

**KEBERADAAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM  
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(THE EXISTANCE OF THE PEOPLE'S CONSULTATIVE ASSEMBLY  
DECISION IN THE HIERARCHY OF LAWS AND REGULATIONS)**

Wan Laila P. Darwis & Frisda Adelina Pardede  
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham Sumatera Utara  
Jl. Putri Hijau No. 4 Medan Sumatera Utara  
E-mail: wanlailapdarwis@gmail.com  
(Naskah diterima 23/01/2015, direvisi 02/03/2015, disetujui 04/03/2015)

**Abstrak**

Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terjadi degradasi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut berpengaruh terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali dimasukkan lagi dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal inilah yang menjadi perhatian penulis mengenai keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci:** Keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Hierarki, Pengujian.

***Abstract***

*Post Amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the degradation of the People's Consultative Assembly position is occurred from the highest state institution into the regular state institutions that inline with other state agencies such as the President, the Parliament, the Supreme Court and the Constitutional Court. It affects the laws issued by the Assembly that the People's Consultative Assembly Decree which is not included in the hierarchy of legislation in Law Number 10 of 2004. The Decree of the People's Consultative Assembly re-entered again in the hierarchy of legislation in Law Number 12 of 2011. The author gives an attention on the existence of the People's Consultative Assembly Decree in the hierarchy of legislation.*

*Keywords:* The existence of the People's Consultative Assembly Decree, Hierarchy, Review.

**A. Pendahuluan**

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan perubahan yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan Republik

Indonesia. Salah satunya adalah dihapuskannya Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara yang sejajar dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Perubahan ini juga diikuti dengan tidak dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan signifikan lainnya dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pelembagaan *judicial review* atau pengujian terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ada dua lembaga kehakiman yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yaitu Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Jika kita melihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

- 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.

Maka yang menjadi wewenang dari Mahkamah Konstitusi yaitu menguji undang-undang sedangkan Mahkamah Agung menguji Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dari pembagian tersebut, ada 1 (satu) peraturan perundang-undangan yang tidak menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung untuk mengujinya yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setelah sempat dihapus dari hierarki dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, memunculkan polemik terkait dengan lembaga mana yang berwenang menguji TAP MPR. Apakah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi atau diberikan kepada Mahkamah Agung?

Dalam tulisan ini akan diberikan pandangan bagaimana keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan lembaga manakah yang seharusnya diberikan kewenangan untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut?

## **B. Pembahasan**

### **B.1 Keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Perubahan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi peraturan yang berlaku ke luar.<sup>1</sup> Degradasi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara menjadi lembaga negara biasa juga turut mempengaruhi produk Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di mana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tadinya merupakan peraturan perundang-undangan derajat kedua tidak dapat lagi dikeluarkan sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Hal ini juga ditindaklanjuti dengan tidak masuknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan dikeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari hierarki peraturan perundang-undangan, maka timbul pertanyaan bagaimana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sudah terlanjur ada sejak tahun 1960 dan diberlakukan sebagai peraturan perundang-undangan? Untuk menyelesaikan masalah ini pada tahun 2003, sesuai dengan perintah Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 yang memberi posisi baru pada semua Ketetapan Majelis

---

<sup>1</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif; Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 19.

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 375 – 376.

Permasyarakatan Rakyat/ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang sudah ada.<sup>3</sup>

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly Asshiddiqie, ditematkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada di atas Undang-Undang tetapi di bawah Undang-Undang Dasar, merupakan suatu kesalahan fatal. Dengan menentukan status hierarkisnya berada di atas undang-undang berarti lembaga-lembaga yang berwenang mengubah, mencabut ataupun menguji undang-undang tidak berwenang mengubah, mencabut atau pun menguji konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tersisa. Sebaliknya, lembaga yang berwenang mengubah Undang-Undang Dasar juga tidak berwenang mengubah atau mencabut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Artinya, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi bahkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama-sama tidak mempunyai kewenangan untuk mencabut ataupun mengubah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, kecuali ketentuan yang menentukan hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 376.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara seperti diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diubah lebih dahulu.<sup>4</sup>

Terlepas dari hal tersebut, karena pada kenyataannya terdapat beberapa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dan mempunyai tingkat urgensi tinggi untuk dipertahankan eksistensinya mengingat kepentingan politik kenegaraan, ekonomi, sosial dan hukum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku merupakan pedoman dan arahan dalam penyelenggaraan kehidupan masyarakat dalam menyusun peraturan perundang-undangan<sup>5</sup> dan demi menjamin kepastian hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan<sup>6</sup> dan itulah yang menjadi pedoman bagi pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **B.2 Materi Muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Menurut Maria Farida Indrati, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara /aturan pokok negara. Seperti juga dengan batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, Kata Pengantar dalam Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif; Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. xix.

<sup>5</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan....., Op. Cit*, hlm. 20.

<sup>6</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 73.

<sup>7</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 76.

Bagir Manan dan Kuntara Magnar menyebutkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat jika dilihat dari sifat materinya dapat dibedakan ke dalam:<sup>8</sup>

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

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat mengatur di dalamnya berisi aturan-aturan yang mengikat secara umum, seperti halnya undang-undang. Demikian pula dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sifat materinya mengikat umum secara langsung. Baik Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mengatur, yang mengikat umum secara langsung, yang berupa pernyataan dan yang berupa penetapan, semuanya adalah pelaksanaan dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasca perubahan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi peraturan yang berlaku keluar. Tetapi, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukkan kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun dengan menyadari bahwa kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah berubah pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Ketetapan Majelis

---

<sup>8</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Armico, 1987), hlm. 31-34.

Permasyarakatan Rakyat tersebut dikunci hanya yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.<sup>9</sup>

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud TAP MPR 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 Nomor; I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Dari penjelasan Pasal 7 ayat (2) di atas disebutkan bahwa yang merupakan Ketetapan MPR yang masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

1. Diatur dalam Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut:
  - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor: XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia,

---

<sup>9</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan...*, *Op. Cit*, hlm. 20-21.



Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia;

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

2. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang:**
  - a. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor: XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan;**
  - b. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut;**
  - c. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Peraturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**
  - d. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;**

- e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
- g. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- h. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- j. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- k. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut

### B.3 Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Pengujian peraturan perundang-undang di Indonesia mengalami sejarah yang cukup panjang, khususnya terjadinya perdebatan yang cukup hangat pada saat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada awalnya usulan yang banyak disuarakan dalam pembahasan perubahan Pasal 24 UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu yang menyangkut pelebagaan *judicial review* diberikan kepada Mahkamah Agung untuk semua tingkatan peraturan perundang-undangan, baik undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. salah satunya diusulkan oleh Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan yang mengusulkan badan kehakiman yang otonom. “Adapun substansi amandemen UUD 1945 itu meliputi: ..... Otonomi Badan Kehakiman atau yudikatif dan pemberian hak *judicial review* kepada Mahkamah Agung.”<sup>10</sup>

Andi Mattalata dari Fraksi Partai Golkar juga mengusulkan agar Mahkamah Agung memiliki kewenangan melakukan *judicial review*.

“Kemudian mengenai *judicial review*. Kami setuju, Mahkamah Agung mempunyai fungsi yang aktif untuk mengadakan *judicial review*, tetapi supaya ada kepastian hukum, juga ada batasannya. .... Fraksi Partai Golongan Karya mengusulkan jangan sepanjang masa dia bisa melakukan, Pak. Tiga bulan tidak boleh lagi *judicial review*.”<sup>11</sup>

Khofifah Indar Parawansa dari Fraksi Kebangkitan Bangsa juga menyoroti masalah *judicial review* ini, ia menyatakan “Mahkamah Agung memiliki hak *judicial review* tidak hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-

---

<sup>10</sup> Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VI-Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 225.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 228 - 229.

undang, tapi juga terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.”<sup>12</sup>

Terkait kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung, Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi menyampaikan pendapat:

Kemudian, mengenai kewenangan *judicial review* kami berpendapat, sebetulnya memang di dalam undang-undang, Kekuasaan, Undang-Undang Pokok Mahkamah Agung itu sebetulnya sudah ada *judicial review* itu, tetapi memang, selama ini belum ada dasar, tetapi ada baiknya kita tegaskan *judicial review* itu ada di dalam Undang-Undang Dasar kita sejauh berkaitan dengan peninjauan atau pengujian terhadap materi perundang-undangan, materi peraturan-peraturan yang berada di bawah undang-undang saja. Jadi, undang-undang tidak berhak Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review* karena itu adalah merupakan produk dari wakil-wakil rakyat secara bersama.<sup>13</sup>

Pada masa awal rapat pleno Panitia Ad-Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH I BP MPR) 2000 telah diulas tentang kekuasaan kehakiman dan *judicial review*. Namun belum ada usulan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Usulan pembentukan Mahkamah Konstitusi mulai muncul setelah melakukan kunjungan ke daerah-daerah, studi banding dan dengar pendapat dengan berbagai pihak.<sup>14</sup>

Paulus Efendi Lotulung, salah satu wakil MA yang hadir pada rapat dengar pendapat menyampaikan pendapat bahwa pembentukan MK tergantung dari sistem hukum dan politik hukum yang ingin digariskan. Apabila ingin memberikan *review* pada badan peradilan tetapi bukan MA, harus dibentuk MK.

Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya disepakati bahwa wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 230

<sup>13</sup> *Ibid*.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 442.

undang-undang tetap diberikan kepada Mahkamah Agung<sup>15</sup> dan wewenang untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>16</sup>

#### **B.4. Menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

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

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

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 437.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 595.

adalah peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu Undang-Undang Dasar. Jika tolak ukur pengujiannya adalah Undang-Undang Dasar, maka yang berwenang untuk menguji adalah Mahkamah Konstitusi.

Permasalahan selanjutnya adalah bagaimana memasukkan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi yang sudah ditetapkan secara limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

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

Artinya, secara legal formal, jika hendak menambahkan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi maka hal itu harus dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap rumusan limitatif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>17</sup>

Menurut I Dewa Gede Palguna, untuk menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:<sup>18</sup>

1. Melalui *legislative interpretation*; dan
2. Melalui *judicial interpretation*.

---

<sup>17</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 583.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 600

Yang dimaksud *legislative interpretation* adalah penafsiran otentik atau resmi pembentuk undang-undang terhadap sejumlah pengertian dalam undang-undang, dalam hal ini adalah Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Artinya, apabila cara ini ingin ditempuh, maka pembentuk undang-undang cukup melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dan secara faktual, cara demikian sesungguhnya sudah pernah dilakukan oleh pembentuk undang-undang pada saat mengalihkan kewenangan perselisihan hasil pemilukada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.<sup>19</sup>

Sedangkan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui *judicial interpretation*, Mahkamah Konstitusi dapat menafsirkan pengertian dari undang-undang termasuk di dalamnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Karena jika ditafsirkan sebagai undang-undang, maka Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>20</sup>

Hal ini sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa, setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) alasan yang mendukung argumentasi bahwa Ketetapan-Ketetapan MPR(S) yang masih berlaku itu kedudukannya disederajatkan dengan undang-undang, yaitu:<sup>21</sup>

1. Sejak Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum ketetapan-ketetapan MPR warisan lama itu dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang bukan dengan Undang-Undang Dasar.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 631.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 74 -80.



Pengaitannya dengan undang-undang berarti materi Ketetapan-Ketetapan MPR(S) dari masa lalu itu cukup diatur dengan undang-undang;

2. Kedelapan Ketetapan MPR(S) itu harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak ada lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang, tetapi di bawah undang-undang dasar. Jika kedelapan ketetapan itu bukan undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar, maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun bentuk formilnya bukan undang-undang tetapi secara materiil kedelapan Ketetapan MPR(S) itu adalah undang-undang, yaitu sebagai *wet in materiele zin*.
3. Apabila status hukum kedelapan Ketetapan MPR(S) itu tidak dapat ditentukan dengan tegas maka keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

### **C. Kesimpulan**

Melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi negara, sebab sekarang tidak ada lagi lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara yang dibedakan secara vertikal-struktural, yang ada sekarang adalah lembaga negara yang dibedakan secara horizontal-fungsional.<sup>22</sup> Selain itu, sejalan dengan degradasi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, muncullah politik hukum

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 53.

peraturan perundang-undangan yang antara lain menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan berbentuk penetapan (*beschikking*), walaupun bersifat mengatur, sifatnya internal saja.<sup>23</sup>

Oleh karena itu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak akan bertambah lagi. Sehingga terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku tersebut disarankan agar:

1. Segera melaksanakan ketentuan-ketentuan yang menjadi syarat pemberlakuan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Sehingga dengan telah dilaksanakannya ketentuan-ketentuan tersebut, maka nilai keberlakuan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut tidak ada lagi dan dapat dinyatakan tidak berlaku lagi. Jika sudah demikian, maka tidak diperlukan lagi suatu lembaga yang diberikan kewenangan untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Jika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut masih terus dipertahankan, maka diperlukan suatu lembaga yang berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut jika dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dikarenakan kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka titik uji dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Undang-Undang Dasar

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga yang berwenang untuk menguji  
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Mahkamah Konstitusi.

## Daftar Pustaka

- Anggono, Bayu Dwi, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014).
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Mahfud MD, Moh., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010).
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012).
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Armico, 1987).
- Palguna, I Dewa Gede, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VI-Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010).
- Yani, Ahmad, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif; Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013).