fungsi Ketetapan MPR/S bagi UUD 1945

Apabila dilihat dari materi muatan dan kedudukan Ketetapan MPR yang berada di bawah UUD 1945, Ketetapan MPR mempunyai fungsi tertentu bagi UUD 1945. Bagir Manan mengatakan bahwa fungsi peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu: fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Fungsi ini meliputi fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme sistem hukum, dan kepastian hukum. Fungsi eksternal adalah keterkaitan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi ini meliputi fungsi perubahan, stabilisasi, dan kemudahan.¹⁵⁸

Berkaitan dengan pandangan Bagir Manan tersebut, secara internal, pembentukan Ketetapan MPR akan menciptakan subsistem kaidah hukum yang menyangkut penciptaan hukum yaitu Ketetapan MPR, pembaharuan hukum yaitu memperbaharui Ketetapan-Ketetapan MPR/S yang sudah tidak sejalan lagi dengan perkembangan masyarakat, integrasi hukum yaitu dalam penyatuan beberapa penafsiran kaidah hukum, dan kepastian hukum. Sementara itu, secara

¹⁵⁷ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI*, Ketetapan MPR No. I/MPR/1988, Ps. 4 huruf a dan b.

¹⁵⁸ Bagir Manan, sebagaimana dikutip dalam Rasji, *loc. cit.*, hlm. 221.

eksternal akan memberikan pedoman ataupun kemudahan-kemudahan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya dalam mengartikan kaidah-kaidah hukum di atasnya.

Sebagai jenis peraturan khas Indonesia, Ketetapan MPR/S merupakan jenis peraturan yang unik, karena ia dibentuk oleh lembaga dan mempunyai sifat norma yang sama dengan UUD 1945, tetapi mempunyai derajat dan materi muatan yang berbeda dengan UUD 1945. Karena itu materi muatan Ketetapan MPR/S adalah materi muatan pelaksana dari materi muatan UUD 1945. Hal ini juga berarti muatan Ketetapan MPR/S tidak boleh menyimpang, bertentangan, melampaui, meniadakan atau mengubah materi muatan UUD 1945, yang berarti masih dalam ruang lingkup materi muatan UUD 1945 yang dilaksanakannya. Dengan demikian, terhadap UUD 1945, Ketetapan MPR/S memiliki fungsi:

- a. Merinci, menjabarkan, atau mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan UUD 1945 baik yang tegas-tegas atau tidak tegas-tegas minta ditetapkan oleh MPR.
- b. Menginterpretasikan ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang masih belum jelas arti, makna, atau maksudnya.

Sementara itu, fungsi Ketetapan MPR/S terhadap peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah Ketetapan MPR, seperti yang diatur lebih lanjut dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, bahwa:¹⁵⁹

“ ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945 pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, undang-undang dan Keputusan Presiden. 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. Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-undang Dasar dan Ketetapan MPR. Keputusan Presiden untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar

¹⁵⁹Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Lampiran II.B.2.

bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah.”

Keputusan Presiden yang dimaksud dalam ketentuan tersebut di atas adalah Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, bukan Keputusan Presiden yang bersifat pendelegasian (yang mengatur lebih lanjut Peraturan Pemerintah). Dengan demikian, secara yuridis formal, Ketetapan MPR dapat diatur lebih lanjut dengan UU dan Keputusan Presiden.

Sejalan dengan pengaturan dalam Ketetapan MPRS tersebut, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa fungsi UU/Perppu adalah:¹⁶⁰

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 yang tegas-tegas menyebutnya;
- b. Mengatur lebih lanjut secara umum atauran dasar lainnya dalam UUD 1945, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya;
- c. Mengatur lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya;
- d. Mengatur secara umum ketentuan dalam Ketetapan MPR meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya;
- e. Mengatur bidang materi konstitusi, seperti: organisasi dan susunan lembaga tertinggi dan tinggi negara dan tata hubungan antara negara dengan warga negara atau penduduk.

Dari pandangan tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat UU yang dibentuk berdasarkan langsung pada UUD 1945 dan UU yang dibentuk berdasarkan ketetapan MPR.

UU yang dibentuk berdasarkan Ketetapan MPR, pada dasarnya mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945, namun karena ketentuan UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan undang-undang tidak jelas, dalam pengertian hal perlu diatur dalam UU tidak mempunyai landasan norma UUD 1945 yang jelas, maka ketentuan itu terlebih dahulu harus dijabarkan atau ditafsirkan oleh Ketetapan MPR, yang selanjutnya diatur oleh UU. Hal ini berarti bahwa UU tidak dapat dibentuk sebelum dibentuk Ketetapan MPR yang bersifat

¹⁶⁰A. Hamid S, Attamimi sebagaimana dikutip dalam Rasji, “Fungsi Ketetapan...,” *loc. cit.*, hlm. 229-230

perincian/penjabaran atau penafsiran ketentuan UUD 1945, bagi landasan hukum pembentukannya.¹⁶¹

2.1.4 Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945

Berdasarkan ketentuan Pasal 74 ayat (1) Keputusan MPR No. 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, jenis putusan MPR adalah: perubahan dan penetapan UUD, Ketetapan MPR, dan Keputusan MPR. Pada ayat (2) diatur bahwa perubahan dan penetapan UUD adalah putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum sebagai UUD Republik Indonesia dan tidak menggunakan nomor putusan MPR. Ketentuan ayat (3) mengatur bahwa Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan keluar MPR sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Selanjutnya dalam ketentuan ayat (4), Keputusan MPR adalah putusan MPR yang berisi aturan atau ketentuan internal MPR, mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR, dan menggunakan nomor putusan MPR.

a. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

Sebagai bentuk tindak lanjut dari amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 tersebut, Forum Permusyawaratan Sidang-Sidang MPR periode 1999-2004 berhasil menyusun dan mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Tujuan dari pembentukan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 adalah:¹⁶²

¹⁶¹Rasji, "Fungsi Ketetapan..." *loc. cit.*, hlm. 230

- a. Menentukan materi dan status hukum setiap Ketetapan MPR/S;
- b. Menetapkan keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan MPR/S untuk saat ini dan masa mendatang;
- c. Menghindari ketidakpastian hukum.

Ketetapan MPR/S yang dilakukan peninjauan adalah sebanyak 139 Ketetapan. Dari 139 Ketetapan MPR/S tersebut dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dikelompokkan menjadi 6 (enam) pasal berdasarkan materi dan status hukumnya, yaitu:

1) Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tidak berlaku

Diatur dalam Pasal 1 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 dan terdapat 8 (delapan) ketetapan, yaitu:¹⁶³

- i. Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang kedudukan semua lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945.
- ii. Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
- iii. Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.
- iv. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Negara.
- v. Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum
- vi. Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
- vii. Ketetapan MPR No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilu.
- viii. Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia

¹⁶²Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Putusan MPR* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005) hlm. 16.

¹⁶³Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*, Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, Ps. 1.

2) **Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan**

Diatur dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 dan terdapat 3 (tiga) ketetapan yaitu:¹⁶⁴

- i. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Faham Atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.¹⁶⁵
- ii. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/ 1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.¹⁶⁶
- iii. Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timur-Timur.¹⁶⁷

3) **Ketetapan MPR/S yang berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil Pemilihan Umum 2004.**

Diatur dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 dan terdapat 8 (delapan) ketetapan, yaitu:¹⁶⁸

- i. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004.
- ii. Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- iii. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000.
- iv. Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri Sebagai Presiden RI.
- v. Ketetapan MPR No. IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

¹⁶⁴*Ibid.*, Ps. 2.

¹⁶⁵Ketetapan MPR ini masih memiliki daya laku dan daya guna serta berlaku sebagai pedoman kebijakan politik nasional karena Ketetapan ini mempertegas bahwa ajaran komunisme tidak sesuai dengan cita-cita demokrasi Indonesia dan sebagai penyelamat ideologi Pancasila.

¹⁶⁶Ketetapan ini masih memiliki daya laku dan daya guna sebagai pedoman kebijakan dalam bidang ekonomi.

¹⁶⁷Ketetapan ini masih tetap berdaya laku dan berdaya guna karena masih ditemukan beberapa masalah dalam bidang kewarganegaraan, pengungsi, dan lain-lain akibat terpisahnya Timur-Timur dari Indonesia.

¹⁶⁸*Ibid.*, Ps. 3.

- vi. Ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001.
- vii. Ketetapan MPR No. II/MPR/2002 tentang Kebijakan Untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Sosial.
- viii. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan pelaksanaan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI oleh Presiden, DPA, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Tahun 2002.

4) Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang

Berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 dan terdapat 11 (sebelas) ketetapan, yaitu:¹⁶⁹

- i. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.
- ii. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
- iii. 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.
- iv. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- v. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Negara.
- vi. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.
- vii. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri.
- viii. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- ix. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- x. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
- xi. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

¹⁶⁹ *Ibid.*, Ps.4.

5) Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilihan Umum 2004

Berdasarkan Pasal 5 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 dan terdapat 6 (enam) Ketetapan MPR. Keenam Ketetapan MPR ini mengatur tentang peraturan tata tertib MPR yang dimulai dari Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 sampai dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 dan dinyatakan sudah tidak berlaku lagi karena telah terbentuknya Peraturan Tata Tertib MPR hasil Pemilihan Umum 2004 yaitu Ketetapan MPR No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR No. 13/MPR/2004 tentang Perubahan Tata Tertib MPR.

6) Ketetapan yang dinyatakan tidak perlu lagi dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan

Berdasarkan Pasal 6 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 dan terdapat 104 ketetapan.

Dari tiga ketetapan pada kelompok kedua masih berlaku dua ketetapan, sedangkan dari 11 (sebelas) ketetapan pada kelompok keempat masih berlaku enam ketetapan, sehingga seluruhnya yang masih berlaku enam ketetapan, sehingga seluruhnya yang masih berlaku ada delapan ketetapan, yaitu:¹⁷⁰

- a) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Fahaman Atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.
- b) Ketetapan MPR No. 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

¹⁷⁰Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 44-45.

- membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI 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 Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tetapi, masih ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan, sehingga ketetapan ini 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.

Berdasarkan ketentuan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tersebut, khususnya dalam pengaturan Pasal 4 yang mengatur keberlakuan beberapa ketetapan sampai terbentuknya UU. Hal ini berarti khusus untuk ketetapan yang dikelompokkan dalam Pasal 4 tersebut, oleh MPR sendiri dianggap materi muatannya dapat diatur dalam UU. Hal ini pada akhirnya memunculkan pengertian bahwa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dan tidak tergolong dalam klasifikasi Pasal 4 tersebut menjadi sama status hukum maupun kedudukannya dengan UU. Dalam pandangan penulis, ketentuan Pasal 4 tersebut memberikan delegasi kepada UU untuk mengakomodasi isi dari ketetapan tersebut, akan tetapi tidak serta merta menjadikan status hukum dan kedudukan Ketetapan MPR/S yang lainnya menjadi setara dengan UU. Sesuai dengan pandangan Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum yang berada dalam suatu negara bukanlah berdiri sejajar atau bersifat koordinatif, melainkan masing-masing norma mempunyai tingkatan-tingkatan yang berbeda.¹⁷¹ Disamping itu, untuk menentukan kedudukan hukum suatu norma harus dilihat

¹⁷¹Hans Kelsen, Teori Umum tentang Hukum... *op. cit.*, hlm. 179.

terlebih dahulu materi muatannya. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa materi muatan Ketetapan MPR/S tidak sama dengan materi muatan UU, sehingga kedudukannya pun berbeda pula.

Selain itu, penulis melihat bahwa hal tersebut menjadi salah satu bentuk ketidaksempurnaan atau “cacat” dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tersebut. Kecacatan yang penulis maksudkan disini bahwa dalam pengklasifikasian ketetapan-ketetapan tersebut, pembentuk Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 ini tidak merinci lagi materi muatan dari masing-masing ketetapan tersebut. Sehingga, ketetapan-ketetapan yang dikelompokkan dalam Pasal 4 tersebut masih bervariasi materi muatannya. Dalam artian, masih terdapat ketetapan yang tidak bersifat mengatur, tetapi berupa pedoman ataupun rencana. Kondisi ini lah pada akhirnya menimbulkan anggapan bahwa dengan diberlakukannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 ini, maka Ketetapan MPR/S yang semula termasuk dalam kelompok aturan dasar negara/aturan pokok negara menjadi sama (sederajat) kedudukan dan status hukumnya dengan UU.

b. Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁷²

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

¹⁷²Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389, Ps. 7 ayat (1).

Selanjutnya dalam ketentuan ayat (4) pasal tersebut, diatur bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) dikatakan 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.

Pada periode UU ini, dengan adanya ketentuan tata urutan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, keberadaan Ketetapan MPR/S tidak diakui lagi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini bisa dikemukakan walaupun dalam Pasal 7 ayat (4) beserta penjelasannya menyatakan “peraturan yang dibentuk oleh MPR” dapat merupakan jenis peraturan perundang-undangan apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Permasalahannya adalah tata urutan peraturan perundang-undangan sendiri tidak mengakui keberadaan Ketetapan MPR/S, sehingga tidak jelas kedudukannya dan tidak dapat ditentukan peraturan perundang-undangan mana yang lebih tinggi dari Ketetapan MPR/S. Disamping itu, UUD NRI 1945 yang berada di puncak tata urutan peraturan perundang-undangan tidak menetapkan suatu perintah kepada MPR untuk membentuk suatu peraturan MPR. Berdasarkan hal-hal inilah, ketetapan-ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih memiliki daya laku oleh Ketetapan MPR/S menjadi tidak pasti dan jelas status hukum dan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

c. Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada tanggal 12 Agustus 2011 pemerintah mengundang UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengganti dan mencabut UU No. 10 Tahun 2004. Dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 diatur mengenai jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu:¹⁷³

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

Selanjutnya dalam ketentuan ayat (2) pasal yang sama diatur bahwa kekuatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata urutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa, jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, dan Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

¹⁷³Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 7 ayat (1).

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” dalam pasal tersebut adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.”

UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut merupakan UU inisiatif DPR. Dalam Naskah Akademik yang dirancang oleh Badan Legislasi DPR pada tahun 2010, Ketetapan MPR/S tidak menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Usulan tersebut muncul dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diajukan oleh Pemerintah (yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM pada saat itu, Patrialis Akbar). Dalam DIM Pemerintah tersebut, Pemerintah juga tidak mengusulkan agar Ketetapan MPR/S menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Pemerintah mengusulkan agar keberadaan dan keberlakuan Ketetapan MPR/S diatur dalam aturan peralihan.¹⁷⁴

Usulan dari pihak Pemerintah tersebut, disetujui oleh Fraksi Partai Demokrat (F-PD) yang menyatakan bahwa sebaiknya Ketetapan MPR/S dijadikan sebagai sumber hukum tanpa harus dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁵ Pandangan ini bertolak belakang dengan pandangan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dan Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) yang sama-sama menghendaki keberadaan Ketetapan MPR/S

¹⁷⁴ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, 23 Februari 2011, hlm. 4.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

dalam tata urutan peraturan perundang-undangan karena mengingat masih terdapatnya beberapa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, keberadaan UUD 1945 dalam tata urutan yang juga merupakan peraturan dasar layaknya Ketetapan MPR/S, dan untuk menciptakan kepastian hukum.¹⁷⁶

Pemerintah dalam hal ini mengusulkan posisi Ketetapan MPR/S berada di atas UUD 1945, karena UUD 1945 itu sendiri diubah dan ditetapkan oleh Ketetapan MPR.¹⁷⁷ Pendapat ini tidak disetujui oleh F-PDIP dan F-PD. Masing-masing fraksi ini berpendapat bahwa Ketetapan MPR/S tidak dapat berada di atas UUD 1945 karena akan membuat rancu kedudukan UUD 1945 itu sendiri sebagai norma dasar dalam sistem hukum kita dan dengan diperintahkannya MPR meninjau ulang ketetapan-ketetapan MPR/S dari tahun 1960-2002 oleh Aturan Tambahan UUD 1945 memperlihatkan bahwa UUD 1945 memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Ketetapan MPR/S.

Sebelum mencapai kesepakatan, Pansus DPR RI untuk Undang-Undang ini menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan kalangan Ahli dan Masyarakat (yang diwakili oleh LSM, yaitu PSHK). Dalam RDPU tersebut, khususnya mengenai kedudukan Ketetapan MPR/S juga terdapat silang pendapat diantara para Ahli yang diundang. Ahli yang setuju Ketetapan MPR/S menjadi bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan adalah Satya Arinanto. Sementara itu I Gde Pantja Astawa, Zain Badjeber, dan Asep Warlan Yusuf merupakan Ahli yang tidak setuju perihal tersebut.

Dalam pandangan Satya Arinanto, Ketetapan MPR/S tetap perlu dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan mengingat masih terdapat beberapa ketetapan yang masih berlaku. Kedudukan ketetapan tersebut dalam tata urutan berada di antara UUD 1945 dan UU, hal ini dikarenakan terdapat beberapa ketetapan yang materi muatannya tidak bisa diatur dalam

¹⁷⁶*Ibid.*, hlm. 6-7 dan hlm. 22.

¹⁷⁷*Ibid.*, hlm. 23-24.

UU.¹⁷⁸ Masih dalam keterangan yang sama, Satya Arinanto menambahkan bahwa suatu saat MPR ditugaskan kembali untuk mencabut semua Ketetapan MPR/S yang ada, agar tidak terdapat lagi kerancuan mengenai keberadaannya. Namun demikian, penulis melihat bahwa Satya Arinanto tetap setuju tentang Ketetapan MPR/S menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan.

Dalam pandangan yang berbeda, I Gde Pantja Astawa berpendapat bahwa Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 sudah mengakomodasi keberadaan Ketetapan MPR/S, sehingga kedepannya produk hukum berupa Ketetapan MPR/S tidak diperlukan lagi. Hampir senada dengan ini, Asep Warlan Yusuf berpendapat bahwa keberadaan Ketetapan MPR/S tidak perlu ditegaskan dalam tata urutan, cukup diatur dalam satu ketentuan atau bab khusus yang mengatur keberlakuannya.¹⁷⁹ Sedangkan Zain Badjeber mengusulkan diatur dalam aturan peralihan saja.

Pada Rapat Kerja Pansus DPR RI yang ke VIII tanggal 21 Juli 2011 diperoleh kesepakatan bahwa Ketetapan MPR/S menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan dengan kedudukan di bawah UUD 1945 dan di atas UU. Selanjutnya hal ini juga disepakati dalam Rapat Paripurna tanggal 22 Juli 2011. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

d. Kedudukan Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Untuk menentukan kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dilihat dari keberadaan Ketetapan MPR/S dalam tata urutan (tata urutan) peraturan perundang-undangan dan kelompok norma hukum. Seperti yang dapat dilihat dari

¹⁷⁸Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, 26 Januari 2011, hlm. 30.

¹⁷⁹*Ibid.*, hlm. 26.

ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR/S berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang. Sejalan dengan teori Hans Kelsen sebelumnya, dengan kedudukan Ketetapan MPR/S yang demikian berarti ke atas Ketetapan MPR/S berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma-norma yang terdapat dalam UUD NRI 1945, dan ke bawah Ketetapan MPR/S menjadi dasar hukum dan sumber bagi pembentukan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Apabila diperhatikan dengan seksama ketentuan pasal-pasal dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, khususnya mengenai tata urutan dan materi muatan peraturan perundang-undangan, maka penulis menemukan keganjilan terkait dengan pengaturan mengenai Ketetapan MPR/S. Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) undang-undang tersebut, Ketetapan MPR/S digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan dan dalam tata urutan atau tata urutan peraturan perundang-undangan berada setingkat di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU. Sementara itu, dalam pasal-pasal mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan, tidak ada satupun pasal yang mengatur mengenai materi muatan yang harus di atur oleh Ketetapan MPR. Hal tersebut dapat dipahami dengan melihat pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b, bahwa Ketetapan MPR/S yang dimaksud dalam tata urutan peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Hal ini berarti bahwa kedepannya tidak ada Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur, selain ketetapan-ketetapan yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011. Hal tersebut juga sesuai dengan kedudukan dan kewenangan MPR setelah perubahan UUD 1945 yang salah satunya sudah tidak memiliki wewenang untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dituangkan dalam bentuk produk hukum Ketetapan MPR/S.

Hal lain yang ganjil adalah mengenai materi muatan UU. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 dikatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini

dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (1) yang mengatur perihal materi muatan suatu UU, yaitu: (i) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945, (ii) perintah suatu Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang, (iii) pengesahan perjanjian internasional tertentu, (iv) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan/atau (v) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut tidak terdapat mengenai pengaturan lebih lanjut ketentuan Ketetapan MPR/S sebagai materi muatan UU. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan kedudukan Ketetapan MPR/S dalam kelompok norma sebagaimana pandangan Hans Nawiasky, bahwa Ketetapan MPR/S merupakan *Staatsgrundgesetz* yang berisi ketentuan-ketentuan pokok yang meliputi keseluruhan bidang kehidupan bernegara yang masih harus dijabarkan lagi ke dalam norma-norma yang lebih rendah (UU), dan selanjutnya merupakan dasar dan sumber bagi UU.¹⁸⁰

Ketiadaan hal yang demikian dalam pengaturan UU Nomor 12 Tahun 2011 bisa saja membuat rancu kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Pertanyaan yang muncul dari kondisi tersebut adalah apakah Ketetapan MPR/S memiliki kedudukan hukum sebagai peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber dan dasar bagi UU dan peraturan perundang-undangan lainnya, atau malah sebaliknya tidak memiliki makna sama sekali. Terhadap hal ini, dapat dilihat Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa materi baru yang ditambahkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut adalah penambahan Ketetapan MPR/S sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan tata urutannya ditempatkan setelah UUD NRI 1945. Dari penjelasan tersebut, penulis melihat pembentuk UU Nomor 12 Tahun 2011 memang dengan sengaja memasukkan kembali Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan menempatkannya di atas UU. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa ketetapan-ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 mengamanahkan dibentuknya UU untuk mengatur mengenai materi yang

¹⁸⁰Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Cet. 2 (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1997), hlm. 28.

dikandung oleh ketetapan-ketetapan tersebut (khususnya ketetapan-ketetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003).

Beranjak dari penjelasan di atas, materi muatan Ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 adalah materi muatan pada saat Ketetapan MPR/S dibentuk dalam kontruksi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang fungsinya adalah menjabarkan atau menafsirkan ketentuan UUD 1945. Sehingga, status hukumnya berada di atas UU dan tergolong norma yang bersifat konstitusi atau aturan dasar negara. Dengan dilakukannya peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPR/S tersebut dan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa terdapatnya Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU, sesungguhnya menerangkan bahwa Ketetapan-ketetapan MPR/S yang termasuk dalam golongan ini, oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 secara materi muatan ditundukkan oleh MPR sendiri terhadap materi muatan UU.¹⁸¹ Artinya, MPR menilai bahwa materi muatan yang dikandung dalam ketetapan MPR tersebut cukup diatur dalam bentuk UU. Namun demikian, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR/S tersebut berada di atas UU, oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan kekuatan mengikatnya tidak sama dengan UUD dan UU. Sementara itu, dalam ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, secara materi muatan masih merupakan aturan dasar negara yang berada di bawah UUD 1945. Dengan demikian, penulis menarik kesimpulan bahwa Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berkedudukan sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) yang setingkat di bawah UUD NRI 1945, yang menjadi dasar serta sumber bagi pembentukan UU dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

¹⁸¹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang... op. cit.*, hlm. 80.

2.2 Implikasi Yuridis Keberadaan Ketetapan MPR/S dalam Tata urutan Peraturan Perundang-undangan atas Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2.2.1 Ketetapan MPR/S Sebagai Peraturan Perundang-Undangan

Dalam khazanah kepustakaan hukum, khususnya Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) dijabarkan lagi ke dalam tiga unsur utama, yang meliputi: norma hukum (*rechtsnormen*), berlaku ke luar (*naar buiten werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).¹⁸² Dalam bentuk lain peraturan perundang-undangan juga diartikan sebagai:

183

“...keputusan tertulis negara atau pemerintahan yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan mengikat secara umum, yaitu tidak mengidentifikasi individu tertentu sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Dalam kenyataan, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekadar menunjukkan tidak menentukan secara konkret identitas individu atau objeknya.”

Dijelaskan oleh Bagir Manan, bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat dan ditetapkan serta dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.¹⁸⁴ Dengan pengertian yang lebih luas dibandingkan Bagir Manan, Reed Dickerson dalam bukunya *The Fundamentals of Legal Drafting*, sebagaimana dikutip oleh Bagir

¹⁸²A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Cet ke-2 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 37.

¹⁸³Bagir Manan, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 38.

¹⁸⁴Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Armico, 1987), hlm. 13.

Manan dan Kuntana Magnar, mengemukakan peraturan perundang-undangan adalah.¹⁸⁵

“...aturan-aturan tingkah laku yang mengikat secara umum dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan. Karena hal-hal yang diatur bersifat umum, maka peraturan perundang-undangan juga bersifat abstrak. Secara singkat lazim disebut bahwa ciri-ciri kaidah peraturan perundang-undangan adalah abstrak-umum atau umum abstrak.”

Dengan maksud yang hampir sama P.J.P Tak memberikan pengertian terhadap peraturan perundang-undangan, dengan istilah *wet in materiele zin*, yang oleh Bagir Manan dan Kuntara Magnar dirinci unsur-unsur nya sebagai berikut:¹⁸⁶

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschreven recht, written law*);
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemeen*);
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum.

Ketetapan MPR/S yang ditentukan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, menurut penulis akan membawa implikasi hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana dijabarkan oleh Bagir Manan dan Kuntana Magnar di atas, bahwa suatu peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum. Dengan demikian, Ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 bersifat mengikat umum.

¹⁸⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed. Revisi (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 123.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 125.

2.2.2 Ketetapan MPR/S dalam Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pelbagai pandangan, dengan merujuk pada sistem hukum positif di dunia, senyatanya tidak ada satu negara pun yang secara khusus mengatur tata urutan perundang-undangan,¹⁸⁷ sebagaimana halnya di Indonesia. Kondisi demikian disebabkan:¹⁸⁸

“...secara hukum tidak ada larangan mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum itu tidak hanya terbatas pada sistem peraturan perundang-undangan, karena pengaturan itu juga dapat dilihat dari sudut tujuan yang hendak diraih (*doelmatigheid*). Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas, atau dalam hal UUD terdapat ungkapan *the supreme law of the land*.”

¹⁸⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000), hlm. 130. Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam hal UUD ada ungkapan “the supreme law of the land” sebagaimana yang termaktub dalam Article VI *The United States Constitution*. Bahwa dalam ketentuan pasal tersebut disebutkan:

Clause 1: All debts contracted and engagements entered into, before the adoption of this constitution, shall be as valid against the United States under this constitution as under the confederation.

Clause 2: This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the Supreme Law of the Land; and the judges in every state shall be bound thereby, any thing in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.

Clause 3: The Senators and Representatives before mentioned, and the members of the several state legislatures, and all executive and judicial officer, both of the United States and of the several states, shall be bound by oath or affirmation, to support this constitution; but no religious test shall ever be required as a qualification to any office of public trust under the United States. *The United States Constitution* Article VI lampiran dalam K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Alih Bahasa Muhammad Hardani, Cet.2 (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hlm. 252-253.

Disamping itu, di negara Jerman juga dikenal tata urutan (hierarki) sumber hukum (*Gesetzesvorrang*), yang urutannya UUD (*Grundgesetz*), perjanjian internasional yang penting, UU yang dibuat oleh parlemen pusat, Peraturan Pemerintah Pusat, Peraturan Menteri Federal, dan UUD negara bagian. Sementara itu, di negara Finlandia, urutan sumber hukumnya adalah Konstitusi, UU yang dibuat oleh Parlemen, dekrit yang dibuat oleh Presiden, kabinet atau menteri, peraturan lainnya yang dibuat oleh pejabat di bawah menteri. Lihat, R.M. Ananda B. Kusuma, “Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen,” *Jurnal Konstitusi* Vol. 4 No. 1 (Maret 2007): 148-155.

¹⁸⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik... op. cit.*, hlm. 131.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa faktor yang dapat dijadikan alasan mengapa tata urutan tidak diatur secara khusus:¹⁸⁹

“ *Pertama*, karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Kedua, sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, atau hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dengan mengambil perbandingan di Inggris, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*delegated delegation*) dapat diuji terhadap *common law* dan prinsip-prinsip umum. Sedangkan di Belanda, peraturan atau keputusan administrasi negara dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik.”

Secara ringkasnya, prinsip dalam ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut adalah: peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi; dan Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Prinsip dasar tersebut membawa konsekuensi penting, yaitu harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu adanya sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, aturan kebijakan, maupun

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 130.

tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD.¹⁹⁰

Senada dengan hal tersebut, dalam pandangan Hans Kelsen, salah satu implikasi yuridis pengaturan perundang-undangan secara berjenjang adalah terdapatnya bagian-bagian atau secara keseluruhan dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya bertentangan dengan Konstitusi.¹⁹¹ Kondisi seperti ini menjadikan mekanisme pengujian undang-undang sebagai upaya maksimal dalam mempertegas kedudukan negara hukum dengan segala kompleksitas normatifnya.¹⁹²

Berdasarkan pandangan tersebut, penulis menarik kesimpulan bahwa suatu tata urutan peraturan perundang-undangan membawa setidaknya tiga konsekuensi yuridis, yaitu: (i) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, (ii) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dan (iii) peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dapat diuji terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.

Implikasi yuridis dari keberadaan kembali Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPR/S tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UUD NRI 1945). Apabila Ketetapan MPR/S tidak sesuai atau bertentangan dengan UUD NRI 1945, sesuai dengan pandangan Bagir Manan dan Hans Kelsen sebelumnya, Ketetapan MPR/S sebagai norma hukum (peraturan perundang-undangan) dapat diuji terhadap UUD NRI 1945. Disamping itu, Ketetapan MPR/S yang berada dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar hukum

¹⁹⁰*Ibid.*, hlm. 134.

¹⁹¹Hans Kelsen, sebagaimana dikutip dalam Ahmad Syahrizal, *op. cit.*, hlm. 71.

¹⁹²*Ibid.*, hlm. 75.

bagi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya (UU dan peraturan perundang-undangan yang lain).

BAB III

PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT/MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEMENTARA (MPR/S)

Berbicara mengenai sistem peraturan perundang-undangan berarti membicarakan mengenai suatu kumpulan unsur-unsur hukum tertulis yang bersifat mengikat umum yang unsur-unsurnya saling terkait dan tergantung, saling pengaruh-mempengaruhi yang merupakan totalitas yang terdiri dari: persiapan, penyusunan, pembahasan, pengundangan, penegakan dan pengujian yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI 1945.¹⁹³ Dari pengertian ini, maka pengujian peraturan perundang-undangan (termasuk Ketetapan MPR) termasuk salah satu bagian/unsur dari sistem tersebut, sehingga apabila tidak berjalan dengan semestinya, maka sistem tersebut akan pincang bahkan dapat tidak berjalan yang akan merugikan penyelenggaraan ketatanegaraan secara luas.¹⁹⁴ Disamping itu, sejalan dengan teori jenjang norma yang dikemukakan Hans Kelsen, dalam sebuah tata hukum (hierarki norma hukum) norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila hal tersebut terjadi, norma yang lebih rendah tersebut dapat diuji terhadap norma yang lebih tinggi melalui mekanisme pengujian (*review*), salah satunya adalah uji konstusionalitas (*constitutional review*), yang dapat dilakukan oleh lembaga yudisial maupun *non* yudisial. Oleh karena itu, pada bab ini akan diuraikan mengenai uji konstusionalitas dalam sistem ketatanegaraan RI, baik sebelum perubahan UUD 1945 dan setelah perubahan, serta mengenai pengujian konstusional (*constitutional review*) Ketetapan MPR/S dan lembaga yang berwenang mengujinya.

¹⁹³Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Konstitusi* Vol.7 No.5 (Oktober 2010): 113-150.

¹⁹⁴*Ibid.*

3.1 Uji Konstitusionalitas dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

3.1.1 Pengujian Konstitusional Sebelum Perubahan UUD 1945

Perkembangan pemahaman mengenai pengujian konstitusional UU terhadap konstitusi tidak akan lepas dari sejarah perpolitikan dan peradilan di Amerika Serikat.¹⁹⁵ Proses pemilihan umum pada tahun 1800 menjadi titik awal terjadinya peradilan yang merubah konsep ber hukum dan ketatanegaraan di dunia. Peristiwa yang mengawali itu semua adalah kasus *Marbury versus Madison*. Dalam kasus ini, *Marbury* dan teman-temannya mengajukan gugatan kepada *Supreme Court* (Mahkamah Agung Amerika Serikat) yang pada saat itu dipimpin oleh *John Marshall*. Dalam gugatannya tersebut, *Marbury* menggugat agar Mahkamah Agung mengeluarkan *a writ of mandamus*, yaitu sebuah surat yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung untuk memaksa *Madison* agar menyerahkan surat-surat pengangkatan mereka sebagai hakim perdamaian.¹⁹⁶

Para penggugat dalam kasus tersebut berpendapat bahwa Mahkamah Agung sesuai dengan undang-undang kekuasaan kehakiman (*the judiciary act*) 1789 berwenang memutus perkara mereka dan mengeluarkan *a writ of mandamus*. Dalam putusannya, Mahkamah Agung memberikan pertimbangan bahwa para Penggugat (*Marbury* dan teman-temannya) berhak atas jabatan mereka sebagai hakim perdamaian karena pemerintahan *John Adams* telah melengkapi seluruh persyaratan pengangkatan mereka, akan tetapi Mahkamah Agung sendiri kemudian memutuskan tidak memiliki kewenangan untuk memerintahkan pejabat negara/pejabat pemerintah untuk mengeluarkan surat tugas *Marbury* sebagai hakim perdamaian tersebut.

Mahkamah Agung berpendapat ketentuan *section 13 Judiciary Act* tahun 1789 mengenai *a writ of mandamus* bertentangan dengan *Article III section 2* konstitusi Amerika Serikat. Oleh karena kewenangan *a writ of mandamus* sama

¹⁹⁵Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerja sama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Hasil Penelitian Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tektual ke Hukum Progresif)* (Padang: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010), hlm. 49.

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 51

sekali tidak disinggung dalam konstitusi, maka menurut tafsir Marshall dan hakim-hakim agung lainnya kewenangan *a writ of mandamus* tersebut bertentangan dengan konstitusi¹⁹⁷. Sehingga Mahkamah Agung menolak gugatan Penggugat dan membatalkan ketentuan pada *judiciary act* tahun 1789 tersebut.

Kewenangan membatalkan suatu UU tidak terdapat dalam konstitusi. John Marshall beranggapan bahwa sebagai *supreme law of the land* maka setiap undang-undang yang dibuat oleh kongres apabila bertentangan dengan konstitusi harus dibatalkan. Mengenai pengabaian undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi tersebut juga telah disebutkan dalam tulisan Alexander Hamilton dalam *The Federalist* Nomor 78 Tahun 1788 yang menjadi pertimbangan Marshall. Hamilton berpendapat bahwa:

“...no legislative act therefore contrary to the constitution can be valid. To deny this would be to affirm that deputy is greater than his principal; that the servant is above his master; that the representative of the people are superior to the people themselves...”¹⁹⁸

Beberapa argumen hukum lain juga dikemukakan oleh Hamilton yang menjadi acuan dari putusan Marshall tersebut adalah:¹⁹⁹

- a. Fungsi dari semua hakim ialah untuk menafsirkan undang-undang, agar diterapkan sesuai dengan kasus konkrit yang diterimanya;
- b. Salah satu prinsip hukum yang harus diterapkan adalah apabila ada dua undang-undang bertentangan satu sama lainnya, hakim harus melaksanakan salah satu yang dianggap paling utama;
- c. Dalam hal kedua undang-undang itu mempunyai tingkatan yang sama, maka diterapkan kriteria *lex posterior derogate legi priori* dan *lex specialist derogate legi generali*;

¹⁹⁷*Ibid.*, hlm. 52.

¹⁹⁸Todung Mulya Lubis, *Judicial Review dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, dalam Benny K. Harman dan Hendaridi (Ed), *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review* (Jakarta: YLBHI dan JARIM, 1991) hlm. 108-109.

¹⁹⁹Yuliandri, “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan,” ringkasan disertasi Doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hlm. 53.

- d. Kriteria tersebut tidak berlaku apabila pertentangan itu antara peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya. Dalam hal ini diperlukan kriteria *lex superior derogate legi inferiori*. Konstitusi mengalahkan undang-undang, seperti halnya undang-undang terhadap di bawahnya.

Putusan Hakim Agung John Marshall tersebutlah menjadi awal dari pemahaman mengenai *judicial review* UU terhadap konstitusi di dalam teori ketatanegaraan dunia. Mahfud M.D menjelaskan ada tiga alasan John Marshall dalam menerapkan sebuah mekanisme *review* yang dilakukan oleh hakim, yaitu:²⁰⁰ pertama, hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi sehingga kalau ada undang-undang yang bertentangan dengannya maka hakim harus berani membatalkannya; kedua, konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada lembaga pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar konstitusi itu tidak diselewengkan; ketiga, hakim tidak boleh menolak perkara sehingga kalau ada yang meminta uji materi hakim harus melakukannya.

Setelah putusan yang memberikan kewenangan baru bagi *the Supreme Court* Amerika Serikat tersebut dikenal dalam dunia hukum, maka terjadi perkembangan *Judicial Review* yang sangat beragam, akan tetapi perkembangan tersebut tetap saja merujuk pada putusan Marbury versus Madison ini.

Bagi Indonesia sendiri, ide *judicial review* digagas pertama kali oleh Muhammad Yamin. Pada saat itu Yamin berbicara mengenai Balai Agung di hadapan rapat besar Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan. Saat itu Yamin berpendirian hendaknya Balai Agung (maksudnya Mahkamah Agung) janganlah saja melaksanakan bagian kehakiman, tetapi juga hendaknya menjadi badan yang membanding, apakah undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan tidak melanggar Undang-Undang Dasar Republik atau bertentangan dengan hukum adat yang diakui, ataukah tidak bertentangan dengan syariah agama Islam.²⁰¹ Jadi, dalam Mahkamah Tinggi itu hendaknya dibentuk badan sipil

²⁰⁰Moh. Mahfud M.D, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hlm. 37.

²⁰¹Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, 28 Mei 1945-22 Agustus 1945 (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 229.

dan kriminal, tetapi juga Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam Tinggi, yang pekerjaannya tidak saja menjalankan kehakiman tetapi juga membanding dan memberi laporan tentang pendapatnya kepada Presiden tentang segala hal yang melanggar hukum dasar.

Dari pidato Yamin di hadapan rapat besar BPUPK saat itu, nyata terlihat bahwa:²⁰² *pertama*, bahwa Yamin menghendaki agar *judicial review* itu dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang Dasar sebagai bagian dari wewenang Mahkamah Agung. Jadi Mahkamah Agung tidak menjalankan kekuasaan kehakiman semata, melainkan pula membanding, dalam arti menguji (*review*) terhadap undang-undang yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat; *kedua*, bahwa akibat hukum dari pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu mengandung arti pula bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang membatalkan berlakunya suatu undang-undang yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan begitu, kedudukan undang-undang dapat diganggu gugat, artinya dapat disbanding/dinilai ataupun diuji apakah sesuai atau bertentangan dengan undang-undang dasar.

Gagasan Yamin tersebut ternyata tidak disetujui oleh Soepomo. Menurut pakar hukum adat ini, sistem seperti yang dikemukakan oleh Yamin memang ada, yakni di Amerika Serikat dan di Jerman pada zaman Konstitusi Weimar, di Austria, dan di Ceko-Slowakia sesudah perang dunia pertama, akan tetapi sistem yang demikian tidak terdapat di Perancis (tidak efektif sebelum berlakunya konstitusi Republik kelima tahun 1958), tidak ada di Inggris, tidak ada di Belanda dan juga tidak terdapat di Dai Nippon. Walaupun demikian tetap harus diketahui apa arti sistem tersebut, karena sudah tentu sebelum menggunakannya harus diketahui betul sistem dimaksud.²⁰³

Menurut Soepomo, sistem yang digunakan di Negeri Belanda berdasarkan *materiel recht*, yaitu suatu konsekuensi dari sistem *trias politica*, yang memang di Amerika betul-betul dijalankan dengan sesempurna-sempurnanya dan juga di Filipina, oleh karena Undang-Undang Dasar negara-negara tersebut memisahkan

²⁰² Sri Soemantri, *Hak Uji Material... op. cit.*, hlm. 72.

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 306.

badan-badan penyelenggara negara semuanya. Undang-Undang Dasar hanya mengenai semua aturan yang pokok dan biasanya begitu lebar bunyinya, sehingga dapat diberi interpretasi demikian, bahwa pendapat A bisa selaras, sedang pendapat B pun bisa juga. Jadi, dalam praktek, jikalau ada perselisihan tentang soal apakah undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, itu pada umumnya bukan soal yuridis tetapi soal politis. Maka menurut Soepomo sistem yang demikian tidak baik buat negara Indonesia yang akan dibentuk.²⁰⁴

Gagasan lama Yamin tentang *judicial review* seakan terakomodasikan dalam Seminar Hukum Nasional ke II tahun 1968 di Semarang. Isu *judicial review* menjadi agenda penting dalam seminar tersebut yang pada akhirnya mendatangkan kesimpulan bahwa perlunya *judicial review* itu ditindaklanjuti.²⁰⁵ Sebagai realisasi dari pemikiran-pemikiran tentang *judicial review* dalam Seminar Hukum Nasional ke II, maka pada tahun 1970 ditetapkan kemudian UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam ketentuan Pasal 26 undang-undang tersebut, diatur bahwa:

1. Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Pencabutan dari peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 26 tersebut di atas, ada beberapa hal yang dinyatakan secara eksplisit, yaitu:²⁰⁶

²⁰⁴*Ibid*

²⁰⁵Sri Soemantri, *Hak Uji Material...op. cit.*, hlm. 78.

²⁰⁶*Ibid.*, hlm. 79.

1. Bahwa untuk pertama kalinya terdapat satu produk hukum berupa UU Nomor 14 Tahun 1970 yang meletakkan wewenang pengujian secara materiil kepada Mahkamah Agung.
2. Bahwa Mahkamah Agung berwenang melakukan pengujian secara materiil hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah daripada UU. Dengan demikian, UU dan Ketetapan MPR tidak dapat diuji.
3. Bahwa pelaksanaan hak menguji material itu hanya dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi.
4. Apabila Mahkamah Agung telah melaksanakan pengujian secara material, maka yang mencabut peraturan perundang-undangan yang telah diuji itu adalah instansi yang menetapkan atau mengeluarkan peraturan itu.

Dari keempat hal yang terkandung dalam Pasal 26 itu, ada satu hal esensial yang perlu dikemukakan, yaitu apa yang menjadi alasan atau *reasoning* dari pembentuk UU No. 14 Tahun 1970 yang memberikan wewenang pengujian secara materiil kepada Mahkamah Agung hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah daripada UU? Dengan kata lain, atas dasar apa alasan-alasan apakah undang-undang tidak dapat diuji?²⁰⁷

Dalam konteks ini, Penjelasan atas Pasal 26 UU Nomor 14 Tahun 1970 menyebutkan sebagai berikut:

“ Dalam negara kesatuan Republik Indonesia hak menguji Undang-undang dan peraturan pelaksanaan Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagai fungsi pokok tidak terdapat pada Mahkamah Agung. Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengaturnya, maka tidak dengan sendirinya hak menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Agung dapat diletakkan dalam Undang-undang ini. Hak menguji tersebut apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung seharusnya merupakan ketentuan konstitusional. Demikian pula MPR/S yang dapat mengaturnya hingga sekarang tidak menetapkan hak menguji oleh Mahkamah Agung. Tidak disebut hak menguji ini dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Ketetapan MPR/S yang dapat mengaturnya sebagai suatu perwujudan dari hubungan hukum antara perlengkapan negara yang ada dalam negara, berarti bahwa Undang-undang ini tidak

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 80.

“dapat memberikan kepada Mahkamah Agung kewenangan hak menguji, apalagi secara materiil Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hanya Undang-Undang Dasar ataupun Ketetapan MPR/S dapat memberikan ketentuan.”

Berdasarkan Penjelasan Pasal 26 UU Nomor 14 Tahun 1970 tersebut di atas, setidaknya terdapat tiga alasan sebagai dasar pembenar bahwa undang-undang tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung, yaitu:²⁰⁸ *pertama*, sistem UUD 1945 tidak memberikan kemungkinan pengujian terhadap UU. Dengan kata lain, UUD 1945 tidak mengatur hal yang menyangkut pengujian UU terhadap UUD r; *kedua*, pengujian terhadap UU adalah bersifat konstitusional dan oleh karena itu tidak menjadi wewenang pembentuk UU, dalam artian tidak dapat diatur dalam bentuk UU; *ketiga*, manakala dikehendaki pengujian terhadap UU, maka harus diatur dalam UUD dan/atau Ketetapan MPR.

Terhadap hal demikian, sebagaimana yang dikemukakan oleh Sri Soemantri, bahwa pengujian UU terhadap UUD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dilaksanakan oleh lembaga kekuasaan kehakiman ataupun suatu lembaga tersendiri yang berwenang untuk itu. Lembaga atau badan yang melakukan pengujian undang-undang adalah lembaga politik yang dalam hal ini adalah MPR/S.²⁰⁹ Hal ini terlihat dari Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan adanya ketetapan demikian, MPRS yang bukan badan *judicial* melakukan pengujian (peninjauan kembali) terhadap undang-undang. Pengujian yang dilakukan oleh MPRS tersebut dikategorikan sebagai pengujian secara politik.²¹⁰

Hal tersebut seolah ditegaskan kembali dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ketentuan Pasal 5 ketetapan ini diatur tentang hak uji materiil, yaitu:

²⁰⁸*Ibid.*, hlm. 80-81.

²⁰⁹*Ibid.*, hlm. 17.

²¹⁰*Ibid*

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (3) Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi.
- (4) Keputusan Mahkamah Agung mengenai pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut, terlihat bahwa telah terdapat pengaturan secara eksplisit mengenai pengujian konstitusional dan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian konstitusional tersebut adalah MPR.

3.1.2 Pengujian Konstitusional Setelah Perubahan UUD 1945

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, pengujian konstitusional tidak dikenal dalam UUD 1945 dan UU Nomor 14 Tahun 1970. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 26 UU Nomor 14 Tahun 1970 bahwa pengujian terhadap UU adalah bersifat konstitusional dan oleh karena itu tidak menjadi wewenang pembentuk UU, dalam artian tidak dapat diatur dalam bentuk UU. Terhadap hal ini, Sri Soemantri menyatakan bahwa ketentuan yang bersifat konstitusional itu tidak saja diartikan secara sempit atau hanya terbatas pada ketentuan dalam UUD saja, melainkan mencakup pula asas-asas umum konstitusi atau asas-asas yang terkandung dalam UUD.²¹¹ Selain itu, ketentuan-ketentuan yang bersifat konstitusional dapat dijumpai pula dalam praktek penyelenggaraan negara, baik dalam bentuk kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) maupun putusan badan peradilan (yurisprudensi).²¹²

Asas-asas umum konstitusi seperti yang tertera dalam Penjelasan Umum UUD 1945, yang secara jelas dan tegas menggariskan prinsip Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) dan pemerintahan berdasarkan

²¹¹*Ibid.*, hlm. 81.

²¹²Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia* (Bandung: LPPM UNISBA, 1995), hlm. 46.

sistem konstitusi (sistem konstitusional). Esensi kedua prinsip atau asas tersebut jelas menghendaki adanya pembatasan kekuasaan dan terciptanya suatu mekanisme yang dapat mencegah dilampaui atau dilanggarnya batas-batas kekuasaan tersebut. Disamping itu, kedua prinsip itu menghendaki pula keharusan adanya suatu tertib hukum yaitu bahwa setiap kaidah (hukum) harus terkait dan tersusun dalam satu sistem, dimana kaidah yang satu tidak boleh secara semena-mena mengesampingkan kaidah yang lain.²¹³

Sebagai realisasi dari tertib hukum tersebut, dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang tata urutan peraturan perundang-undangan, tegas dinyatakan bahwa sesuai dengan sistem konstitusi, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi dan menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundang-undangan bawahan dalam negara. Disamping itu, sesuai pula dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.²¹⁴

Hal yang ditegaskan dalam Ketetapan MPRS di atas adalah sesuai dengan ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Apabila peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah itu dapat dibatalkan, bahkan dapat dinyatakan batal demi hukum. Oleh karena pertentangan itu menyangkut ketentuan-ketentuan hukum, maka sudah semestinya menjadi wewenang kekuasaan kehakiman.²¹⁵

Dengan demikian, tidak ada alasan untuk menyatakan kekuasaan kehakiman tidak berwenang menguji undang-undang dan/atau Ketetapan MPR/S

²¹³Sri Soemantri, *Hak Uji Material...op. cit.*, hlm. 82.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 83.

²¹⁵ *Ibid*

yang nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945.²¹⁶ Sebab uraian di atas jelas menunjukkan bahwa: (i) adanya beberapa prinsip/asas-asas umum konstitusi yang digariskan dalam penjelasan umum UUD 1945, (ii) adanya suatu tertib hukum yang digariskan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang antara lain menegaskan suatu prinsip yang kondusif atau sejalan dengan ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan, dan (iii) adanya penegasan tentang kedudukan UUD 1945 sebagai hukum yang tertinggi dalam negara (*higher law of the land*) sebagaimana ditegaskan pula oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

Atas dasar demikian, maka kekuasaan kehakiman memperoleh justifikasi secara yuridis untuk melaksanakan wewenangnya melakukan pengujian (*review*) tidak hanya terhadap undang-undang, melainkan pula terhadap Ketetapan MPR/S dengan alasan bertentangan dengan UUD 1945. Dengan begitu, apa yang diuraikan dalam Penjelasan Pasal 26 UU Nomor 14 Tahun 1970 tidak memperoleh landasan berpijak yang kuat secara teoritis.²¹⁷

Senada dengan hal tersebut, dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen mengemukakan bahwa penerapan nilai-nilai konstitusi terhadap pembentukan undang-undang dapat dijamin secara efektif bila ada suatu organ selain legislatif dan eksekutif yang diberi mandat untuk menguji apakah sebuah undang-undang (hukum) telah berkesesuaian atau tidak dengan konstitusi.²¹⁸ Organ yang dimaksud tersebut dapat membatalkan UU jika berdasarkan penilaian organ ini UU yang bersangkutan tidak konstitusional. Akibatnya Kelsen menghendaki organ khusus yang diadakan untuk tujuan serupa ini, misalnya suatu pengadilan khusus yang disebut dengan Peradilan Konstitusi.²¹⁹

²¹⁶Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman... op. cit.*, hlm. 47.

²¹⁷Sri Soemantri, *Hak Uji Material...op. cit.*, hlm. 84.

²¹⁸Hans Kelsen sebagaimana dikutip dalam Ahmad Syahrizal, *op. cit.*, hlm. 76.

²¹⁹*Ibid*

Setelah memperhatikan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa dalam sebuah negara yang menganut prinsip negara hukum dan sistem konstitusional (supremasi konstitusi) seperti Indonesia, keberadaan sebuah lembaga kehakiman (yudisial/peradilan) yang melakukan pengujian (*judicial review*) UU terhadap UUD menjadi suatu hal yang niscaya. Hal tersebut pada akhirnya terwujud melalui perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 9 November 2001 dengan lahirnya sebuah lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, keberadaan MK banyak dipakai terutama di negara-negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan negara yang otoritarian menjadi negara yang sistem pemerintahannya demokratis, dan ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem pemerintahan negara konstitusional modern.²²⁰ Pembentukan MK sebagai pengadilan konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang mendasari atau melandasi kegiatan negara serta sebagai parameter untuk mencegah negara bertindak secara tidak konstitusional.²²¹ Dengan demikian, gagasan pembentukan MK merupakan upaya yang diajukan untuk penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang benar sesuai dengan hukum dasar atau konstitusi. Sedangkan menurut Fickar Hadjar, ada empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi landasan pembentukan MK, yaitu: implikasi dari paham konstitualisme, mekanisme *checks and balances*, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.²²²

Pelebagaan MK dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sekaligus memperlihatkan terjadinya penguatan dalam kekuasaan kehakiman, yakni melalui otoritas yang diberikan dan diatur menurut UUD 1945. Banyak ahli yang memandang hal tersebut merupakan suatu bentuk upaya dalam mengimbangi kekuasaan legislatif maupun eksekutif karena lembaga ini

²²⁰Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip dalam Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (Ed), *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi* (Jakarta: P3I Sekretariat Jenderal DPR RI, 2003), hlm. xi.

²²¹*Ibid.*, hlm. 5.

²²²Fickar Hadjar sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 232.

mempunyai kewenangan dari UUD 1945 untuk menjaga konstitusionalitas UU, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum (*vide* Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga). Selain itu MK juga memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A jo Pasal 7B ayat (1) jo Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 perubahan ketiga). Kewenangan MK tersebut adalah sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga).

Sehubungan dengan keberadaan MK sebagai lembaga negara yang menangani perkara-perkara ketatanegaraan tertentu seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 24C UUD 1945 perubahan ketiga, berarti sistem kekuasaan yang terdapat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan. Mahkamah Konstitusi memiliki peranan yang strategis terhadap perimbangan kekuasaan (*cheks and balances*) antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu sebagai penjaga atau pengawal konstitusi. Hal ini secara tegas dinyatakan pada Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa keberadaan MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan adalah dalam rangka menjaga konstitusi, dan untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara, serta merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji suatu UU terhadap UUD, lalu dapat membatalkannya jika hakim konstitusi meyakini bahwa UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga dikatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang putusannya bersifat final...” Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, seyogyanya MK dapat membatalkan seluruh UU yang telah diundangkan berdasarkan tindakan bersama DPR dan Pemerintah, dengan satu

syarat bila MK beranggapan bahwa UU tersebut bertentangan dengan kaidah-kaidah UUD 1945.²²³

1) Pengujian Undang-Undang Secara Materiil

Dalam teori pengujian (*toetsing*), dibedakan antara *materiële toetsing* dan *formeële toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiële zin* (undang-undang dalam arti materiil) dan *wet in formeële zin* (undang-undang dalam arti formal).²²⁴ Kedua bentuk pengujian tersebut oleh UU No. 24 Tahun 2003 dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi muatan undang-undang.²²⁵ Pengujian atas materi muatan undang-undang adalah pengujian materiil, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formil.

Dalam ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 ditentukan bahwa dalam permohonannya, pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa (a) pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI 1945; dan/atau (b) materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Artinya, objek pengujian atas suatu UU sebagai produk hukum tidak selalu terkait dengan materi UU, melainkan dapat pula terkait dengan proses pembentukan undang-undang itu sendiri.

Jika pengujian UU tersebut dilakukan atas materinya, maka pengujian demikian disebut dengan pengujian materiil yang dapat berakibat dibatalkannya sebagian materi UU yang bersangkutan. Dalam praktek, dalam kasus pengujian materiil atas UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, karena tiga pasal yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945 merupakan pasal-pasal jantung,

²²³Ahmad Syarizal, *op. cit.*, hlm. 266.

²²⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... op. cit.*, hlm. 57.

²²⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316, Ps. 51.

MK menyatakan keseluruhan undang-undang itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²²⁶

2) Pengujian Undang-Undang Secara Formil

Kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstusionalitas suatu UU dari segi formalnya adalah sejauh mana UU itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat, oleh institusi yang tepat, dan menurut prosedur yang tepat. Penjabaran dari ketiga kriteria tersebut, pengujian formil dapat mencakup:²²⁷

1. Pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;
2. Pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang ;
3. Pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
4. Pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.

Keempat kategori tersebut dapat disederhanakan menjadi dua kelompok, yaitu pengujian atas proses pembentukan UU, dan pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005, pengertian demikian diwadahi dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil”. Dengan demikian, hal-hal yang berkaitan dengan bentuk yang tepat, institusi yang tepat, atau prosedur yang tepat seperti yang dimaksud di atas, atau yang berkaitan dengan keempat kemungkinan di atas, dapat disebut sebagai pengujian formil atas suatu undang-undang.

Berdasarkan uraian pada bagian bab ini, penulis menarik kesimpulan UUD 1945 setelah perubahan mengintrodusir suatu lembaga baru yang menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman, yaitu MK dengan salah satu kewenangannya adalah melaksanakan pengujian konstusional UU terhadap UUD.

²²⁶Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... op. cit.*, hlm. 58.

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 64.

3.2 Pengujian terhadap Ketetapan MPR/S

Berdasarkan pemaparan pada bab sebelumnya, bahwa setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR/S menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan²²⁸. Kedudukan Ketetapan MPR/S tersebut berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU. Kedudukan ini sama halnya dengan pengaturan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang berlaku sebelum dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 yang juga menempatkan Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Meskipun dalam pengaturan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengkategorikan Ketetapan MPR/S adalah bagian jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, bukan berarti MPR kedepannya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur secara umum (*regeling*). Karena selain MPR tidak memiliki kewenangan lagi untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur secara umum (*regeling*) menurut ketentuan Pasal 3 UUD 1945 perubahan ketiga dan keempat, Ketetapan MPR/S yang dimaksud oleh Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut adalah beberapa Ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011.

Dengan adanya perubahan status hukum dan kedudukan Ketetapan MPR/S yang awalnya tidak menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, maka salah satu implikasi yuridisnya adalah bagaimana jika Ketetapan MPR/S tersebut dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau tidak menutup kemungkinan akan terdapat permohonan pengujian Ketetapan MPR/S oleh warga negara yang memiliki *legal*

²²⁸Republik Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 7 ayat (1).

standing dimana Ketetapan MPR/S yang masih berlaku tersebut dianggap melanggar hak-hak konstitusional mereka yang dilindungi oleh Konstitusi. Pertanyaan yang muncul dari gambaran keadaan ini adalah lembaga negara mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR/S tersebut terhadap UUD NRI 1945?

Oleh karena UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan MPR/S dalam status hukum yang tidak sama dengan UU dan UUD, yaitu lebih tinggi dari UU dan lebih rendah UUD. Dengan demikian, pengujian yang dapat dilakukan terhadap Ketetapan MPR/S tersebut adalah pengujian konstitusional dengan batu ujinya adalah UUD NRI 1945.

3.2.1 Pengujian Konstitusional Ketetapan MPR/S oleh Mahkamah Konstitusi

Sehubungan dengan kedudukan Ketetapan MPR/S sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan (norma hukum) yang kedudukannya berada di bawah UUD NRI 1945, maka sesuai dengan prinsip tata urutan norma hukum yang dikemukakan Hans Kelsen Ketetapan MPR/S tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi.

Dalam prinsip konstitusi sebagai hukum tertinggi menimbulkan sebuah efek hukum,²²⁹ yaitu tidak ada produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi, dan oleh sebab itu produk hukum subordinat hukum dasar harus tunduk kepada status superlegalitas konstitusi.²³⁰ Apabila produk hukum subordinat tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka produk hukum tersebut batal demi hukum dan dapat dilakukan pengujian konstitusional oleh sebuah peradilan konstitusi sebagai lembaga yang menyelesaikan konflik atau sengketa antar norma hukum dengan konstitusi, dan yang terpenting adalah sebagai lembaga yang menjaga supremasi konstitusi.

²²⁹ Ahmad Syarizal, *op. cit.*, hlm. 3. Gagasan Hans Kelsen dan John Marshall yang sama-sama menghendaki superioritas konstitusi, oleh Beccaria, Condect, dan Kant menyepakati bahwa gagasan tersebut merupakan silogisme konstitusional. Silogisme Konstitusional dapat diartikan bahwa sebagai konsekuensi logis yang lahir dari dua alasan mendasar: pertama, norma konstitusional adalah *primary rule* (mayor), dan norma pertama dan utama itu adalah alasan yang selanjutnya menggiring undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya menempati posisi *secondary rule* (minor).

²³⁰ *Ibid.*, hlm. 262.

Dalam kontruksi ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945, terdapat suatu lembaga baru di bidang yudikatif yaitu MK sebagai peradilan konstitusi Republik Indonesia. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah implikasi dari supremasi konstitusi dan paham konstitualisme. Melalui ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga, salah satu wewenang MK adalah menguji UU terhadap UUD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tersebut produk hukum yang hanya dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK adalah undang-undang. Apabila hal ini dikaitkan dengan pertimbangan MK dalam putusannya mengenai pengujian Perppu, terang terlihat bahwa “undang-undang” yang dimaksud dalam ketentuan pasal ini adalah nama dari sebuah produk hukum yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Dengan kata lain, “undang-undang” yang dimaksud dalam ketentuan ini tidak sama dengan Perppu yang dalam ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 maupun UU Nomor 12 Tahun 2011 disetarakan dengan UU. Dengan pemahaman yang demikian, jelas bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji Ketetapan MPR yang jelas-jelas bukan produk hukum DPR bersama Presiden.

Kendati demikian, UUD NRI 1945 tidak memberikan batasan pengertian undang-undang secara tegas.²³¹ Jika dicermati, penulisan kata “undang-undang” dalam pasal tersebut dengan huruf kecil, penggunaan huruf kecil tersebut tentunya menimbulkan pertanyaan apakah signifikan perbedaannya dengan pemakaian huruf *capital* pada kata “Undang-Undang” seperti yang ada dalam ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 maupun UU No. 12 Tahun 2011.

Biasanya, penggunaan huruf besar “Undang-Undang” dipahami dalam arti nama atau sebutan undang-undang yang sudah tertentu. Jika digunakan huruf kecil, maka yang dimaksudkan adalah kata undang-undang dalam arti umum atau belum tertentu atau terkait dengan nomor dan judul tertentu. Dengan kata lain,

²³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...op.cit.*, hlm. 21.

undang-undang adalah genus, sedangkan Undang-Undang adalah perkataan yang terkait dengan undang-undang tertentu atau dikaitkan dengan nama tertentu.²³²

Jika demikian, maka UU itu dapat dipahami sebagai naskah hukum dalam arti yang luas, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu.²³³ Hal ini juga membawa perbedaan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Pengertian undang-undang dalam arti material adalah menyangkut undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, atau substansinya, sedangkan dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya.

Berangkat dari putusan MK mengenai pengujian Perppu²³⁴, MK melalui dua putusan tersebut telah memberikan penafsiran mengenai “undang-undang” yang terdapat dalam ketentuan Pasal 24C UUD 1945. Bahwa “undang-undang” tersebut tidak hanya dimaknai secara formil sebagai produk hukum bersama antara DPR dengan Presiden, tetapi dimaknai secara materiil melalui materi yang dikandung oleh produk hukum tersebut. Apakah materi yang dikandung oleh suatu produk hukum merupakan materi muatan UU atau kekuatan mengikat suatu produk hukum tersebut sama dengan UU.

Berdasarkan pemaparan di atas, dalam pandangan penulis, untuk menjawab pertanyaan tentang keberwenangan MK menguji Ketetapan MPR/S terhadap UUD 1945, perlu dilihat kembali mengenai wewenang MK untuk melakukan pengujian konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 serta objek pengujiannya. Sebagaimana pemaparan sebelumnya, Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional MK untuk melakukan pengujian konstitusional, secara tegas menyatakan bahwa, “...menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Pengertian kata “undang-undang” dalam Pasal 24C tersebut tidak

²³² *Ibid.*

²³³ *Ibid.*, hlm. 21-22.

²³⁴ Ni'matul Huda, *Pengujian Perppu...loc.cit.*, hlm. 74. Setidaknya dalam praktik MK telah menguji dua Perppu, yaitu: Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009) dan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) dalam Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009).

terlepas dari ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945, bahwa istilah “undang-undang” disini bermakna produk hukum yang disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Artinya, pengertian “undang-undang” tersebut harus dimaknai sesuai dengan konteks pengertian ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945,²³⁵ yang dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah: “Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”. Dengan demikian, UUD 1945 memberikan wewenang kepada MK untuk menguji “Undang-Undang” terhadap UUD 1945.

Walaupun pada perkembangannya MK memperluas pengertian “undang-undang” dalam ketentuan Pasal 24C UUD 1945 termasuk di dalamnya adalah Perppu, menurut penulis hal tersebut tidak berlaku pada Ketetapan MPR/S. Karena, baik dalam pengaturan UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur secara tegas bahwa UU dan Perppu dalam tata urutan peraturan memiliki kedudukan yang setara, dan materi muatannya pun sama. Sedangkan Ketetapan MPR/S kedudukan, materi muatan maupun status hukumnya tidak sama dengan UU, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

Selain itu, sejalan dengan prinsip supremasi konstitusi, bahwa UUD 1945 dipandang “supreme” justru seharusnya MK tidak menafsirkan suatu keadaan yang berakibat kepada bertambah atau berkurangnya wewenang yang telah ditentukan oleh UUD 1945. Mekanisme untuk menambah, mengurangi, ataupun mengalihkan wewenang dari setiap lembaga negara harus ditentukan secara pasti oleh UUD 1945.²³⁶ Jika dalam praktiknya ada kebutuhan untuk mengisi

²³⁵A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan...op. cit.*, hlm. 53-54. Dalam pandangan A. Hamid S. Attamimi, pengertian *wet* dalam arti formal dan *wet* dalam arti material, maka kata *wet* disini tidak tepat apabila diterjemahkan dengan “Undang-Undang”, jadi tidak tepat apabila kata-kata “*wet in formele zin*” diterjemahkan dengan “Undang-Undang dalam arti formal” dan “*wet in materiele zin*” dengan “Undang-Undang dalam arti material”. Kata “undang-undang” dalam bahasa Indonesia tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan konteks pengertian ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Penulis (A. Hamid S. Attamimi) menyarankan *Wet in formele zin* diterjemahkan dengan “Undang-Undang” (saja), sedangkan untuk *wet in materiele zin* diterjemahkan dengan “Peraturan Perundang-Undangan”.

²³⁶Ni’matul Huda, *Pengujian Perppu...loc.cit.*, hlm. 89.

kekosongan norma mengenai pengujian Ketetapan MPR/S oleh MK, maka MPR harus mengkaji apakah perlu dilakukan perubahan UUD 1945 untuk menampung kebutuhan tersebut atau tidak.

3.2.2 Pengujian Konstitusional Ketetapan MPR/S melalui *Legislative Review*

Sebagaimana yang telah penulis definisikan pada bagian kerangka konseptual (bab 1), *legislative review* disini mencakup pengujian oleh DPR dan MPR. Pembahasan pada poin ini didasarkan pada klasifikasi Ketetapan MPR/S dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000.

- a. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000)

Dalam ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 terdapat 11 ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang. Beranjak dari ketentuan ini, khusus untuk Ketetapan MPR/S yang tergolong dalam kelompok ini, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 sendiri menyerahkan kepada pembentuk UU untuk meninjau ketetapan-ketetapan MPR/S tersebut dalam bentuk UU melalui mekanisme *legislative review*.

- b. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000)

Sebelum perubahan UUD 1945, Ketetapan MPR/S sebagai produk hukum MPR dan merupakan jenis dan bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan diuji oleh MPR sendiri selaku badan yang mengeluarkannya, baik melalui pencabutan, perubahan, maupun peninjauan kembali atas Ketetapan MPR/S yang telah dikeluarkan oleh MPR. Pencabutan, perubahan, atau peninjauan kembali yang dilakukan oleh MPR tersebut juga dituangkan dalam bentuk hukum ketetapan MPR,²³⁷ misalnya Ketetapan MPRS No.

²³⁷H.L.A Hart, sebagaimana dikutip dalam Ernawati Munir, *op. cit.*, hlm. 54-55. Suatu norma hukum yang telah dibentuk dan ditetapkan, maka dapat dilakukan penilaian apakah norma

XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS: No. II/MPRS/1965, IV/MPRS/1963, V/MPRS/1965; Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum; dan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk Berupa Ketetapan-ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS No. XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.

Setelah perubahan keempat UUD 1945, MPR tidak memiliki kewenangan untuk menilai dan membahas atau menjadikannya objek pembahasan dalam persidangan MPR. MPR tidak dapat lagi membicarakan putusan-putusan yang pernah ia buat sendiri dimasa lalu dalam bentuk ketetapan-ketetapan tersebut.²³⁸ Setelah perubahan keempat UUD 1945, sidang MPR hanya mengagendakan pembahasan mengenai salah satu dari empat kewenangan MPR, yaitu (i) perubahan Undang-Undang Dasar, (ii) pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, (iii) pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan, atau (vi) pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Di luar keempat macam agenda tersebut, secara konstitusional, tidak dikenal adanya sidang MPR yang lain.²³⁹

Hal demikian juga dipertegas dalam UU No. 27 Tahun 2009 *jo* Keputusan MPR No. 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia, bahwa dalam ketentuan Pasal 40 Keputusan MPR tersebut disebutkan bahwa MPR bersidang sedikitnya satu kali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara, dan persidangan MPR tersebut diselenggarakan untuk melaksanakan tugas dan

itu berlaku atau tidak berlaku, berlaku dalam arti dapat dilaksanakan sebagaimana tujuan dari pembentukan norma itu dalam suatu sistem hukum ditetapkan oleh norma hukum itu sendiri. Karena dalam suatu sistem hukum sekurang-kurangnya ada dua jenis norma, yaitu: norma yang memerintahkan tingkah laku tertentu dan norma mengenai berlakunya norma lain.

²³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...op. cit.*, hlm. 48.

²³⁹ *Ibid.*

wewenang MPR sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5²⁴⁰ keputusan ini. Selanjutnya, produk hukum MPR yang diambil dalam persidangan MPR tersebut disebut dengan Putusan. Sebagaimana pengaturan dalam Pasal 74 Keputusan MPR No. 1/MPR/2010 jenis Putusan MPR adalah: perubahan dan penetapan UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Keputusan MPR. Perubahan dan penetapan UUD 1945 mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai UUD 1945 dan tidak menggunakan nomor putusan MPR. Ketetapan MPR adalah berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*), mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, dan menggunakan nomor putusan MPR. Sedangkan Keputusan MPR adalah putusan yang berisi aturan/ketentuan internal MPR, mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR, dan menggunakan nomor putusan MPR.

Dari uraian tersebut, penulis melihat bahwa secara yuridis formil, MPR tidak memiliki wewenang untuk meninjau ulang produk hukum berupa Ketetapan MPR yang telah dikeluarkan oleh lembaga ini layaknya sebelum perubahan UUD 1945. Namun demikian, apabila dilihat dari perspektif teoritis bahwa lembaga yang membentuk suatu norma hukum, maka lembaga tersebut sekaligus sebagai lembaga yang berwenang untuk menghapus norma hukum yang dibentuknya tersebut.²⁴¹ Dalam hal ini, MPR merupakan lembaga yang membentuk Ketetapan MPR/S, maka MPR pulalah yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR/S yang pernah dibentuknya terhadap UUD 1945.

²⁴⁰Kewenangan MPR menurut ketentuan Pasal 5 ini adalah: (i) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (ii) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (iii) memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden; (iv) memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; (v) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon tersebut meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya; (vi) mengubah dan menetapkan Peraturan Tata Tertib MPR dan Kode Etik MPR; (vii) memilih dan menetapkan Pimpinan MPR; dan (viii) membentuk alat kelengkapan MPR.

²⁴¹Wawancara pribadi penulis dengan Dr. Fatmawati, S.H., M.H tanggal 25 Juni 2012 pukul 17.30 WIB.

Disamping itu, terdapat kekosongan pengaturan mengenai pengujian Ketetapan MPR/S oleh UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan Pasal 24A diatur bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dan Pasal 24 C menentukan bahwa MK berwenang menguji UU terhadap UUD. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) huruf b UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ditegaskan kembali bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, begitu juga dengan ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 yang menentukan MK berwenang menguji UU terhadap UUD. Penegasan selanjutnya juga dimuat dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA dan MK.

Berdasarkan hal tersebut, penulis melihat bahwa terdapat kekosongan pengaturan mengenai pengujian Ketetapan MPR/S baik yang diatur oleh UUD 1945 dan UU terkait lainnya. Dengan demikian, sesuai dengan prinsip bahwa selama tidak diatur di dalam peraturan yang baru, maka peraturan yang lama masih berlaku. Dalam hal ini, khusus mengenai pengaturan pengujian Ketetapan MPR/S kembali merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, lembaga yang berwenang menguji Ketetapan MPR/S adalah MPR sendiri.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Simpulan

Berdasarkan penelitian dan pembahasan yang telah penulis lakukan, maka penulis memperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan hukum Ketetapan MPR/S dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dapat digolongkan ke dalam beberapa periode, yaitu:

a. Sebelum perubahan UUD 1945

Pada periode ini, Ketetapan MPR/S adalah bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat secara umum. Kedudukan Ketetapan MPR/S dalam tata urutan berada setingkat di atas UU dan setingkat di bawah UUD, dan dikelompokkan ke dalam aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*). Hal demikian sejalan dengan kedudukan, tugas, dan wewenang lembaga MPR pada periode itu sebagai lembaga tertinggi dan pelaksana tunggal kedaulatan rakyat, yang salah satu wewenangnya adalah menetapkan GBHN. Ketentuan mengenai kedudukan hukum Ketetapan MPR/S tersebut secara eksplisit diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Setelah perubahan UUD 1945

Pada periode ini, dapat digolongkan lagi menjadi:

1) Periode berlakunya UU Nomor 10 Tahun 2004

Pada masa berlakunya UU ini, Ketetapan MPR/S tidak menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU tersebut. Kondisi demikian membuat kedudukan hukum beberapa Ketetapan MPR/S yang masih

dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 menjadi tidak jelas, karena tidak diatur secara tegas.

2) Periode berlakunya UU Nomor 12 tahun 2011

UU ini merupakan UU yang mencabut dan menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004. Dalam pengaturan UU ini, Ketetapan MPR/S kembali menjadi bagian dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan dengan kedudukan berada di atas UU dan di bawah UUD 1945. Kedudukan ini sama halnya dengan pengaturan hukum sebelum perubahan UUD 1945, hanya saja Ketetapan MPR/S yang termasuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut hanyalah Ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, dan ketetapan-ketetapan tersebut dibentuk pada saat kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pemberi mandat kepada Presiden. Dalam pengelompokan yang ditetapkan oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, terdapat Ketetapan MPR/S yang dinyatakan berlaku sampai terbentuknya UU (pengaturan dalam Pasal 4) dan ada ketetapan yang tidak diatur demikian. Walaupun dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak diatur bahwa pengaturan lebih lanjut Ketetapan MPR/S menjadi materi muatan yang diatur oleh UU. Namun demikian, kedudukan ketetapan tersebut berada di atas UU, sesuai dengan prinsip perjenjangan norma hukum, Ketetapan MPR/S merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*) dan menjadi sumber bagi pembentukan norma hukum yang berada di bawahnya (UU dan peraturan perundang-undangan di bawahnya).

Kedudukan hukum Ketetapan MPR/S yang dikonstruksikan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut membawa implikasi yuridis, yaitu Ketetapan MPR/S tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 sebagai norma hukum yang berada di atasnya. Untuk memastikan hal demikian tidak terjadi dan juga dalam rangka menjaga supremasi konstitusi, pengujian norma Ketetapan

MPR/S terhadap UUD 1945 (pengujian konstiusionalitas) menjadi sebuah keniscayaan.

2. Pengujian terhadap Ketetapan MPR/S dilakukan melalui mekanisme *legislative review* oleh MPR sebagai lembaga yang membentuknya dan DPR sebagai lembaga legislatif. Pengujian oleh DPR sebagai lembaga legislatif terbatas pada ketetapan-ketetapan MPR/S yang termasuk dalam kelompok Ketetapan MPR/S yang dinyatakan berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, hal tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Sedangkan Ketetapan MPR/S yang tidak termasuk dalam klasifikasi tersebut, yaitu Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003) dilakukan pengujian oleh MPR sendiri sebagai lembaga yang membentuknya. Dalam pengaturan hukum positif (UUD 1945, UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) tidak mengatur mengenai wewenang MPR untuk menguji Ketetapan MPR/S. Sehingga menimbulkan kekosongan pengaturan, maka pengaturan mengenai wewenang MPR menguji Ketetapan MPR/S merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

4.2 Saran

Berdasarkan hal-hal yang penulis temukan dalam penelitian ini penulis merasa perlu untuk mengajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Mengenai kedudukan Ketetapan MPR/S maupun status hukumnya dalam sistem peraturan perundang-undangan RI perlu dikaji dan dibahas lebih lanjut, khususnya terkait dengan keberadaan Ketetapan MPR/S dalam jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut untuk menghindari permasalahan hukum baru seperti perihal pengujian Ketetapan MPR/S. Sebaiknya, mengenai Ketetapan MPR/S tersebut diatur dalam satu pasal khusus dalam UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang

mengatur mengenai status hukumnya dan mekanisme pengujian atau peninjauannya.

2. Apabila pada prakteknya terdapat Ketetapan MPR/S yang dianggap melanggar hak-hak konstitusional tertentu oleh warga negara yang memiliki kedudukan hukum, terkait mengenai pengujiannya masih belum jelas lembaga negara mana yang berwenang menilai kerugian konstitusional tersebut. Oleh karenanya menjadi bahan masukan bagi MPR dalam rangka amandemen UUD 1945, apakah pengujian Ketetapan MPR/S tersebut maupun Perppu ditambahkan menjadi kewenangan MK untuk melakukan pengujian konstitusionalitas.
3. Untuk menghindari ketidakpastian hukum, sebaiknya DPR dan Pemerintah memasukkan Ketetapan MPR/S yang terdapat dalam pengaturan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan segera membentuk UU yang mengatur mengenai materi ketetapan-ketetapan MPR/S yang tergolong dalam klasifikasi Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN DISERTASI

- AB. Kusuma. RM., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Adji, Oemar Seno, *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga, 1985.
- Alrasid, Harun. *Naskah UUD'45 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: UI Press, 2004.
- Aminy, Aisyah. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Pancur Siwah, 2004.
- Amos, H.F. Abraham. *Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia: Analisis Sosiologis Kritis Terhadap Prosedur Penerapan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Apeldoorn, Van. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Asshiddiqie, Jimly, *et al.*, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Indonesia, 2006.
- , *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konteks Dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichthisar Baru Van Hoeve, 1994.
- , *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- , *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- , *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Cet. 2 (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- , *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- , *Konstitusi dan Konstitualisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Attamimi, Hamid S ,”Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,” Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Daulay, Ikhsan Rosyada Parluhutan. *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Estiko, Didit Hariadi dan Suhartono (Ed). *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*. Jakarta: P3I Sekretariat Jenderal DPR RI, 2003.
- Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cet. 2. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- H.R, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006
- Harman Benny K. dan Hendardi (Ed). *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*. Jakarta: YLBHI dan JARIM, 1991.
- Huda, Ni’matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Ibrahim, Harmaily, *Majelis Permusyawaratan Rakyat: Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Bhakti, 1979.
- Indra, Muhammad Ridhwan. *MPR selayang pandang*. Jakarta: Yayasan Masagung. 1998.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.

- Joeniarto. *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* , Alih Bahasa Soemardi, Cet.3, Edisi Revisi. Jakarta: Bee Media, 2007.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet. 5. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Kusnardi, Moh dan Bintang R. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Legowo, TA. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005.
- Lev, Daniel S.. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: Penerbit LP3ES, 1990.
- MD, Moh Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* . Ed. Revisi. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Putusan MPR*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005
- , *Materi Sosialisasi Putusan MPR-RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2006.
- , *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan UUD RI Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2002.
- Mamudji, Sri, *et al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Manan, Bagir dan Kuantara Magnar. *Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico, 1987.

- , *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed. Revisi. Bandung: Alumni, 1997.
- , *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- , *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2003.
- , *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: LPPM UNISBA, 1995.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003
- Munir, Ernawati, “Eksistensi Undang-Undang Dasar Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan Dan Dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960-2000,” Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Purbacaraka, Purnadi dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). *Semua Harus Terwakili, Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: PSHK, 2000.
- Ranggawidjaja, Rosjidi dan Indra Perwira. *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998

- Sjarif, Amiroeddin. *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Cet.2. Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet.3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008.
- Soemantri, Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni, 1989.
- , *Hak Menguji Materiil di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1986.
- , *Ketetapan MPR/S Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remadja Karya CV, 1985.
- , *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali, 1984.
- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1986.
- Subekti, R. *Kekuasaan Mahkamah Agung R.I*. Bandung: Alumni, 1980.
- Suny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Vatuna Jaya, 1968.
- Syahrizal, Ahmad. *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Cet.1. Jakarta: Pradnya Paramita, 2006.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.
- Tambunan, A.S.S. *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet.5. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Wahyono, Padmo. *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, Cet.1. Jakarta: Indo-Hill, 1966.
- Wheare, K. C. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Alih Bahasa Muhammad Hamdani. Cet. 2. Surabaya: Pustaka Eureka, 2005.

Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid Pertama. Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959.

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

MAKALAH

Asshiddiqie, Jimly. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945," makalah disampaikan dalam simposium yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2003.

-----, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional," makalah disampaikan dalam Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Jakarta, 21 November 2005

TESIS

Rasji, "Fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Pengaturan Negara," Tesis pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997

Widyaningsih, Endah, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Pengaruhnya Terhadap Struktur Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945," Tesis pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.

JURNAL

Aziz, Machmud. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Konstitusi* Vo.7 No.5 (Oktober, 2010): hlm. 113-150.

Indrati, Maria Farida. "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945," *Yuridika Vol 20 No. 1* (Januari – Februari 2005): 51-59.

Kusuma, A.B.R.M, “ Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen,” *Jurnal Konstitusi* Vol 4 No. 1 (Maret 2007): 148-155.

Ni'matul Huda. “Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No.5 (Oktober, 2010): hlm. 73-90.

Rachmani, Puspitadewi. ”Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,”*Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol.25 No.4 (Oktober 2010): 1-9.

UNDANG-UNDANG DAN KETETAPAN MPR

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LN No. 13 Tahun 2006.

-----, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945*, Keppres No. 150 Tahun 1959, LN No. 75 Tahun 1959

-----, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

-----, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan Produk-Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia*, Ketetapan MPR No. V/MPR/1973.

-----, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI*, Ketetapan MPR No. I/MPR/1988

-----, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

-----, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.

- , *Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, UU No. 15 tahun 1969
- , *Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, UU No. 16 tahun 1969.
- , *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.
- , *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 Tahun 2009, LN No. 157 Tahun 2009, TLN No. 5076.
- , *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2012, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234

LAIN-LAIN

- Isra, Saldi “Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang,” Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 2010.
- Jaenal Aripin, “Reformasi Hukum Di Indonesia dan Implikasinya Terhadap Peradilan Agama: Analisis Terhadap Peradilan Agama di Era Reformasi (1998-2008),” (Sinopsis Disertasi yang diujikan dalam sidang senat terbuka Sekolah Pascasarjana UIN, Jakarta 23 Juli 2008)
- Patrialis Akbar, seperti yang diberitakan dalam www.detiknews.com, diakses pada 07/03/2012.
- Yuliandri, “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan,” Ringkasan Disertasi Doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 2007.