

KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA¹

Oleh : Beckham Jufian Podung²

Donald. A. Rumokoy³

Wulanmas A. P. G. Frederik⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan TAP MPR dalam system perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana mekanisme pengawasan norma hukum dalam menguji konstitusionalitas suatu TAP MPR, yang mana dengan metode penelitian hujkum normatif disimpulkan bahwa: 1. Tidak tepat apabila Ketetapan MPR dimasukkan di dalam hirarki peraturan Perundang-undangan, sebab pertama nomeklatur ketetapan lebih kepada *beschikking* dan bukan *regeling*. Kedua, masuknya ketetapan MPR sedikit mengacaukan hirarki perturan perundang-undang, sebab pada dasarnya semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki semangat yang murni untuk memisahkan secara konsekuen antara produk hukum yang bersifat *regeling* dan produk hukum yang bersifat *beschikking*, dan ketiga Ketetapan MPR dianggap masih berlaku sesuai dengan Aturan Peralihan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berdasarkan kepada konvensi ketatanegaraan, artinya tanpa dimuat dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai koreksi atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR masih tetap dianggap berlaku dan sah sebagai produk hukum sesuai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. 2. Konsekuensi lainnya yang diakibatkan oleh masukkannya TAP MPR dibawah UUD dan diatas UU membawa dampak bahwa setiap produk hukum yang ada dibawah tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang ada diatasnya, selain itu sudah lazim bahwa setiap produk hukum (atau produk politik) memiliki

mekanisme pengawasan yang jelas, namun berbeda dengan norma hukum lainnya, hanya Ketetapan MPR yang tidak memiliki konsep pengawasan secara yuridis, berdasarkan uraian sebelumnya, ketetapan MPR bukanlah kompetensi daripada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitasnya, begitu pula dengan MPR, berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, MPR sudah tidak memiliki kewenangan untuk meninjau produk hukumnya sendiri. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan secara politis lebih dimungkinkan untuk dilakukan ketimbang pengawasan secara yuridis.

Kata kunci: mpr; ketetapan;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

UU Nomor 12 Tahun 2011 mengakui adanya 2 bentuk produk MPR RI sebagai peraturan perundang-undangan dengan sebutan nama yang berbeda, yaitu ketetapan dala Pasal 7 ayat (1) dan peraturan Pasal 8 ayat (1). Selain itu, konsekuensi yuridis dari tindakan dimuatnya produk hukum TAP MPR tersebut, maka sebagai suatu produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), terhadap TAP MPR haruslah tersedia suatu *norm control mechanism* atau alat kontrol norma hukum. Hal ini merupakan konsekuensi logis, sebab, bisa saja ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku, namun dalam praktiknya sudah tidak sesuai dengan kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga berpotensi untuk melanggar hak konstitusional. Namun, disatu sisi dalam UUD 1945 tidak ada satu pun lembaga yang dikonstruksikan untuk menguji produk hukum berbentuk TAP MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) ini. Adanya sarana kontrol norma hukum menjadi wajib di negara yang memiliki sistem *civil law* atau eropa kontinental, agar setiap produk hukum yang mengatur (*regeling*) dan yang bersifat *general and abstract norms* dapat dikontrol dari upaya penyalahgunaan kekuasaan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan TAP MPR dalam system perundang-undangan di Indonesia?

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 18071101527

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar

2. Bagaimana mekanisme pengawasan norma hukum dalam menguji konstitusionalitas suatu TAP MPR?

C. Metode Penelitian

Penulis dalam menyusun skripsi ini, melakukan pengkajian berdasarkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

1. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Menurut Undang Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia memiliki kewenangan seperti :

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara
3. Memilih, Mengangkat dan Memberhentikan Presiden/Wakil Presiden.

Sekilas nampak bahwa kewenangan MPR RI tersebut bersifat limitatif karena hanya memiliki tiga kewenangan tersebut, namun dalam praktiknya kewenangan MPR menjadi besar dan luas. Menurut Ridhwan Indra Kekuasaan MPR luas sekali. Ini adalah logis mengingat MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat dalam pengertian yang luas oleh karenanya, sungguh tepat apabila MPR direkonstruksikan sebagai penjelmaan seluruh rakyat (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*), karena itu segala putusan yang diambil harus mencerminkan keinginan dan aspirasi sebagian besar rakyat pula.⁵

Kewenangan MPR yang absolut tersebut didasarkan bahwa kekuasaan tertinggi di tangan MPR (*die gesamte staatgewalt liegt alien bei der majelis*) tidak serta merta menjamin bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh MPR memang betul merupakan keputusan atau keinginan seluruh rakyat Indonesia, misalnya dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak pernah ada jaminan bahwa Presiden atau Wakil Presiden pilihan MPR merupakan pilihan rakyat yang

sesungguhnya. Pertimbangan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam praktiknya sejak Orde Lama hingga Orde Baru cenderung bersifat politis.

MPR mempunyai tugas dan wewenang yang sangat menentukan jalannya kehidupan negara dan bangsa. Karena itu, menurut Bintang Saragih Majelis inilah yang memegang kekuasaan tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis dan bertunduk serta bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden adalah mandataris dari Majelis, Presiden wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "*neben*" akan tetapi "*untrgeordnet*" kepada Majelis.⁶

Dalam melaksanakan kewenangannya, MPR mengeluarkan suatu keputusan MPR dengan bentuk hukum bernama "Ketetapan MPR" yang dalam praktiknya sering disebut TAP MPR. Salah satu kewenangan MPR yang paling sering menggunakan bentuk hukum Ketetapan MPR atau TAP MPR yaitu berkenaan dengan penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagaimana dikutip sebelumnya, menurut Saldi Isra, wewenang MPR menetapkan GBHN merupakan kewenangan yang paling produktif,⁷ kewenangan inilah yang kemudian diberi bentuk hukum bernama Ketetapan MPR. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada dasarnya merupakan salah satu bentuk produk hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, produk hukum terdiri dari tiga jenis yaitu *regeling*, *beschikking* dan *vonnis*. Sekilas nama Ketetapan sebenarnya merujuk kepada produk hukum berbentuk *beschikking*, namun dalam praktiknya, ada banyak sekali Ketetapan MPR yang dari segi formatnya, ialah ketetapan/penetapan, namun dari segi isinya (material) sudah memuat ramburambu yang bersifat mengatur. Contohnya Ketetapan MPR Nomor XXV/MPRA/1966 Tentang pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang

⁶ Bintang Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1992) Hlm.23-24

⁷ Abdy Yuhana, *Kedaulatan Rakyat Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Fokus Media, 2020) Hlm.146

⁵ Muhammad Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang*, (Jakarta: Haji Masagung, 1988) Hlm. 121

diseluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme. Apabila ditelaah lebih lanjut TAP MPR mengenai larangan terhadap organisasi dan kegiatan yang berafiliasi dengan komunisme sudah memuat unsur perintah dan larangan, yang pada hakikatnya merupakan ciri khas dari norma hukum yang bersifat mengatur.

2. Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Ketetapan MPR sendiri pertama kali di muat dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak tahun 1966 dengan di terbitkannya

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang memorandum DPR-Gotong Royong Mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan sistem peraturan perundang-undangan yang kemudian diperbaharui dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan.

Awalnya berdasarkan Ketetapan MPR/S Tahun 1966 sistem perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:⁸

1. UUD RI 1945
2. TAP MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti :
 - Peraturan Menteri
 - Instruksi Menteri
 - Dan lain-lainnya.

Namun dengan di terbitkannya TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, maka sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia berubah menjadi:⁶³

1. ⁹ Undang-Undang Dasar 1945;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Mirip dengan pernyataan sebelumnya, Menurut Donald Rumokoy, Undang Undang Dasar 1945 tidak secara eksplisit mencatumkan apa saja bentuk hukum MPR. Sejak awal orde baru hingga Sidang Umum atau Sidang Istimewa MPR 1998, Majelis hanya mengeluarkan dua bentuk yaitu ketetapan Majelis dan keputusan Majelis.¹⁰ Bahkan Moh.Kusnadi dan Harmily Ibrahim mengemukakan bahwa istilah ketetapan mungkin diambil MPRS pada sidang-sidangnya yang pertama, yang bersumber dari bunyi Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945, karena Undang Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa MPR berwenang menetapkan Undang Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.¹¹ Permasalahan yang timbul terletak pada legitimasi yuridis terhadap produk hukum bernama Ketetapan MPR ini, selain UUD 1945 tidak menjelaskan secara tegas adanya kewenangan mengeluarkan produk hukum bernama Ketetapan MPR, TAP

3. Amandemen Konstitusi Sebagai Dasar Hilangnya Kewenangan MPR Untuk Menerbitkan Ketetapan MPR.

Berdasarkan perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, pada masa awal reformasi pandangan untuk memperbaharui UUD 1945 dipandang perlu. Pengalaman selama dua pemerintahan yaitu sejak Orde Lama dan Orde Baru, telah memberi dorongan untuk segera melaksanakan amandemen konstitusi untuk mengevaluasi apakah UUD 1945 masih dapat disesuaikan dengan kebutuhan zaman atau harus disesuaikan kembali dengan segala perkembangan hukum yang makin kompleks. Meskipun konstitusi

⁸ Lihat Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang memorandum DPR-Gotong Royong Mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan sistem peraturan perundang-undangan yang disahkan pada tanggal 5 Juli 1966

⁹ Lihat Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan.

¹⁰ Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda* (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011) Hlm. 257

¹¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN-FHUI) Hlm. 46-47

pada dasarnya bersifat rigid atau sukar diubah dan bersifat singkat seperti yang dikemukakan oleh K.C.Wheare “one essential characteristic of the ideally best form of constitution is that it should be as short as possible.”¹²

4. Status Hukum Ketetapan MPR Pascaamandemen UUD 1945

Setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak boleh lagi mengeluarkan Ketetapan MPR seperti pada masa sebelum UUD 1945 diubah, karena tentu saja hal tersebut bersifat inkonstitusional. Tidak adanya lagi kewenangan untuk MPR menerbitkan Ketetapan MPR seperti pada masa sebelum perubahan UUD 1945, membuat status hukum Ketetapan MPR seharusnya pula hilang dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Maka pada tahun 2004, berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004,¹³ Ketetapan MPR dihilangkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tidak sedikit produk hukum yang ditemukan dengan format keputusan tetapi bersifat mengatur (*regeling*) maupun bersifat menetapkan (*beschikking*). Misalnya apabila kita menyelidiki keputusan Presiden sejak Rapelita I sampai dengan Rapelita IV yang ditelusuri oleh Hamid Attamimi dalam disertasinya, menunjukkan begitu banyak Keputusan Presiden yang sudah bukan lagi norma hukum yang bersifat *beschikking* namun sudah bersifat *regeling*, menurut Jimly Asshiddiqie hal ini merupakan suatu fenomena “*government by keprres*” yaitu penyelesaian segala masalah hanya dengan norma hukum berbentuk Keputusan Presiden meskipun secara materialnya sudah bersifat mengatur.¹⁴

Secara tegas, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengandung semangat untuk membedakan antara jenis norma hukum yang terkategorikan sebagai produk pengaturan

(*regeling*) dengan norma hukum yang sepatutnya masuk dalam kategori produk keputusan atau penetapan yang bersifat keputusan administrasi negara (*beschikking*). Itulah salah satu penyebab Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 kemudian mengeluarkan TAP MPR dari hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.¹⁵ Disatu sisi berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang dikenal dengan istilah “sapu jagat” terjadi tarik ulur atau perdebatan mengenai status hukum Ketetapan MPR. Hal ini disebabkan karena berdasarkan Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/ 2003 masih terdapat sejumlah ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku. Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dengan berdasarkan perintah Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945,¹⁶ MPR kemudian menginventarisasi dan meninjau kembali status hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI sejak tahun 1960 sampai dengan 2002.

5. Ketetapan MPR Bukan Norma Hukum Yang Bersifat Mengatur (*Regeling*)

Terlepas dari ketidaktepatan penggunaan nomenklatur “ketetapan” menurut Hamid Attamimi, penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena menurut Hamid ketetapan tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, yang termasuk peraturan perundang-undangan ialah undang undang kebawah.¹⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie ada baiknya Ketetapan MPR dihapus sebagai peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis berada dibawah UUD namun berada di

¹² K.C.Wheare, *Modern Constitution*, Hlm 37 dikutip kembali dalam Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda* (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011) Hlm. 5

¹³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015)

¹⁵ King Failsal Sulaiman dan Nenti Uji Aprilisari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pascaamandemen UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2015) Hlm.50

¹⁶ Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar Ini.

¹⁷ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV)*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990 Hlm.289 dikutip Kembali dalam Ni'Matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-undangan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015) Hlm. 68.

atas UU karena di seluruh dunia selalu diatur di bawah UUD peraturan yang tertinggi lainnya adalah undang-undang sebagai produk lembaga legislatif bersama-sama dengan eksekutif.¹⁸

B. Mekanisme Pengawasan Norma Hukum Dalam Menguji Konstitusionalitas Suatu TAP MPR

1. Supremasi Konstitusi Sebagai Bagian Dari Supremasi Hukum

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligate*) ataupun kebolehan (*permittere*).¹⁹ Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka hukum memiliki sifat seperti suruhan atau perintah (*gebod*), hukum yang berisikan larangan (*verbod*), atau hukum yang berisikan kebolehan (*mogen*).²⁰

Menurut perkembangan ketatanegaraan di berbagai negara, sudah lazim setiap tindakan bernegara di atur dengan hukum terutama di negara yang menganut supremasi hukum (*supremacy of law*), begitupula dengan Indonesia, sejak reformasi paradigma kekuasaan negara bergeser dari supremasi institusi menjadi supremasi konstitusi, supremasi konstitusi berarti tidak boleh ada kegiatan ataupun aktivitas bernegara yang menyimpang dari konstitusi.

Sejalan dengan itu, Leonard Sorenson mengemukakan bahwa *“Lastly, one can define limited constitutional government as divided government, a government with a separation of powers and therefore checks and balances. The proper division and blending of power can produce the efficient exercise of diverse governmental functions; allow independent checks which encourage compromise and hence moderation, and deliberation before action; and effect deadlock via disagreement, especially in the face of the improper designs of apart of government. As such, limited*

*government is defended as protecting citizens against unlimited government,”*²¹ artinya dengan *Limited constitutional Government* tidak boleh ada suatu perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi yang telah dijelaskan sebelumnya.

Di Amerika Serikat, masyarakatnya terlatih untuk bertindak sesuai dengan hukum tertinggi sehingga apabila seseorang di Amerika disebut sebagai *“He’s a good citizen”* artinya tindakan seseorang tersebut sesuai dengan rambu-rambu konstitusi. Namun sebaliknya apabila dia disebut *“the outlaws”* artinya seseorang sering menyalahi aturan yang ada.²² Selain memiliki arti bahwa supremasi konstitusi bertujuan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, supremasi konstitusi juga memiliki arti yaitu tidak boleh ada satu pun bentuk hukum manapun di Indonesia yang boleh bertentangan dengan konstitusi dalam hal ini yaitu UUD NRI Tahun 1945.

Guna menjamin supremasi konstitusi di Indonesia maka adanya mekanisme pengawasan terhadap setiap produk hukum merupakan suatu keadaan yang bersifat *conditio sine qua non* bagi setiap *democratic constitutional state*. Bahkan menurut Paul Kauper dari *university of Michigan law school* mengemukakan bahwa *“the period following World War II may well be recorded in history as one of the great epochs in the development of constitutionalism and the rule of law. Three phenomena may be singled out as central to this development: (1) an extraordinary ferment and productivity in the drafting and adoption of new written constitutions; (2) the recognition that a statement of fundamental rights is basic to the constitutional order; and (3) a growing acceptance of judicial review premised on the assumption that judicial control of the constitutional order is necessary*

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) Hlm. 271

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Pers, 2017) Hlm. 2

²⁰ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *perihal kaedah hukum*, (bandung: citra aditya bakti, 1993) Hlm. 34

²¹ Leonard R. Sorenson, *The Limits of Constitutional Government: Reflections Toward the Conclusion of the Bicentennial Celebration of Our Constitution*, The review of politics, Volume 51, Cambridge University Press, Hlm. 335

²² Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda* (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011) Hlm.

in order to preserve the integrity of the order and assure protection of fundamental rights."²³

2. Mekanisme Pengawasan Terhadap Norma Hukum

Pada umumnya mekanisme pengawasan terdiri dari 3 bagian yaitu :

1. Pengawasan Yuridis
2. Pengawasan Politis
3. Pengawasan Administratif²⁴

Menurut Mauro Capelleti, konsep pengawasan yang lazim digunakan ialah konsep pengawasan secara yudisial atau secara yuridis dan pengawasan secara politik.²⁵ Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan tersebut dilakukan oleh sebuah Lembaga negara dalam rumpun kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan yang berdasarkan konstitusi memiliki kewenangan untuk mengawasi sedangkan pengawasan secara politik lebih kepada pengawasan yang dilakukan oleh lembaga lembaga negara non yudisial yang lazimnya adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan tersebut. Menurut sistem hirarki peraturan perundang-undangan, telah lazim diketahui bahwa berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferiori*²⁶ peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah atau secara *a contrario* tidak boleh ada aturan di bawah yang bertentangan dengan aturan yang di atas.

Apeldoorn dalam bukunya berjudul *inleinding tot de studie van het Netherlands recht* mengemukakan "*wetten van lagere orde mogen niet in strijd zijn wet met wetten van hogere orde. Wanner dit wel het geval is, wijkt de wet lagere orde voor die van hogere orde.*"²⁷ bahkan selanjutnya menurut P.J.P. Tak "*een legere regeling mag dus niet in strijd zijn met*

een hogere regeling... de hogere wet ontnemt de verbindende kracht aan een lagere wet."²⁸

Pada dasarnya cukup unik apabila ditelusuri lebih lanjut karena di Belanda sendiri sebuah produk hukum parlemen (yaitu Undang-undang) berlaku prinsip "*De Wet Onschenbaar*" atau undang-undang tidak dapat diganggu gugat sebab di Belanda dan juga Inggris berlaku prinsip kedaulatan parlemen (*Supremacy of Parliament*), sebab itu setiap produk hukum parlemen tidak dapat diganggu gugat termasuk diawasi secara yuridis lewat sebuah pengadilan. Namun, sebagai produk politik, menurut Satjipto Rahardjo sebuah produk politik hukum dapat dijadikan alat justifikasi bagi visi politik penguasa,²⁹ sehingga apabila tidak ada mekanisme pengawasannya, maka cenderung bisa disalahgunakan karena produk politik erat kaitannya dengan kekuasaan (*power tends to corrupt but absolut power corrupt absolutely*).³⁰

Setiap negara tentu bisa menganut prinsip atau sistem yang berbeda-beda, di Indonesia sendiri setiap produk hukum tentunya mempunyai mekanisme pengawasannya tersendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie produk hukum terdiri dari tiga bagian yaitu keputusan, ketetapan, dan putusan pengadilan (*vonnis*).³¹ Ditinjau secara mendalam pengaturan di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan untuk menguji norma hukum berbentuk peraturan kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, sedangkan produk hukum berbentuk *beschikking* diuji lewat peradilan tata usaha negara, sedangkan untuk vonnis sendiri tersedia mekanisme banding dan kasasi untuk para pencari keadilan (*justitiabelen*) guna menemukan kebenaran sebenarnya. Adanya mekanisme

²³ Paul G. Kauper, Capelleti: *Judicial Review in the Contemporary World*, Michigan Law Review, Volume 70, 1972, Hlm. 987

²⁴ Ni'Matul Huda, *Problematisa Ketetapan MPR Dalam Perundang-undangan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015) Hlm.172

²⁵ *Ibid* Hlm. 173

²⁶ **Lex Superior derogate Legi Inferiori** adalah merupakan salah satu asas yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan, yang mengandung arti peraturan yang lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan yang lebih rendah kedudukannya

²⁷ *Op.Cit* Hlm. 91

²⁸ *Op.Cit* Hlm. 92

²⁹ Satjipto Rahardjo dalam King Failsal Sulaiman dan Nenti Uji Aprilisari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pascaamandemen UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2015) Hlm.99

³⁰ <https://oll.libertyfund.org/quote/lord-acton-writes-to-bishop-creighton-that-the-samemoral-standards-should-be-applied-to-all-men-political-and-religious-leaders-included-especiallysince-power-tends-to-corrupt-and-absolute-power-corrupts-absolutely-1887> diakses pada 26 Oktober 2021 Pukul 21.20 WITA

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Pers, 2017) Hlm. 7-8

pengawasan adalah lazim untuk menjamin prinsip-prinsip bernegara yang tercantum dalam Konstitusi agar tidak disimpangi.

3. Kekuasaan Kehakiman Sebagai Pemegang Kekuasaan Pengawasan Norma Hukum

Di Indonesia, untuk menguji produk hukum bersifat *regeling* dipegang oleh kekuasaan kehakiman, menurut Pasal 24A ayat (1) berbunyi “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan memiliki kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang” sedangkan menurut Pasal 24 C ayat (1) berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Berdasarkan kewenangan atributif tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji segala peraturan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Merujuk kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) maka hirarki perundang-undang terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

diantara jenis-jenis peraturan perundang-undangan, hanya Ketetapan MPR saja yang tidak direkonstruksikan untuk di uji oleh lembaga negara manapun. Mungkin, tidak adanya mekanisme pengawasan terhadap Ketetapan MPR dikarenakan politik hukum Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 hanyalah untuk memberikan status hukum bagi ketetapan MPR yang masih berlaku. Misalnya TAP MPR Nomor XXV/MPRA/1966 Tentang pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Politik hukum dipertahankannya Ketetapan MPR ini sampai terbentuknya Undang-Undang yang khusus, tidak lain ialah sebagai upaya untuk penataan organisasi masyarakat dan organisasi politik di Indonesia.³² Tetapi dengan demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menunjukkan adanya ketidakpastian hukum dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut sehingga menimbulkan kesenjangan seperti yang dikemukakan oleh John W. Creswell sebagai *research gap* dan *analysis gap*.³³ Terbukti dalam beberapa Undang-Undang yang terbit setelah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sukar ditemukan dari undang-undang tersebut yang memasukkan Ketetapan MPR kedalam konsideran “mengingat” misalnya saja Undang-Undang tentang Partai Politik ataupun Undang-Undang tentang Keormasan.³⁴ Seharusnya Lembaga pembentuk peraturan langsung saja membentuk undang-undang untuk mengganti ketetapan MPR yang bersangkutan atau misalnya dimasukkan dalam konsideran beberapa Undang-Undang yang memiliki relevansi secara material dengan Ketetapan MPR yang bersangkutan misalnya Undang-Undang tentang Partai Politik atau tentang Keormasan. Sehingga tidak perlu mengacaukan hirarki peraturan perundang-undangan

³² Lihat Catatan kaki nomor 15

³³ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, Third Edition, SAGE PUBLICATION, Thousand Oaks California. Hlm. 160-161 dikutip Kembali dalam Irwansyah, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020) Hlm 273-274

³⁴ **UU Nomor 02 Tahun 2011** tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.

berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.³⁵

Mekanisme pengawasan dengan cara seperti ini lebih kepada mekanisme pengawasan secara politis, yang bersifat preventif. Namun kelihatannya mekanisme pengawasan secara politis kurang menjamin tercapainya kepastian hukum dan keadilan. Oleh karena itu muncul gagasan untuk menguji Ketetapan MPR kepada Lembaga yudisial seperti Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.³⁶ Tetapi dalam praktiknya MK menolak menguji Ketetapan MPR dengan ratio decidendinya didasarkan pada kewenangan absolut MK.³⁷

Apabila ditelaah lebih lanjut, memang kewenangan menguji Ketetapan MPR bukan merupakan kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keadaan ketetapan MPR seperti ini menurut Ni'Matul Huda seperti "terombang-ambing" antara ada dan tiada yang menimbulkan dilema hukum.³⁸

4. Tarik Ulur Kewenangan Lembaga Negara Untuk Menguji Ketetapan MPR

Berdasarkan ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 terdapat beberapa ketetapan yang masih berlaku yaitu :

1. Ketetapan MPRS Nomor/XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Diseluruh Wilayah Negara RI Bagi PKI dan Larangan Setiap

Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme/Lenisisme.

2. Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 Tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 Tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.
4. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN Sampai Terlaksananya Seluruh Ketentuan Dalam Ketetapan Tersebut.
5. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
6. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Kedepan.
7. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN Sampai Terlaksananya Seluruh Ketentuan Dalam Ketetapan Tersebut.
8. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Sampai Terlaksananya Seluruh Ketentuan Dalam Ketetapan Tersebut.

Menurut Jimly Asshiddiqie, status hukum Ketetapan MPR/S yang tersisa tidak dapat dikategorikan sebagai Undang Undang Dasar karena ketika dibuat materinya memang tidak dimaksudkan sebagai norma hukum dasar atau konstitusi, akan tetapi Ketetapan MPR yang tersisa tersebut dapat dipersamakan dengan undang-undang karena secara teknis MPR sendiri telah menentukan diantara ketetapan-ketetapan tersebut, ada diantaranya tetap berlaku sampai diatur dengan undang-undang meskipun secara formal bukan berbentuk undang-undang tetapi secara material ketetapan MPR tersebut adalah undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*).³⁹ Dalam bahasa sederhananya, menurut Jimly Asshiddiqie, MPR secara tersirat telah menundukan status hukumnya menjadi sejajar dengan undang-undang sesuai pengelompokan Ketetapan MPR berdasarkan Ketetapan MPR

³⁵ Selama ini, sejak tahun 2011, hanya ada 1 peraturan perundang-undangan yang memuat ketetapan MPR dalam konsideran mengingat yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

³⁶ Hal ini nampak dalam beberapa permohonan pengujian konstitusionalitas Ketetapan MPR Terhadap Undang-Undang Dasar misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014 Tentang Perkara Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara Dari Presiden Soekarno Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³⁷ *Ibid.* Hlm 41

³⁸ Ni'Matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-undangan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015) Hlm. 54-55

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2017) Hlm. 172-173

Nomor 1/MPR/2003. Namun menurut hemat Penulis pernyataan ini tidak sepenuhnya benar, sebab berdasarkan uraian sebelumnya, Ketetapan MPR merupakan bagian dari konvensi ketatanegaraan, artinya sebagai konvensi, ketetapan MPR ialah pelengkap norma-norma konstitusi yang tidak mengatur secara luas segala tindakan bernegara, menurut K.C.Wheare "*Many Important changes in the working of a constitution...*"⁴⁰ Meskipun demikian, berdasarkan praktik yang berlaku di zaman Orde Baru ada upaya untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen karena itu, di era Orde Baru tidak pernah terjadi amandemen UUD 1945.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tidak tepat apabila Ketetapan MPR dimasukkan di dalam hirarki peraturan Perundang-undangan, sebab pertama nomeklatur ketetapan lebih kepada *beschikking* dan bukan *regeling*. Kedua, masuknya ketetapan MPR sedikit mengacaukan hirarki peraturan perundang-undang, sebab pada dasarnya semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki semangat yang murni untuk memisahkan secara konsekuen antara produk hukum yang bersifat *regeling* dan produk hukum yang bersifat *beschikking*, dan ketiga Ketetapan MPR dianggap masih berlaku sesuai dengan Aturan Peralihan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berdasarkan kepada konvensi ketatanegaraan, artinya tanpa dimuat dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai koreksi atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR masih tetap dianggap berlaku dan sah sebagai produk hukum sesuai Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003.
2. Konsekuensi lainnya yang diakibatkan oleh masuknya TAP MPR dibawah

UUD dan diatas UU membawa dampak bahwa setiap produk hukum yang ada dibawah tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang ada diatasnya, selain itu sudah lazim bahwa setiap produk hukum (atau produk politik) memiliki mekanisme pengawasan yang jelas, namun berbeda dengan norma hukum lainnya, hanya Ketetapan MPR yang tidak memiliki konsep pengawasan secara yuridis, berdasarkan uraian sebelumnya, ketetapan MPR bukanlah kompetensi daripada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitasnya, begitu pula dengan MPR, berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, MPR sudah tidak memiliki kewenangan untuk meninjau produk hukumnya sendiri. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan secara politis lebih dimungkinkan untuk dilakukan ketimbang pengawasan secara yuridis.

B. Saran

1. Sudah seharusnya segala ketentuan dalam ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 yang mengatur dimana materi ketetapan MPR tersebut untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang haruslah segera diatur dalam bentuk undang-undang, sehingga, ketetapan MPR yang bersangkutan secara otomatis dinyatakan tidak berlaku lagi, dengan demikian para pembentuk undang-undang dapat segera merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan segera mengeluarkan Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan untuk menjamin tercapainya keadilan dan kepastian hukum.
2. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, alternatif paling mungkin untuk mengawasi produk hukum MPR sendiri lebih kepada pengawasan secara politis, sebab berdasarkan uraian sebelumnya sudah bukan lagi kewenangan MPR untuk meninjau produk hukumnya sendiri dan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang menguji Ketetapan MPR terhadap Undang Undang Dasar.

⁴⁰ *Op.Cit.*, Ismail Sunny, Hlm. 31

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie Jimly, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Depok, 2017.
- _____, *Teori Hirarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2017.
- _____, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Asshiddiqie Jimly, dan Safa"at M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Budiarjo Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017.
- Bodin Jean, *Six Booksof The Commonwealth Translated By M. J. Tooley*, Basil Blackwell Oxford
- Efendi, Jonaedi dan Ibrahim, Johnny, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Kencana, Jakarta, 2020.
- Hatta Moh, *Demokrasi Kita*, Segi Arsy, Bandung, 2008.
- Huda Ni'Matul, *Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Indra Muhammad Ridhwan, *MPR Selayang Pandang*, Haji Masagung, Jakarta, 1988.
- Irwansyah, *Penelitian Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020.
- Ibrahim Harmaily, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Suatu Tinjauan Dari Sudut Hukum Tata Negara*, sinar bakti, Jakarta, 1979.
- Kusnardi Moh. dan Ibrahim Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN-FHUI, Jakarta, 1976.
- MD, Mahfud, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Depok, 2017.
- _____, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Manan Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992.
- _____, *DPR DPR dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2005.
- Nasution, Adnan Buyung, *Demokrasi Konstitusional*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.
- Rumokoy Donald A., *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011.
- Rumokoy, Donald dan Maramis, Frans, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- Ranggawidjaja Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju Bandung, 1998.
- Saragih Bintan, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992.
- Soemantri Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sulaiman, King Failsal dan Aprilisari, Nenti Uji, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pascaamandemen UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Suny Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Thaib Dahlan, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Yuhana, Abdy, *Kedaulatan Rakyat Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2020.
- _____, *Sistem ketatanegaraan Indonesia Pascaperubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2007.