PERATURAN MPR, DPR, DAN DPD: INTERNAL REGULATION ATAU PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Aditya Rahmadhony, & v Abdu Rahmat Rosyadi
Pusat Riset Hukum
Badan Riset dan Inovasi Nasional
Email: dhietdhon@gmail.com & rahmatrosyadi@gmail.com
Naskah Diterima:17/5/2022, Direvisi:2/12/2022, Disetujui:8/12/2022

Abstract

The existence of Article 8 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation is a problem because not all regulations formed by state institutions or officials can be categorized as regulation. This study wants to identify the types of regulations formed by legislative body, namely the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, and the Regional Representatives Council, whether they are included in internal regulations or laws and regulation and whether can be object judicial review. This study uses a normative juridical research method, through a statute and conceptual approach which will be analyzed descriptively and qualitatively. The results of the study answered, in theory, the regulations formed by the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, and the Regional Representatives Council fall into the category of internal regulation. However, in practice, it falls into the category of laws and regulations which is confirmed by the existence of Article 8 of Law no. 12 of 2011. Because it is included in laws and regulations under the law, the Regulations of the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, and the Regional Representatives Council are included in the object judicial review of the Supreme Court.

Keywords: Legislative Body, Internal Regulation, Laws and Regulations, Judicial Review, Supreme Court

Abstrak

Keberadaan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi permasalahan dikarenakan tidak semua peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Studi ini ingin mengidentifikasi jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga kekuasaan legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, apakah masuk ke dalam internal regulation atau peraturan perundang-undangan dan bagaimana dengan uji materilnya. Studi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual yang akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil studi menjawab, secara teori peraturan yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah masuk ke dalam kategori internal regulation. Namun demikian, dalam praktiknya masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan yang ditegaskan dengan adanya Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Dikarenakan termasuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sehingga Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah masuk ke dalam Objek Hak Uji Materil Mahkamah Agung.

Kata kunci: Lembaga Legislatif, Internal Regulation, Peraturan Perundang-undangan, Hak Uji Materil, Mahkamah Agung

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRIT 1945). Salah satu ciri negara hukum yaitu setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hukum mempunyai kedudukan tertinggi agar pelaksanaan kekuasaan negara tunduk dan tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan.[1] Normativitas dalam dogma ketatanegaraan modern merupakan sifat wajib sebuah konstitusi sebagai rezim hukum untuk mengontrol dan membatasi kekuasaan negara.[2] Prinsip asas legalitas merupakan sebuah prinsip pembatasan kekuasaan penguasa (pemerintah), pembatasan kekuasaan dapat dilakukan berdasarkan undang-undang maupun hukum untuk mencegah penyalanggunaan kekuasaan.[3] Sehingga dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, pemerintah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dampak dari ketentuan tersebut, mengakibatkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang harus diterbitkan, baik dalam bentuk undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, sampai dengan peraturan di tingkat daerah.

Keadaan demikian seperti "dua sisi mata uang", disatu sisi pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan harus mempunyai dasar berupa peraturan perundang-undangan sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan, disisi lainnya adalah adanya dampak yang harus menjadi perhatian yaitu "obesitas regulasi". Menurut Ni'matul Huda, "Obesitas Regulasi" menimbulkan persoalan berupa: (1) potensi tumpang tindih; (2) beban harmonisasi dan sinkronisasi; dan (3) tidak ada lembaga yang melakukan monitoring dan evaluasi.[4]

Beban harmonisasi dan sinkronisasi juga menjadi permasalahan tersendiri, berdasarkan data dari direktori peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemkumham). Saat ini Indonesia memiliki 41.407 peraturan perundang-undangan, terdiri dari (1) 8.896 Peraturan Pusat (undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden); (2) terdapat 17.696 peraturan menteri, (3) Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) sebesar 4.783; dan (4) 15.982 dalam bentuk peraturan daerah.[5] Dari seluruh jumlah tersebut, peraturan kepala daerah baik itu peraturan gubernur, peraturan bupati/wali kota belum masuk ke dalam angka dimaksud. Banyaknya peraturan perundang-undangan menimbulkan permasalahan baru, terkait lembaga yang berwenang untuk melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih dan bertentangan satu sama lainnya. Menurut Anggono[6] , sejak berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 menunjukkan permasalahan pada tertib dasar perundang-undangan, jenis peraturan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan kurang terkontrol, tidak semua jenis peraturan perundang-undangan jelas letaknya dalam hierarki dan terkait muatan materi masih terlalu luas dan terdapat kesamaan antar peraturan perundang-undangan.

---

[1]R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang," Jurnal Legislasi Indonesia 13, no. 2 (2016): h. 192, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.151.

[2]Mortimer Sellers and Georges Martyn, Studies in the History of Law and Justice 12: Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity From Old Liberties to New Precedence, ed. Ulrike Müßig (Springer, 2018), https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-73037-0.

[3]Andi Muhammad Asrun, Abdu Rahmat Rosyadi, and Yennie K. Milono, "Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuaikah Dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan," Kanun Jurnal Ilmu Hukum 21, no. 2 (2019): 280–281, https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12632.

[4]Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 28, no. 3 (2021): h. 551, https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5.

[5]Kementerian Hukum dan HAM, "Direktori Peraturan," Kemenkumham, 2022, http://peraturan.go.id/peraturan/direktori.html.

[6]Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," Masalah-Masalah Hukum 47, no. 1 (2018): 1, https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.

Begitu juga dengan banyak jenis peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Terdapat berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya.[7] Artinya untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan oleh Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dapat dibentuk karena adanya perintah dari peraturan yang lebih tinggi atau bisa dibentuk berdasarkan kewenangannya. Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 telah membuka ruang bagi lembaga-lembaga selain eksekutif, seperti lembaga legislatif, yudikatif dan lembaga penunjang lainnya. Baik dibentuk atas perintah peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangannya. Namun yang menjadi permasalahannya adalah seberapa luas keberlakuan secara umum peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang merupakan lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang yaitu salah satunya fungsi legislasi.

Bahwa Pasal 8 UU ayat (1) No. 12 Tahun 2011, telah memberikan kewenangan kepada MPR, DPR dan DPD untuk membentuk peraturan sendiri dalam rangka menunjang tugas dan wewenangnya. Keberadaan Pasal 8 UU ayat (1) No. 12 Tahun 2011 dalam praktiknya menimbulkan permasalahan dalam hal kekuatan mengikat dan ruang pengujiannya. Secara konsep, apakah peraturan yang disebutkan di dalam Pasal 8 ayat (1) termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan.

Berbagai studi mengenai peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 telah banyak dilakukan, baik itu terhadap kedudukannya maupun dengan ruang pengujiannya. Seperti yang telah dilakukan oleh Rahmadhony[8] , Gusman dan Nova[9] dan Widayati,dkk[10] mengenai kedudukan Ketetapan MPR. Begitu juga dengan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang[11], Peraturan Presiden[12] dan kedudukan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Listiningrum[13] dan Anggraini, dkk[14] yang mengkaji pelakasanaan judicial review terhadap Peraturan Daerah. Sementara itu masih belum banyak studi yang mengkaji mengenai Peraturan MPR, DPR, dan DPD.

Studi ini akan mengidentifikasi jenis peraturan yang berada di MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam jenis internal regulation atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, studi ini juga akan menganalisis materi muatan dari masing-masing peraturan yang dibentuk oleh MPR, DPR, dan DPD terkait kekuatan mengikat dan daya berlakunya, serta bagaimana ruang pengujian dari masing-masing peraturan tersebut.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, melalui pendekatan literatur review atau meneliti bahan pustaka (data sekunder), dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal ilmiah, dan literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan mengkaji jenis dan sifat masing-masing peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang berada di MPR, DPR, dan DPD. Kemudian mengkaji kewenangan hak uji materiil (*judicial review*) Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan cara penelitian kepustakaan (library research). Pendekatan masalah melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

---

[7]Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[8]Aditya Rahmadhony, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Palar (Pakuan Law Review) 06, no. 12 (2020): 92–119, https://doi.org/10.33751/palar.v6i1.1910.

[9]Delfina Gusman and Andi Nova, "Kedudukan Ketetapan Mpr Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Dinamika Hukum 12, no. 3 (2012), https://doi.org/10.20884/1.jdh.2012.12.3.118.

[10]Widayati, Absori, and Aidul Fitriciada Azhari, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," Media Hukum 21, no. 2 (2014): 264–78, http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/view/1191.

[11]Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, and Ahmad Ramzy, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan," SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I 7, no. 7 (2020): 595–612, https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15826.

[12]Prischa Listiningrum, "Eksistensi Dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Arena Hukum 12, no. 2 (2019): 337–55, https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7.

Pertama, pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan cara mengkaji peraturan-peraturan yang berada di MPR, DPR, dan DPD serta peraturan lainnya yang berkaitan, kemudian menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan hak uji materil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kedua, pendekatan konseptual menjelaskan konsep terkait batasan dan ciri-ciri peraturan perundang-undangan, kemudian menjelaskan jenis dan sifat peraturan perundang-undangan yang menjadi objek hak uji materil. Studi ini akan dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan melakukan analisis terhadap masing-masing peraturan dan pelaksanaan hak uji materil (judicial review).

B. PEMBAHASAN

B.1. Konsep Peraturan Perundang-undangan

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, antara lain:

> 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, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan pada Pasal 8 ayat (1), menurut Anggono[15] telah menimbulkan permasalahan dikarenakan sesuai dengan sifat atau cirinya tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara masuk dalam kategori peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, Bivitri Susanti[16] menyoroti bahwa peraturan yang diatur di dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan peraturan kebijakan dan dapat dipahami sebagai kategori peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom *(verordnung en autonome satzung)*.

Keberadaan peraturan-peraturan yang terdapat pada Pasal 8 ayat (1) termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan atau bentuk lainnya, masih menjadi perdebatan tersendiri. Perlu adanya sebuah pembatasan konsep terhadap jenis-jenis peraturan yang terdapat pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, apakah semua peraturan yang disebutkan masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Bagir Manan dan Kuntana Magnar,[17] mendefinisikan peraturan perundang-undangan adalah setiap peraturan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Mengutip dari P.J.P Tak, pengertian mengikat umum dalam definisi tersebut tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang, artinya peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.[18]

Menurut Amiroeddin Sjarif,[19] peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh pengusa negara (overheid) yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara umum dan berdaya laku keluar. Pada hakikatnya pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembentukan

[13]Huda Ni'matuI, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Hukum 13 (2016): 27–37.

[14]R.A Rini Anggraini et al., "Politic of Law on Judicial Review of Local Government Regulation in Indonesia," Journal of Law, Policy and Globalization 98 (2020): 140, https://doi.org/10.7176/JLPG/98-20.

[15]Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya", 3.

[16]Bivitri Susanti, "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Jurnal Jentera 1, no. 2 (2017): 128–43.

[17]Bagir Manan and Magnar Kuntana, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (Bandung: Alumni, 1997).

[18]Ibid, 125.

norma-norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti luas.[20] Pengertian "berdaya laku ke luar" adalah peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditujukan kepada (ke dalam) pembentuknya.[21] Begitu juga menurut D.W.P Ruiter yang dikutip oleh Maria Farida,[22] bahwa peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur, yaitu: 1) norma hukum (rechtnorm); 2) berlaku ke luar (naar buiten werken); dan 3) bersifat umum dalam arti luas (algemeenheid in ruime zin).

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa:

> "*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.*"

Artinya untuk dapat suatu peraturan masuk ke dalam kategori Peraturan Perundang-undangan, harus mempunyai ciri antara lain: 1) peraturan berbentuk tertulis; 2) memuat norma hukum; 3) mengikat secara umum; 4) ditetapkan oleh lembaga atau pejabat berwenang; dan 5) melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Beberapa pakar mengatakan bahwa selain mengikat secara umum, suatu peraturan perundang-undangan harus juga memiliki sifat berdaya laku ke luar.

B.2. Peraturan MPR, DPR, dan DPD: Apakah Peraturan Perundang-undangan?

Keberadaan Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terdapat pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Pertanyaannya adalah apakah semua peraturan-peraturan tersebut masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan dan masuk sebagai objek hak uji materil.

Untuk mengidentifikasi peraturan yang dihasilkan oleh MPR, DPR, dan DPD merupakan peraturan yang masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Perlu terlebih dahulu mengetahui tugas dan wewenang masing-masing lembaga dan produk hukum yang dihasilkannya. Lebih lanjut dilakukan analisis terhadap peraturan MPR, DPR, maupun DPD, terkait dengan daya mengikat dan berlakunya.

Indonesia memiliki tiga bidang kekuasaan, yang terdiri dari bidang kekuasaan legislatif, bidang kekuasaan yudikatif, bidang kekuasaan eksekutif dan bidang kekuasaan lainnya. Konsep pemisahan kekuasaan secara tegas tidak dianut oleh UUD NRIT 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan. Negara Indonesia lebih tepat menganut paham "pembagian kekuasaan" (Division of Powers).[23] Karena, antara cabang-cabang kekuasaan baik itu legislatif, eksekutif, dan yudikatif memiliki fungsi checks and balances (saling kontrol dan mengimbangi antara masing-masing fungsi).

Perubahan terhadap UUD NRIT 1945, merubah susunan ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya yaitu perubahan kelembagaan MPR yang sebelumnya lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara yang setara dengan DPR, DPD, Presiden, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Menurut Asshiddiqie,[24] tidak ada negara di dunia yang memiliki tiga lembaga yang terpisah seperti DPR, DPD, dan MPR dalam cabang kekuasaan legislatif dalam arti luas. Dalam arti sempit, MPR memang tidak terlibat dalam pembentukan

---

[19]Syarif Amiroeddin, "Perundang-Undangan: Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya, Jakarta: PT," Rineka Cipta, 1997.

[20]Ni'matuI, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", 559.

[21]Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia (Bandung: Mandar Maju, 1998).

[22]Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan (Yogyakarta: PT Kanisius, 2013).

[23]Asshiddiqie Jimly, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sinar Graf. Jakarta, Cetakan Ke (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

[24]Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007).

undang-undang, sehingga dapat dikatakan bahwa kekuasaan yang dimilikinya tidak termasuk ke dalam pengertian cabang kekuasaan legislatif. Akan tetapi, fungsi konstituante yang membentuk peraturan dasar atau norma dasar berupa perubahan undang-undang dasar juga berada dalam ranah legislatif.

Di lingkungan bidang kekuasaan legislatif yang terdiri dari MPR, DPR, dan DPD, memiliki tugas dan wewenanga yang berbeda serta masing-masing lembaga memiliki produk hukum yang akan diuraikan sebagai berikut:

B.1.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 UUD NRIT 1945 dirumuskan fungsi dan wewenang dari MPR adalah: a) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; b) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; c) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; e) melantik Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan; dan f) memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan. Adapun yang berkaitan dengan produk hukum yang dihasilkan adalah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR,[25] secara hierarki berada di bawah UUD dan di atas Undang-Undang (vide Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012). Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak memiliki kewenangan untuk menerapkan suatu produk peraturan di luar naskah Undang-Undang Dasar dan perubahan UUD serta tidak memiliki kewenangan lagi untuk membahas ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya dalam persidangan resmi MPR.[26]

Namun demikian, MPR masih dapat mengeluarkan Peraturan Tata Tertib MPR sampai dengan tahun 2002, yaitu Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempat atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Selanjutnya dengan keberadaan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan MPR Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, keberadaan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2002 hanya berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004.

Seiring perjalanannya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masih menggunakan nomenklatur Peraturan Tata Tertib MPR untuk mengatur pelaksanaan tugas dan wewenangannya. Kemudian setelah terbitnya Undang-Undang 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan sesuai Pasal 7 ayat (3), bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi pengaturan yang terdapat pada Pasal 7 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004, masih belum dinormakan ke dalam batang tubuh. Jenis peraturan perundang-undangan dimaksud, masih terdapat di dalam penjelasan UU No. 10 Tahun 2004. Keberadaan UU No. 12 Tahun 2011, khususnya pada Pasal 8 ayat (1) semakin mempertegas keberadaan peraturan-peraturan lainnya dengan memasukannya ke dalam batang tubuh, yang sebelumnya masih terdapat di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004.

---

[25]Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat masih masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang letaknya di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang. Ketetapan MPR masih diakui keberadaannya berdasarkan Ketetapan MPR 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, tanggal 7 Agustus 2003, bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4.

[26]Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, 233.

Sejak terbitnya terbitnya UU No. 10 Tahun 2004, kemudian UU No. 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Terjadi perubahan terhadap nomenklatur Peraturan Tata Tertib MPR menjadi Peraturan MPR menunjang tugas dan wewenangnya. Hingga saat ini terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau dapat disebut dengan UU MD3.

Sebagai *delegated legislation* dari UU MD3, MPR telah menerbitkan Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib MPR, yang mengatur mengenai susunan, kedudukan, dan keanggotaan serta tata cara MPR RI melaksanakan wewenang, tugas, hak dan kewajiban (vide Pasal 1 angka 10 Peraturan MPR No. 1 Tahun 2019). Berdasarkan Pasal 100 ayat (3) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2019, bahwa Peraturan MPR merupakan keputusan MPR yang: 1) berisi hal yang bersifat pengaturan (regeling); 2) mempunyai kekuatan mengikat ke dalam dan ke luar MPR; dan 3) menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan MPR mendeklarasikan dirinya sebagai peraturan yang mempunyai sifat pengaturan dan mempunyai daya ikat ke dalam dan ke luar MPR. Akan tetapi, hal yang sama juga terjadi pada Ketetapan MPR yang mempunyai sifat pengaturan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR (vide Pasal 100 ayat (2) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2019). Artinya terdapat kesamaan dalam pengaturannya, sehingga keadaanya tersebut akan membingungkan dan menjadi rancu dalam pelaksanaanya.

Perlu ada penegasan dan penjelasan lebih lanjut, bahwa Peraturan MPR mempunyai kekuatan mengikat ke dalam dan ke luar MPR. Pengertian Peraturan MPR mempunyai kekuatan mengikat ke dalam adalah peraturan yang mengatur tentang susunan, kedudukan, dan keanggotaan serta tata cara MPR melaksanakan wewenang, tugas, hak, dan kewajiban. Pada praktiknya seperti tata cara pemilihan Ketua MPR, pemberhentian dan penggantian pimpinan, tata cara pengisian kekosongan jabatan Ketua MPR, pembentukan panitia Ad Hoc, pengatur tata cara persidangan dan rapat, serta dalam pelaksanaan wewenanganya yaitu mengenai perubahan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan MPR juga mempunyai kekuatan mengikat ke luar. Artinya selain mengatur secara internal, dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya MPR mempunyai ketersingungan dengan pihak lain di luar kelembagaannya. Pada praktiknya, MPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya antara lain: 1) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; 2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; 3) melantik Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan; dan 4) memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan. Untuk itu, perlu diatur melalui Peraturan MPR mengenai tata cara pelaksanaannya.

B.1.2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR Mempunyai tugas dan wewenang yaitu: a) membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945); dan b) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, serta hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A UUD 1945). DPR memiliki wewenang untuk membentuk undang-undang, namun harus dibahas dan mendapatkan persetujuan bersama dengan Presiden. Selain itu, bahwa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 ten tang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perlu membentuk Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib.

Berdasarkan amanat UU No. 17 Tahun 2014, DPR menetapkan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. Peraturan DPR tersebut bertujuan untuk mengatur susunan dan kedudukan, hak dan kewajiban, serta pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR beserta alat kelengkapannya. Berberapa

Peraturan DPR yang harus dibentuk sesuai amanat UU No. 17 Tahun 2014, antara lain: 1) menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPR; 2) tentang tata tertib; 3) sarana dan tenaga ahli fraksi; dan 4) kode etik. Selain yang diamanatkan oleh undang-undang, DPR juga menurut Pasal 365 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020, dapat membentuk peraturan mengenai: 1) tata penggunaan ruang untuk tamu, wartawan, tempat wawancara, restoran, kafetaria, dan penjualan buku di lingkungan DPR; 2) kode etik tenaga ahli; dan 3) pengamanan dan penggunaan Gedung di lingkungan DPR, wisma, dan rumah jabatan Anggota.

Walaupun Peraturan DPR tidak mengdeklarasikan diri sebagai peraturan yang dapat mengikat ke dalam dan ke luar. Akan tetapi dalam substansi dan praktiknya Peraturan DPR juga bersentuhan dengan subjek-subjek hukum di luar DPR, seperti yang diatur pada Pasal 365 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020. Artinya selain mengikat ke dalam pembuatnya, Peraturan DPR juga mengikat ke luar sebatas ruang lingkup tugas dan wewenangnya saja.

B.1.3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD mempunyai fungsi dan wewenang yaitu: a) mengajukan rancangan undang-undang ke DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah; b) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; dan c) melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu (Pasal 22D UUD NRIT 1945). UU No. 17 Tahun 2014, mengamanahkan ke DPD untuk membentuk Peraturan DPD yang mengatur tentang tata tertib, kode etik dan tata beracara Badan Kehormatan. Adapun jenis produk hukum yang dihasilkan berdasarkan Pasal 306 ayat (1) Peraturan DPD Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib, antara lain: 1) Peraturan DPD; 2) Keputusan DPD; 3) Keputusan Pimpinan DPD; dan 4) Keputusan alat kelengkapan DPD.

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 306 ayat (2) Peraturan DPD No. 2 Tahun 2019, Peraturan DPD adalah produk hukum DPD yang disahkan dalam produk hukum sidang paripurna yang berisi hal yang bersifat mengatur dan mempunyai kekuatan produk hukum mengikat ke dalam. DPD mendeklarasikan dan membatasi produk hukumnya yaitu melalui Peraturan DPD No. 2 Tahun 2019 yang berbentuk peraturan sebagai produk hukum yang mengikat ke dalam. Dapat disimpulkan bahwa produk hukum yang dihasilkan merupakan peraturan yang mempunyai sifat mengatur secara khusus, yang materinya hanya mengatur dan mengikat ke dalam organisasinya (internal regulation).

B.1.4. Problematika Peraturan di Lembaga Kekuasaan Legislatif

Sejak terbitnya UU No. 10 Tahun 2004, yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaga-lembaga negara berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, dapat membuat peraturan sendiri berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya.

Namun demikian dalam praktiknya, terdapat permasalahan terkait kekuatan mengikat dan daya berlaku dari masing-masing peraturan yang dihasilkan oleh masing-masing lembaga legislatif. Berdasarkan Pasal 100 ayat (3) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2019, dengan jelas dan tegas bahwa Peraturan MPR mempunyai kekuatan mengikat ke dalam dan ke luar MPR. Sementara itu untuk Peraturan DPR selain mengatur ke dalam, dapat juga diartikan mengatur ke luar. Walaupun tidak secara jelas dan tegas diatur dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. Namun demikian dalam substansi Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 pada Pasal 365 mengatur juga subjek-subjek hukum di luar DPR. Berbeda halnya dengan Peraturan DPD, yang membatasi dirinya dan mendeklarasikan dirinya sebagai peraturan yang mengikat ke dalam (internal regulation).

Tabel 1
Kategorisasi Peraturan MPR, DPD, dan DPD

No	Peraturan	Kekuatan Mengikat	Ke dalam	Ke luar
1.	Peraturan MPR	Peraturan MPR No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib	√	√
2.	Peraturan DPR	No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib	√	√
3.	Peraturan DPD	Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib	√	-

Konsep pemberlakuan suatu peraturan antara MPR, DPR, dan DPD terdapat perbedaan terkait kekuatan mengikat dari suatu peraturan, apakah dapat mengikat ke dalam maupun ke luar lembaganya. Tidak adanya kesatuan konsepsi jenis produk hukum yang dihasilkan masing-masing lembaga akan mengaburkan kategorisasi, bahwa peraturan-peraturan tersebut masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Pada praktiknya, menurut Asshiddiqie bahwa di dalam norma hukum yang dianggap mengikat hanya ke dalam, ternyata terkandung juga unsur-unsur daya ikat yang bersifat ke luar.[27] Artinya peraturan internal yang dibuat oleh MPR, DPR, dan DPD berkaitan dan mengikat subjek hukum di luar lembaga-lembaga tersebut.

Melihat penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, sekarang dinormakan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengenai peraturan perundang-undangan lainnya. Maria farida mengatakan bahwa tidak semua lembaga negara dan pejabat mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang bersifat umum, dan berlaku ke luar sebagai Peraturan Perundang-undangan.[28] Terkait Peraturan yang dibentuk oleh MPR, DPR dan DPD, Maria Farida mengatakan bahwa ketiga lembaga negara tersebut tidak memilik kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, dikarenakan tugas dan wewenang tersebut.[29]

Secara teori dapat disimpulkan bahwa Peraturan yang berada di MPR, DPR dan DPD termasuk ke dalam kategori internal regulation. Menurut Jimly Asshiddiqie,[30] peraturan yang masuk ke dalam kategori internal regulation bukan merupakan peraturan perundang-undangan seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011. Lebih lanjut Asshiddiqie berpendapat bahwa baik peraturan yang bersifat umum maupun khusus adalah dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang, dapat juga disebut sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersifat "*implementing act*".[31]

Namun demikian dalam praktiknya, peraturan-peraturan yang dibentuk oleh MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Penegasan ini terdapat pada Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, bahwa:

(1) 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, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

[27]Jimly Ashiddiqie, Perihal Undang-Undang (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 18.
[28]Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan, 103.
[29]Ibid, 102-104.
[30]Ashiddiqie, Perihal Undang-Undang, 17.
[31]Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, 249-250.

Terdapat kontradiksi konsepsi antara teori dan praktik terhadap jenis, sifat, dan batasan suatu peraturan dapat disebut peraturan perundang-undangan. Masih menjadi perdebatan yang harus dipecahkan bersama, terkait peraturan-peraturan yang dibentuk oleh MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori internal regulation atau masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Perlu penegasan dan kejelasan konsepsi, dikarenakan akan mempengaruhi terhadap kepastian hukum dan ruang uji terhadap masing-masing peraturan tersebut dikemudian hari. Pendelagasian kewenangan kepada lembaga negara, dapat diberikan karen adanya perintah yang tegas oleh undang-undang untuk membuat suatu peraturan pelaksana yang mengikat secara umum berdasarkan kewenangan yang diberikan.[32] Apabila ada subjek hukum yang merasa dirugikan dengan keberadaan peraturan-peraturan tersebut, sehingga diajukan untuk dilakukan judicial review. Menjadi sebuah pertanyaan adalah lembaga manakah yang berwenang untuk menyelesaiakannya.

B.2. Kewenangan Hak Uji Materil Terhadap Peraturan MPR, DPR, dan DPD

Perdebatan konsepsi antara teori dan praktik, yang mengantarkan bahwa Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori internal regulation atau peraturan perundang-undangan. Secara teori, Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori internal regulation, karena hanya mengatur di dalam lembaganya saja. Akan tetapi dalam praktik, Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk kategori peraturan perundang-undangan menurut Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011.

Apabila Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan, lembaga manakah yang berwenang dalam menguji materil (judicial review) jika terjadi permasalahan atau ada subjek hukum yang dirugikan dengan keberadaan peraturan tersebut. Dikarenakan Peraturan MPR, DPR, dan DPD terbentuk atas dasar pendelegasian kewenangan (delegated legislation) dalam rangka menjalankan undang-undang. Tentunya karena sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang, maka secara hierarki berada di bawah undang-undang. Untuk itu, peraturan-peraturan tersebut masuk ke dalam perkara Hak Uji Materil (HUM) di Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung merupakan badan di lingkungan kekuasaan yudikatif negara yang bersifat mandiri dan tidak dapat diintervensi oleh lembaga negara manapun terutama lembaga eksekutif dalam memegang kekuasaan kehakiman yang dilakukan bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi. Salah satu kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan konstalasi ketetanegaraan saat ini, hak uji materiil (judicial review) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari salah satu kompetensi yuridis Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[34]

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan terhadap kehidupan ketatanegaraan, khususnya dalam praktik kekuasaan kehakiman.[35] Mahkamah Agung mendapatkan kewenangan atribusi melaksanakan Hak Uji Materiil (HUM), sebagaimana disebutkan pada Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, bahwa "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sebagaimana disebutkan juga pada Pasal 20 ayat

[32]Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan, and Mario Ekoriano, "Problematika"Delegated Legislation" Pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga," Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 4 (2020): 407–22, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.681.

[33]Asep Syarifuddin Hidayat, "Penerapan Asas Audi Alteram Et Partem Pada Perkara Judicial Review Di Mahkamah Agung," Mizan: Journal of Islamic Law 3, no. 1 (2019): h. 40, https://doi.org/https://doi.org/10.32507/mizan.v3i1.408.

[34]Jefri S.Pakaya, "Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah," Jurnal Legislasi Indonesia 14, no. 01 (2017): h. 94, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v14i1.72.

(2) huruf b Undang-Undang 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terdapat pembatasan pada masing-masing ketentuan tersebut, bahwa Mahkamah Agung hanya memiliki wewenang HUM pada suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan undang-undang.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji materil, selain diatur di dalam undang-undang, Mahkamah Agung juga menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Pasal Pasal 1 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2011, bahwa yang dimaksud dengan Hak Uji Materiil adalah "hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Peraturan Perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi." Artinya yang menjadi objek HUM dari Mahkamah Agung hanya Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Kemudian pada Pasal 1 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011, mendefinisikan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai "kaidah hukum tertulis yang mengikat umum dibawah Undang-Undang."

Beberapa pendapat mengatakan bahwa Peraturan MPR, DPR, dan DPD termasuk ke dalam kategori internal regulation, sehingga Mahkamah Agung tidak dapat melakukan HUM terhadap peraturan-peraturan tersebut. Terhadap pendapat demikian, tentunya harus melihat dari praktik saat ini. Walaupun secara teori, seharusnya Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori internal regulation, artinya hanya mengatur ke dalam pembuatnya saja. Namun demikian, dalam praktik sulit mengidentifikasinya mana peraturan dan norma hukum yang hanya berlaku ke dalam dan mana norma hukum yang berlaku ke luar. Peraturan MPR, DPR, dan DPD selain mengatur ke dalam, juga mengandung hal-hal yang sedikit banyaknya berkaitan dengan orang atau pihak luar.

Hal tersebut juga diperkuat dengan adanya Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011, yang memperkuat dan mengketegorikan Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, terdapat Putusan Mahkamah Agung Nomor 20 P/HUM/2017, terkait pembatalan terhadap Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPD RI. Mahkamah Agung dalam pertimbangannya mengatakan bahwa:

"Keberadaan Objek Hak Uji Materil (Peraturan DPD No. 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib) pembentukannya berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan regulasi yang dibentuk sesuai kewenangannya yang diperoleh secara atribusi yang kemudian mendelegasikan kewenangan kepada DPD RI untuk mengatur lebih lanjut."

Artinya Mahkamah Agung mengkategorikan Peraturan DPD adalah Peraturan Perundang-undangan dan sebagai Objek HUM di Mahkamah Agung yang menjadi sebuah yurisprudensi dikemudian hari. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Peraturan MPR, DPR, dan DPD dalam praktik perundang-undangan dan ketatanegaraan saat ini masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan dan masuk ke dalam Objek HUM Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung tersebut menimbulkan polekmik pascapemberlakuannya, yaitu terjadinya kisruh di dalam internal kelembagaan DPD. Dilain pihak Peraturan DPD terkait tata tertib dibatalkan, namun dipihak lain adanya keterlibatan Mahkamah Agung dalam proses pelantikan Pimpinan DPD terpilih.[36]

Batasan yang mengatakan bahwa sifat dari suatu peraturan perundang-undangan adalah mempunyai kekuatan mengikat secara umum dan berdaya laku ke luar, sehingga perlu ada penegasan kembali dalam praktiknya, demi tegaknya tertib sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Permasalahan berikutnya adalah pada praktiknya Mahkamah Agung dalam pemeriksaan permohonan uji materil terhadap

[35]Anggraini et al., "Politic of Law on Judicial Review of Local Government Regulation in Indonesia", 144.

[36]Andryan Andryan, "Implikasi Putusan Hak Uji Materil Di Mahkamah Agung Terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia," Jurnal Penelitian Hukum De Jure 18, no. 3 (2018): 367, https://doi.org/10.30641/dejure.2018.v18.367-380.

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang masih dilakukan secara tertutup, Perma No. 1 Tahun 2011 belum mendukung menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas.[37] Selain itu tidak adanya persamaan definisi dan batasan pengertian peraturan perundang-undangan antara Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 dan Pasal 1 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011.[38] Sehingga definisi atau batasan pengertian peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan peraturan yang ada di atasnya yaitu UU No. 12 Tahun 2011.

C. PENUTUP

Keberadaan Peraturan yang ditetapkan oleh Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 masih menjadi permasalahan sampai saat ini, beberapa yang berpendapat bahwa tidak semua peraturan yang terdapat di dalam Pasal 8 ayat (1) masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Seperti Peraturan yang berada di lembaga legislatif seperti MPR, DPR dan DPD. Secara teori, keberadaan peraturan yang berada di lembaga kekuasaan legislatif (MPR, DPR, dan DPD) merupakan peraturan yang hanya berlaku ke dalam saja. Artinya hanya mengikat kepada pembuatnya saja, tidak dapat berlaku ke luar. Namun demikian dalam praktiknya, Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan yang mempunyai sifat mengikat secara umum dan berdaya laku ke luar. Hal tersebut diperkuat oleh adanya Pasal 8 ayat UU No. 12 Tahun 2011, yang memasukan Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan. Selain itu, Peraturan MPR, DPR, dan DPD masuk ke dalam Objek Hak Uji Materil Mahkamah Agung, yang ditandai dengan adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 20 P/HUM/2017, terkait pembatalan terhadap Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPD RI. Sehingga memberikan peluang terhadap peraturan sejenis dapat masuk ke dalam Objek HUM Mahkamah Agung. Perlu penataan dan kejelasan status masing-masing peraturan yang tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan, untuk dapat ditata kembali keberadaannya dengan membedakan secara jelas jenis dan materi muatan masing-masing peraturan.

[37]M. Nur Sholikin, "PERBAIKAN PROSEDUR PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI MAHKAMAH AGUNG," Jurnal Hukum Dan Peradilan 3, no. 2 (2014): 149–62, https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25216/jhp.3.2.2014.149-162.

[38]Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa "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." Bandingkan dengan Pasal 1 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011, bahwa "Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai kaidah hukum tertulis yang mengikat umum dibawah Undang-Undang."

DAFTAR PUSTAKA

Amiroeddin, Syarif. “Perundang-Undangan: Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya, Jakarta: PT.” Rineka Cipta, 1997.

Andryan, Andryan. “Implikasi Putusan Hak Uji Materil Di Mahkamah Agung Terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.” Jurnal Penelitian Hukum De Jure 18, no. 3 (2018): 367. https://doi.org/10.30641/dejure.2018.v18.367-380.

Anggono, Bayu Dwi. “Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya.” Masalah-Masalah Hukum 47, no. 1 (2018): 1. https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.

Anggraini, R.A Rini, Widodo Ekatjahjana, Dominicus Rato, and Aries Harianto. “Politic of Law on Judicial Review of Local Government Regulation in Indonesia.” Journal of Law, Policy and Globalization 98 (2020): 140. https://doi.org/10.7176/JLPG/98-20.

Asep Syarifuddin Hidayat. “Penerapan Asas Audi Alteram Et Partem Pada Perkara Judicial Review Di Mahkamah Agung.” Mizan: Journal of Islamic Law 3, no. 1 (2019): 37–50. https://doi.org/https://doi.org/10.32507/mizan.v3i1.408.

Ashiddiqie, Jimly. Perihal Undang-Undang. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Asrun, Andi Muhammad, Abdu Rahmat Rosyadi, and Yennie K. Milono. “Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuaikah Dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan.” Kanun Jurnal Ilmu Hukum 21, no. 2 (2019): 273–94. https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12632.

Asshiddiqie, Jimly. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Einstein, Tigor, Muhammad Ishar Helmi, and Ahmad Ramzy. “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan.” SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I 7, no. 7 (2020): 595–612. https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15826.

Gusman, Delfina, and Andi Nova. “Kedudukan Ketetapan Mpr Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Jurnal Dinamika Hukum 12, no. 3 (2012). https://doi.org/10.20884/1.jdh.2012.12.3.118.

Huda, Ni’matul. “Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial.” Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 28, no. 3 (2021): 550–71. https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5.

Jefri S.Pakaya. “Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah.” Jurnal Legislasi Indonesia 14, no. 01 (2017): 91–98. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v14i1.72.

Jimly, Asshiddiqie. Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Sinar Graf. Jakarta. Cetakan Ke. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Kementerian Hukum dan HAM. “Direktori Peraturan.” Kemenkumham, 2022. http://peraturan.go.id/peraturan/direktori.html.

Listiningrum, Prischa. “Eksistensi Dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” Arena Hukum 12, no. 2 (2019): 337–55. https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7.

M. Nur Sholikin. “PERBAIKAN PROSEDUR PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI MAHKAMAH

AGUNG." Jurnal Hukum Dan Peradilan 3, no. 2 (2014): 149–62. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25216/jhp.3.2.2014.149-162.

Manan, Bagir, and Magnar Kuntana. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. Bandung: Alumni, 1997.

Ni'matuI, Huda. "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." Jurnal Hukum 13 (2016): 27–37.

Prayogo, R. Tony. "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang." Jurnal Legislasi Indonesia 13, no. 2 (2016): 194. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.151.

Rahmadhony, Aditya. "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." Palar (Pakuan Law Review) 06, no. 12 (2020): 92–119. https://doi.org/10.33751/palar.v6i1.1910.

Rahmadhony, Aditya, Iwan Setiawan, and Mario Ekoriano. "Problematika"Delegated Legislation" Pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga." Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 4 (2020): 407–22. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.681.

Ranggawidjaja, Rosjidi. Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia. Bandung: Mandar Maju, 1998.

Sellers, Mortimer, and Georges Martyn. Studies in the History of Law and Justice 12: Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity From Old Liberties to New Precedence. Edited by Ulrike Müßig. Springer, 2018. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-73037-0.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan. Yogyakarta: PT Kanisius, 2013.

Susanti, Bivitri. "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." Jurnal Jentera 1, no. 2 (2017): 128–43.

Widayati, Absori, and Aidul Fitriciada Azhari. "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Media Hukum 21, no. 2 (2014): 264–78. http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/view/1191.

R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang," Jurnal Legislasi Indonesia 13, no. 2 (2016): h. 192, https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.151.

Mortimer Sellers and Georges Martyn, Studies in the History of Law and Justice 12: Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity From Old Liberties to New Precedence, ed. Ulrike Müßig (Springer, 2018), https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-73037-0.

Andi Muhammad Asrun, Abdu Rahmat Rosyadi, and Yennie K. Milono, "Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuaikah Dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan," Kanun Jurnal Ilmu Hukum 21, no. 2 (2019): 280–281, https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12632.

Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 28, no. 3 (2021): h. 551, https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5.

Kementerian Hukum dan HAM, "Direktori Peraturan," Kemenkumham, 2022, http://peraturan.go.id/

peraturan/direktori.html.

Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," Masalah-Masalah Hukum 47, no. 1 (2018): 1, https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Aditya Rahmadhony, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Palar (Pakuan Law Review) 06, no. 12 (2020): 92–119, https://doi.org/10.33751/palar.v6i1.1910.

Delfina Gusman and Andi Nova, "Kedudukan Ketetapan Mpr Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Dinamika Hukum 12, no. 3 (2012), https://doi.org/10.20884/1.jdh.2012.12.3.118.

Widayati, Absori, and Aidul Fitriciada Azhari, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," Media Hukum 21, no. 2 (2014): 264–78, http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/view/1191.

Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, and Ahmad Ramzy, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan," SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I 7, no. 7 (2020): 595–612, https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15826.

Prischa Listiningrum, "Eksistensi Dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Arena Hukum 12, no. 2 (2019): 337–55, https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7.

Huda Ni'matuI, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Hukum 13 (2016): 27–37.

R.A Rini Anggraini et al., "Politic of Law on Judicial Review of Local Government Regulation in Indonesia," Journal of Law, Policy and Globalization 98 (2020): 140, https://doi.org/10.7176/JLPG/98-20.

Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya", 3.

Bivitri Susanti, "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Jurnal Jentera 1, no. 2 (2017): 128–43.

Bagir Manan and Magnar Kuntana, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (Bandung: Alumni, 1997).

Ibid, 125.

Syarif Amiroeddin, "Perundang-Undangan: Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya, Jakarta: PT," Rineka Cipta, 1997.

Ni'matuI, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", 559.

Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia (Bandung: Mandar Maju, 1998).

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan (Yogyakarta: PT Kanisius, 2013).

Asshiddiqie Jimly, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sinar Graf. Jakarta,