

Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia

Saifudin, Dessy Ariani
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta
arianirwan10@yahoo.co.id

Abstract

This study examines, first, what is the position of the People's Consultative Assembly Decree in the hierarchy of laws in Indonesia? Second, which agency is authorized to examine the decree of People's Consultative? This research is a normative law with statute approach. The results of this study concludes that, first, even though the People's Consultative Assembly no longer authorized to issue decree laws of the People's Consultative Assembly, but there are still three provisions of the Assembly are declared valid. So that the provisions of the People's Consultative Assembly still has a position in the hierarchy of legislation. Second, the body which has the right to test the decree of People's Consultative Assembly is still not yet exist, although in practice the application is submitted to the Constitutional Court and was turned down by the Constitutional Court on the grounds that the Constitutional Court does not have the authority to test the People's Consultative Assembly.

Keywords: People's consultative assembly, material, existence, hierarchy, the constitutional court.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji, *pertama*, bagaimanakah kedudukan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? *Kedua*, lembaga manakah yang berwenang menguji TAP MPR tersebut? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, meskipun MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan produk hukum Ketetapan MPR tetapi masih ada 3 (tiga) TAP MPR yang dinyatakan berlaku, sehingga TAP MPR masih memiliki kedudukan dalam hirarki peraturan perundang-undangan. *Kedua*, lembaga yang berhak menguji TAP MPR RI tersebut sampai saat ini masih belum ada, meskipun dalam prakteknya permohonan diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan selalu ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan menguji TAP MPR.

Kata kunci : TAP MPR, Materi, eksistensi, hirarki, mahkamah konstitusi.

Pendahuluan

Dinamika perubahan ketentuan mengenai hirarki jenis peraturan perundang-undangan dalam sejarah sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia telah terjadi sebanyak empat kali,¹ dan terakhir terjadi pada 2011, yaitu dengan diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Perubahan UU ini dengan maksud untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang ada, dimana perjalanan ketatanegaraan di Indonesia semakin berkembang, sehingga diperlukan penyesuaian agar tidak terjadi konflik kepentingan.

Salah satu perubahan yang terjadi dalam perubahan UU No. 12 Tahun 2011 yaitu dimunculkannya kembali TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang secara hirarki berada di bawah UUD. Penempatan TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan sebenarnya bukan hal baru dalam sejarah sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena sebelumnya ketika hirarki peraturan perundang-undangan pada 1966 yang menggunakan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang di dalamnya mengatur tentang hirarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR termasuk salah satu peraturan yang digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan dan secara hirarki berada di bawah UUD 1945. Begitu juga pada 2000, yang menggunakan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang menempatkan kembali TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan.

Penempatan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi memberikan konsekuensi bahwa semua peraturan perundang-undangan yang secara hirarki berada di bawah UUD 1945 harus mengikuti nilai-nilai yang tertuang di dalamnya. Apabila peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dalam UUD 1945, maka berlaku asas *lex superior derogate lex*

¹ Dasar hukum pertama yaitu mengacu pada ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Kedua Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Ketiga UU NO. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keempat, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

inferior (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang rendah).² Sehingga ketika menempatkan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, maka mempunyai konsekuensi untuk dapat diuji apabila bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dalam konstitusi.

Penggunaan asas tersebut kiranya bisa dibenarkan apabila kita mengacu pada ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau Des Recht* atau *The Hierarchy of Law*, yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Sehingga menjadi rancu apabila suatu peraturan yang berada di bawah bertentangan dengan yang ada di atas, atau yang menjadi dasar pembentukkannya. Begitu juga dengan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah konstitusi, maka tidak boleh bertentangan dan harus diuji dengan UUD sebagai konsekuensi dari sistem hirarki peraturan perundang-undangan.

Pertanyaan yang muncul dari penjelasan tersebut apakah dapat dibenarkan TAP MPR diuji dengan menggunakan UUD 1945 sebagai batu uji, meskipun secara hirarki berada di bawah UUD 1945. Hal ini dikarenakan baik TAP MPR maupun UUD 1945 merupakan suatu produk hukum yang berasal dari suatu organ kekuasaan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sehingga seharusnya mempunyai derajat yang sama dan oleh karena itu satu dan yang lain tidak bisa digunakan untuk menjadi batu uji dalam menentukan mana yang benar dan yang salah.

Permasalahan lainnya, yaitu lembaga mana yang mempunyai kewenangan apabila TAP MPR dapat diuji dengan UUD 1945, mengingat selama ini Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi hanya mempunyai kewenangan untuk menguji undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, sebagai mana disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1): bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Sedangkan Mahkamah Agung berdasarkan pada Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 hanya

² “Kata Sambutan” Jimly Asshiddiqie dalam Zainal Arifin Hosein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI; Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm. v.

mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Kebingunan untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR, menurut Jimly Asshiddiqie, dikarenakan dicantumkan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di atas UU, karena hal ini merupakan suatu kekeliruan. Seharusnya antara TAP MPR dan UU ditempatkan sejajar atau sederajat sehingga akan memudahkan untuk dilakukan pengujian apabila bertentangan dengan konstitusi melalui pengujian ke Mahkamah Konstitusi.³

Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimanakah kedudukan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? *Kedua*, lembaga manakah yang dapat menguji TAP MPR RI?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis: *pertama*, kedudukan TAP MPR di dalam hirarki peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk mengetahui secara jelas kepastian hukum tentang lembaga mana yang berwenang untuk menguji TAP MPR yang masih berlaku tersebut.

Metode Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah TAP MPR yang masih berlaku. Objek utama yang akan diteliti adalah masuknya kembali TAP MPR ke dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³ Jimly Asshiddiqie, "Bahan Kuliah Hukum Pidana Politik", Program Pascasarjana FH UII, Yogyakarta, Tahun Ajaran 2011-2012.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka, yakni dengan mengkaji UU No. 12 Tahun 2011 yang memasukkan TAP MPR ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Dalam penelitian ini bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematika terhadap bahan-bahan hukum. Sistematika berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisa dan konstruksi. Data yang sudah disistematikan kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

TAP MPR: Sejarah dan Perkembangannya

Dinamika sejarah munculnya TAP MPR di mulai pada 1960. Dimana MPRS ketika itu menerbitkan berbagai produk hukum dan salah satunya adalah ketetapan MPRS. Ketetapan MPRS merupakan wadah atau bentuk hukum bagi MPR ketika itu (sebelum amandemen UUD 1945) untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum terhadap wewenang yang dimilikinya. Meskipun begitu, mengambil nama “Ketetapan MPR” sebenarnya bukan merupakan suatu istilah atau bentuk yang disebutkan secara tegas dalam UUD 1945. Kehadiran Ketetapan MPR tersebut, menurut Bagir Manan dikarenakan : *pertama*, adanya ketentuan - ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. Ketentuan inilah yang sekaligus diartikan mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*) yang diakui oleh setiap sistem UUD. *kedua*, sebagai praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.⁴

Kekuasaan tersirat yang dimaksud mungkin merupakan penafsiran terhadap kata “menetapkan” dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan), yang menyebutkan MPR menetapkan UUD dan GBHN. Sehingga ditafsirkan bentuk atau wadah hukum dalam menjalankan wewenangnya dengan bentuk ketetapan. Kemudian, dikarenakan suatu kebiasaan yang sudah berlangsung cukup lama,

⁴ Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 169-170.

maka Ketetapan MPR pun diterima. Hal ini didasarkan pada ketentuan mengenai sumber hukum.⁵ Seperti dikatakan oleh Soedikno Mertokusumo, bahwa kebiasaan atau tradisi adalah sumber hukum, sumber darimana dikenal atau dapat digali sebagian dari hukum di luar undang-undang, tempat kita dapat menemukan atau menggali hukumnya.⁶

Meskipun TAP MPR merupakan produk dari MPR (sebelum amandemen UUD 1945), materi muatannya tidak sama dengan UUD yang juga merupakan produk dari MPR. Materi muatan dalam UUD berisi tiga macam:⁷ a. jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b. susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan; c. pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Kondisi tersebut yang pada akhirnya menempatkan TAP MPR berada di bawah UUD 1945, sehingga ketentuan-ketentuan yang ditentukan dalam TAP MPR merupakan pelaksanaan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh UUD. Oleh karena itu, ditinjau dari materi muatannya, Ketetapan MPR/S dapat dikelompokkan menjadi:⁸ a. ketetapan mengenai kedudukan, tugas, dan tanggungjawab lembaga-lembaga negara; b. ketetapan yang berisi garis-garis kebijaksanaan umum yang akan dijalankan oleh negara melalui atau lembaga negara khususnya Presiden; c. ketetapan yang berisi prinsip-prinsip tertentu dan tidak bersifat mengatur; dan, d. ketetapan yang materinya langsung mengikat umum.

Ditinjau dari segi sifat isinya, TAP MPR/S dapat digolongkan menjadi:⁹ (1) ketetapan yang bersifat mengatur; (2) ketetapan yang bersifat penetapan/*beschiking*; dan (3) ketetapan yang bersifat deklaratur. Dalam perkembangannya terdapat beberapa materi yang lebih bervariasi:¹⁰ (1) ketetapan yang bersifat deklaratur. (2) ketetapan yang bersifat rekomendasi. (3) ketetapan yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat umum.

⁵ *Ibid.*, hlm. 171.

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 29.

⁷ Riri Nazriyah, *Op Cit.*, hlm. 174.

⁸ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 29.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, laporan Penelitian “ Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI 1960-2002”, Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, Mei 2003, hlm. 8.

Berdasarkan pada penggolongan tersebut dan dikaitkan dengan unsur-unsur suatu peraturan perundang-undangan di atas yang bersifat tertulis, umum dan dibentuk oleh lembaga yang berwenang, maka TAP MPR dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, tidak semua TAP MPR dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, sebagaimana dalam pembagian di atas. Dikarenakan ada juga yang bersifat deklaratur dan penetapan, yang mana materi muatannya bukan merupakan suatu peraturan.

Adapun TAP MPR yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan adalah TAP MPR yang sampai sekarang masih berlaku yaitu TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau ajaran komunisme, Marxisme dan Leninisme; TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; serta TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Jajak Pendapat di Timor-Timur.

TAP MPR dalam Hirarki UU No. 12 Tahun 2011

Setelah diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga mengalami perubahan. Dimana sebelumnya dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan mengacu pada UU No. 10 Tahun 2004, dan sekarang beralih pada UU No. 12 Tahun 2011. Tentu saja perubahan ini sebagai suatu bentuk penyesuaian terhadap kondisi berbangsa dan bernegara yang terus berkembang, sehingga perlu adanya penyesuaian agar peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan diharapkan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.

Selain itu juga, eksistensi UU ini sangat diperlukan dalam rangka menuju tertib hukum yang baik, karena UU ini juga mengatur mengenai hirarki peraturan perundang-undangan. Dimana akan ditentukan peraturan perundang-undangan yang tertinggi sampai pada yang terendah, dengan konsekuensi hukum yang rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Oleh karena,

hanya dengan kaidah aturan yang terus tersusun secara hirarkis, hukum sebagai suatu sistem dapat terbangun.¹¹ Dikarenakan tidak akan menimbulkan pertentangan antara satu dengan yang lainnya. Di lain pihak, demokrasi yang sedang dibangun di negara ini juga membutuhkan peraturan perundang-undangan/regulasi.

Terkait dengan hirarki peraturan perundang-undangan UU No. 12 Tahun 2011 sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, telah mengatur dan menentukan hal tersebut yaitu tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) yang menentukan sebagai berikut : a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. TAP MPR; c. UU/Perppu; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan, g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun uraian TAP MPR dari hirarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas adalah TAP MPR merupakan putusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang MPR atau bentuk putusan MPR yang berisi hal-hal bersifat penetapan (*beschiking*). Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam UU No. 12 Tahun 2011, hanya merupakan penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Penetapan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat kedua setelah UUD Negara Republik Indonesia 1945, dapat dibenarkan apabila mengacu pada teori *Stufentheori* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dengan alasan ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mengurutkan tingkatan norma hukum perundang-undangan, dimana norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atas. Akan tetapi, apabila penyusunan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk mengelompokkan norma-norma hukum perundang-undangan sebagai teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky: pengelompokan norma-norma tersebut yaitu sebagai berikut:¹² Kelompok I: *staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara); Kelompok II: *staatsgrungetz* (aturan dasar negara/aturan pokok

¹¹ Kata Pengantar Jimly Asshiddiqie, dalam Zainal Arifin Hosein, ...*Loc.Cit.*

¹² Riri Nazriyah, *Op Cit.*, hlm. 292-293.

negara); Kelompok III: *formell Gesetz* (UU "Formal"); Kelompok IV: *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom).

Berdasarkan pada pengelompokan tersebut TAP MPR tidak tepat jika di masukan ke dalam pengelompokan norma peraturan perundang-undangan atau *Formell Geseltz*, karena bukan termasuk peraturan perundang-undangan (*Gesetz*), melainkan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*).

Terilhami dari teori *Nawiasky*, Maria Farida mengemukakan bahwa tidak tepat apabila TAP MPR digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan, karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam UU. Perbedaannya yaitu TAP MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga negara tertinggi dan tinggi dalam negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta menagtur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Sedangkan pengaturan dalam UU dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, dan juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya.¹³

Maria Farida juga mengungkapkan, bahwa apabila kita membandingkan dengan teori jenjang norma (*stufentheory*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang hukum (*die Theory vom Stufentordnung der rechnormen*) dari Hans Nawiasky, kita dapat melihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum negara Indonesia. Dalam sistem hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang diberlakukan berada dalam satu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasarkan pada norma-norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila. Ketentuan ini, menempatkan bahwa hiraki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, selain berlapis dan berjenjang juga dikelompokan berdasarkan tingkatannya, sehingga tidak tepat apabila TAP MPR

¹³ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Ctk. Kesepuluh, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 76-77.

ditempatkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 karena TAP MPR kedudukannya yaitu sebagai aturan dasar.¹⁴

Pendapat tersebut juga sesuai dengan pendapat Hamid S. Attamimi, yang mengatakan bahwa TAP MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan (*Formmell Gesetz*) adalah undang-undang ke bawah.¹⁵

Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Kedudukan TAP MPR tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada MPR. Salah satu perubahan penting dalam UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR adalah perubahan pada bagian bentuk dan kedaulatan negara khususnya pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebelum amandemen disebutkan bahwa "*kedaulatan adalah ditangan rakyat*", setelah diamandemen diubah menjadi "*kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*". Perubahan yang signifikan juga terlihat pada Pasal 3 UUD 1945, jika sebelum amandemen MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan GBHN maka pasca amandemen kewenangan tersebut tidak berlaku lagi.¹⁶

Secara umum implikasi dari perubahan UUD 1945 tentu saja memberikan akibat perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pula. Setidaknya terdapat 3

¹⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Perkembangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 39, dalam Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori ... Op. Cit.*, hlm., 53.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 81-82.

¹⁶ Lihat UUD 1945 dan Amandemen ketiga UUD Negara Republik Indonesia.

(tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR antara lain:¹⁷

Pertama, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagai perwujudan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yakni menjadi referensi absolut dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca perubahan UUD 1945 kini memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga tinggi lainnya, yakni lembaga kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK; *Kedua*, sebagai konsekuensi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka MPR bukanlah lembaga perwakilan, akan tetapi cenderung menjadi "join session" antara anggota DPR dengan anggota DPD yang memiliki fungsi yang bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan UU. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau dikatakan jika berkenaan dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsi yang sedang dilaksanakan. Dalam pola negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia, supremasi parlemen yang memegang fungsi legislaasi hanya ada di tangan DPR dan DPD bukan di tangan MPR lagi; *Ketiga*, MPR tidak memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beschiking*). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN berarti aturan dasar negara kita berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MPR kini tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar Negara (*groundnorm*) di luar UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bersifat mengatur.

Sejalan dengan poin ketiga di atas, Harun Al Rasyid menegaskan bahwa TAP MPR tidak bisa dijadikan sebagai pengaturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat *regeling* (pengaturan). Lebih lanjut dikatakan Harun Al Rasyid, bahwa TAP MPR boleh saja ada tetapi ia bukan peraturan perundang-undangan atau yang bersifat *regeling* atau pengaturan tetapi sebatas penetapan (*beschiking*). Pandangan tersebut kemudian diterima dan dimasukkan ke dalam amandemen UUD 1945.¹⁸

Berdasarkan teori Hans Nawasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikan ke dalam struktur hirarki perundang-undangan yang berlaku di

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Pers, Cet. Ketiga, Jakarta, 2006, hlm. 87.

¹⁸ A. Hamid. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*, Disertasi Ilmu Hukum FH UII, Jakarta, 1990, hlm. 287.

Indonesia. Berdasarkan teori Hans nawiasky tersebut maka tata urutan Perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut: 1. *staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945); 2. *staatgrundgeset*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR dan Konvensi; 3. *formellgesetz* : UU; 4. *verodnung en autonome satzung* : Secara hirarki mulai aturan pemerintah hingga keputusan Bupati atau Walikota.

Dalam era reformasi, TAP MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan. Untuk itu kemudian muncul istilah :“*sunset clouse*” yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus TAP MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Ini juga mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap TAP MPR (S) di Tahun 2003 melalui sidang Umum MPR. Mahfud MD. menyebut agenda ini sebagai “*Sapu Jagat*” yakni TAP MPR yang menyapu semua TAP MPR (S) yang pernah ada untuk diberi status baru.¹⁹

Oleh karena itu penempatan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 merupakan suatu kecelakaan bagi sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga perlu suatu langkah hukum untuk mengembalikan tatanan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, sesuai dengan teori dan asas-asas yang telah ditentukan dengan harapan akan membangun suatu sistem hukum atau peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan kebaikan dalam berbangsa dan bernegara.

Materi dan Eksistensi TAP MPR

Jenis-jenis perundang-undangan tidak saja produk-produk yang didasarkan kepada UUD 1945, tetapi meliputi pula jaman lampau yang masih berlaku berdasarkan ketentuan-ketentuan peralihan hukum dasar negara yang pernah berlaku di Indonesia. Dan selain perundang-undangan biasa ada

¹⁹ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Perss, Jakarta, 2010, hlm. 34.

perundang-undangan darurat dan perundang-undangan daerah.²⁰ Oleh karena itu, menjadi semakin pentinglah pengetahuan tentang perundang-undangan. Pengetahuan perundang-undangan akan dapat memberikan pengertian-pengertian antara lain : *pertama*, tentang norma-norma hukum dan tata urutan atau hirarkinya. *Kedua*, lembaga-lembaga yang berwenang membuat perundang-undangan. *Ketiga*, lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang perundang-undangan. *Keempat*, tata susunan norma-norma hukum Republik Indonesia. *Kelima*, jenis-jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya. *Keenam*, asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya. *Ketujuh*, pengundangan dan pengumumannya. *Kedelapan*, teknis perundang-undangannya dan proses pembentukannya.²¹

Setiap peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*), sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang sehingga harus didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan. Agar dapat mencapai suatu *Good Legislation* setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan-landasan sebagai berikut:²² 1. landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofis gelding*); 2. landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*); 3. landasan yuridis (*juridische grondslag, juridische gelding*); 4. landasan politis (*politische grondslag*); 5. landasan ekonomis (*economische grondslag, economische gelding*).

TAP MPR dapat dikatakan unik karena bentuk ini tidak ditemukan di negara lain. Oleh karena itu, mustahil menemukan materi yang secara umum berlaku di setiap negara, sehingga hanya mungkin hanya dapat ditemukan di negara Republik Indonesia. Bahkan dalam UUD 1945 sebenarnya tidak di temukan ketentuan secara jelas mengatur tentang TAP MPR. Bentuk peraturan perundang-undangan yang di keluarkan oleh MPR ini derajatnya di bawah UUD 1945, akan tetapi di atas UU. Yang menjadai masalah ialah baik UUD 1945 maupun TAP MPR dibuat dan dikeluarkan oleh MPR, sedangkan derajatnya

²⁰ Amiroedin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Pembuatannya*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 1-2.

²¹ *Ibid*

²² Soejono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm. 88.

tidak sama. Persoalan yang muncul, apakah materi muatan UUD 1945 sama dengan materi muatan TAP MPR, dan dimana sesungguhnya pengaturan mengenai TAP MPR harus ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga muncul kontroversi diantara para ahli hukum ketatanegaraan mengenai konstitusionalitas TAP MPR tersebut.²³

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia, sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, sejarah perundang-undangan dapat dikategorikan dalam beberapa periode, yaitu: 1. 17 Agustus 1945 s/d 27 Desember 1949; 2. 27 Desember 1949 s/d 15 Agustus 1950; 3. 15 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959; 4. 5 Juli 1959 s/d 5 Juli 1966; 5. 5 Juli 1966 s/d sekarang

Agar lebih jelas dan mudah dipahami, pembagian sejarah perundang-undangan dikelompokkan dalam table berikut ini :

Sejarah Perundang-undangan di Indonesia²⁴

No.	Tahap Perkembangan	Jangka Waktu	Bentuk Peraturan Perundang-undangan
1	Dibawah UUD 1945 (18 Agustus 1945) sampai dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949)	5 Tahun	- UU (Pasal 5 ayat (1) UUD) - Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD) - Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Pasal 22 UUD)
2	Dibawah Konstitusi RIS (27 Desember 1949) sampai dengan ditetapkan UUD sementara RI (15 Agustus 1950)	8 Bulan	- UU (Pasal 127 Konstitusi RIS) - Peraturan Pemerintah (Pasal 141 Konstitusi RIS) - UU Darurat (Pasal 139 Konstitusi RIS)
3	Dibawah UUD Sementara RI (15 Agustus 1950) sampai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959	9 Tahun	- UU (Pasal 89 UUDS) - Peraturan Pemerintah (Pasal 98 UUDS) - UU Darurat (Pasal 196 UUDS)

Ketiga perkembangan di atas, merupakan perkembangan yang wajar dan jelas karena adanya perbedaan tiga UUD yang menjadi pokok pangkalnya. Sedangkan perkembangan selanjutnya, yaitu 5 Juli 1959 sampai 5 Juli 1966,

²³ *Ibid.*

²⁴ Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-undangan 1966-1973*, Cet. I, ICHTIAR, Jakarta, 1974.

merupakan perkembangan yang ditandai oleh kondisi darurat dan karenanya menjadi tidak wajar sebagai akibat adanya dekrit presiden dan munculnya suatu bentuk penyelewengan. Penyelewengan dalam hal legislasi ini adalah dengan munculnya dua jenis peraturan perundang-undangan yang baru yang menandai wewenang presiden yang terlalu berlebihan dalam konteks demokrasi terpimpin pada masa pemerintahan Soekarno. Kedua peraturan ini dikenal dengan nama penetapan presiden (Surat Presiden RI tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59) dan peraturan presiden (22 September 1959 No. 2775/HK/59). Kedua peraturan baru ini sama sekali tidak disebut dalam UUD 1945, namun kedudukan dan perannya bahkan melebihi ketiga bentuk perundang-undangan yang telah diatur sebelumnya dalam UUD 1945.

Sekurang-kurangnya dapat dipastikan bahwa TAP MPR yang masih berlaku itu menjadi sumber hukum materil yang tidak harus masuk didalam sumber hukum formal yang berwujud peraturan perundang-undangan. Di dalam hukum sumber hukum itu ada dua macam yaitu sumber hukum materil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materil adalah bahan atau materi yang dapat dijadikan "isi hukum" sedangkan sumber hukum formal adalah "isi hukum yang sudah diberi bentuk peraturan perundang-undangan dan mengikat"

Forum Permusyawaratan MPR periode 1999-2004 telah menuntaskan salah satu amanat reformasi yaitu melaksanakan perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945 serta meninjau materi dan status hukum ketetapan TAP MPRS dan TAP MPR dari 1960-2002. Hasil perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945 dan hasil peninjauan terhadap seluruh materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR harus dipahami oleh seluruh elemen masyarakat. Disinilah arti penting sosialisasi yang dimaksud sebagai upaya pembelajaran bagi masyarakat untuk memperoleh pengetahuan yang memadai tentang konstitusi pada khususnya, dan tentang dinamika ketatanegaraan pada umumnya, yang dapat menumbuhkan sikap dan perilaku masyarakat luas untuk menjawab tantangan-tantangan ke depan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sesuai dengan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 15 ayat (1) huruf e dan Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 22 ayat (1) huruf e, pimpinan MPR memiliki tugas mengkoordinasikan anggota MPR untuk

memasyarakatkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada saat menjalankan tugas dan wewenangnya pada lembaga masing-masing.²⁵

Pengujian TAP MPR

Dalam praktek, dikenal adanya 3 (tiga) macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai norma *control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu : (i) keputusan yang normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan yang normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.²⁶

Dalam konsep pengujian UU khususnya berkaitan dengan pengujian kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *judicial review* dan *judicial preview*. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.²⁷

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, adalah sebagai *the constitutionality of legislative law or legislation*. Kemunculan kedudukan TAP MPR yang berada di bawah UUD 1945 pasca lahirnya UU No. 12 Tahun 2011, apakah dapat dikatakan adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji TAP MPR seperti kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji materil peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Hubungan *verfassungsnorm* UUD 1945 dengan norma hukum ketetapan MPR, apabila dilihat dari teori jenjang hukum Hans Nawiasky, maka terlihat di Indonesia, kelompok norma dari *staatgrundgesetz* itu terdiri dari *Verfassungsnorm*

²⁵ Panduan ini disusun mengacu kepada buku panduan dalam memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, latar belakang, Proses dan hasil perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun oleh Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR periode 1999-2004 serta buku materi sosialisasi putusan MPR, ketetapan MPR RI dan keputusan MPR RI yang disusun oleh Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR Periode 1999-2004 sebagai bahan bagi para narasumber dalam melakukan kegiatan memasyarakatkan Risalah rapat paripurna ke 36 DPR RI, Masa Sidang IV Tahun 2010-2011.

²⁶ Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, Teori ...*Loc. Cit.*

²⁷ *Ibid.*

UUD 1945 yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945, ketetapan MPR, serta hukum dasar tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan). Norma-norma hukum yang ada dalam aturan dasar negara atau aturan pokok negara, yaitu dalam *verfassungsnorm* UUD 1945 dan dalam Ketetapan MPR, merupakan norma-norma hukum yang masih bersifat umum dan garis besar serta masih merupakan norma tunggal, jadi belum dilekati sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Tetapi kedudukan *verfassungsnorm* UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR (TAP MPR), walaupun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tinggi negara.

Jika melihat kedudukan MK dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, tidak berarti menempatkan TAP MPR yang berada di bawah UUD 1945 dapat dilakukan pengujiannya oleh MK. Menurut hasil penelitian ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan mengenai mengapa MK dapat menguji TAP MPR yaitu: 1. kedudukan TAP MPR dibuat oleh lembaga tinggi yaitu majelis Permusyawaratan Rakyat; 2. dalam tata kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945 sehingga memunculkan Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945; 3. dalam hal kekuasaan Mahkamah Konstitusi tidak terdapat kewenangan MK dapat melakukan uji materil terhadap TAP MPR.

Jadi, hingga saat ini kemunculan kedudukan TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 bukan berarti dapat dilakukan pengujian materilnya oleh Mahkamah Konstitusi, seperti halnya perundang-undangan yang lain di bawah UUD 1945.

Terdapat dua aspek penting yang terkandung dalam skema kelembagaan negara yaitu, *pertama*, aspek yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara tersebut, dan *kedua*, hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara. Kedua hal tersebut dapat secara jelas dilihat dalam sebuah konstitusi suatu negara.²⁸

Pengujian peraturan perundang-undangan secara historis telah diperkenalkan sejak tahun 1970, yakni melalui UU No. 14 Tahun 1970 yang

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 37.

kewenangannya diletakkan pada Mahkamah Agung dengan kekuasaan kewenangan yang terbatas. Terbatasnya kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian tersebut dapat dipahami karena sistem politik termasuk didalamnya penyelenggaraan pemerintah dalam kurun (1970-1978) dilakukan dengan penadekatan otoritarian.²⁹ Akan tetapi, sejak tumbangannya kekuasaan orde baru, kondisi ini berubah kearah penerapan sistem politik yang demokratis, terutama setelah perubahan UUD 1945. Proses perubahan UUD 1945 yang telah dirubah melalui empat tahapan perubahan yang melahirkan lembaga baru dalam ruang kekuasaan kehakiman yakni mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945. Dengan demikian, prinsip dan pelaksanaan wewenang untuk menguji atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial tidak terlepas dengan skema kelembagaan organ negara yang diatur dalam konstitusi suatu negara dan dalam format politik yang demokratis serta sistem pemisahan kekuasaan negara serta *chek and balances*.³⁰

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dalam arti pengujian lembaga oleh lembaga yudisial akan berkaitan erat dengan undang dalam arti pengujian oleh lembaga yudisial akan berkaitan erat dengan konstitusi. Hirarki peraturan perundang-undangan dan sistem kekuasaan negara. Istilah konstitusi secara triminologi sama dengan istilah UUD. Jika dilihat dari isinya pada umumnya suatu konstitusi terdapat kesamaan yaitu senantiasa berisi tiga hal pokok:³¹ a. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; c. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Uraian di atas, menunjukkan bahwa konstitusi pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dengan negara atau konstitusi inheren dengan negara. Pemahaman tersebut memberikan acuan bahwa konstitusi itu memiliki fungsi untuk membatasi kekuasaan negara sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara tidak

²⁹ Abdurrahman Wahid, dikutip dari Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Kedua, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm. 233.

³⁰ Zainal Arifin Hosein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI*, Ctk. Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 27.

³¹ Saifudin, *Materi Perkuliahan Hukum Konstitusi*, FH UII, Yogyakarta, tanpa Tahun.

sewenang-wenang, sehingga diharapkan hak-hak warga negara dapat dilindungi bahkan mereka dapat diberikan peluang untuk berperan berpartisipasi dalam kehidupan negara serta adanya hubungan yang seimbang dalam mengembangkan hubungan hak dan kewajiban.³²

Konstitusi pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dengan negara, karena konstitusi yang memiliki arti membentuk pada dasarnya merupakan proses dan dasar dari pembentukan negara. Di samping itu konstitusi berfungsi sebagai landasan utama penyelenggaraan negara dan menjadi hukum tertinggi dalam suatu negara.³³ Fungsi lainnya adalah fungsi membatasi kekuasaan negara, sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara tidak sewenang-wenang, sehingga hak-hak warga negara dapat dilindungi dan adanya hubungan yang seimbang dalam keterkaitan hak dan kewajiban.

Fokus dalam kajian ini menjelaskan bahwasanya, konstitusi atau UUD Negara Republik Indonesia 1945 telah menggariskan kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan kehakiman yang diletakkan pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung bukan berarti terdapat dualisme kekuasaan kehakiman, tetapi lebih dibedakan pada fungsi yakni Mahkamah Agung lebih ditekankan pada menjalankan fungsi yudisial melalui badan-badan peradilan yang berpuncak di mahkamah Agung. Sedangkan, Mahkamah Konstitusi lebih ditekankan pada fungsi yudisial di bidang politik.³⁴

Pengujian peraturan perundang-undangan dalam perspektif kekuasaan negara di bidang kekuasaan kehakiman menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945, telah diletakkan pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung memiliki kewenangan melakukan pengujian terbatas pada peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan melakukan pengujian tingkat konstitusional suatu undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵

³² Amrullah Krevet, "Konstitusi Sebagai Instrumen untuk Membatasi Kekuasaan Negara", *Jurnal Konstitusi*, Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, Vol. II, No. 2 November 2009.

³³ *Ibid.*

³⁴ Moh. Mahfud MD., "MK dan Politik Perundang-Undangn", makalah, tanpa tahun, hlm. 7.

³⁵ Lihat Pasal 24A dan Pasal 24C UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penutup

Berdasarkan analisis atas masalah yang diteliti di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, bahwa dalam Pasal 7 ayat (1) yang menempatkan TAP MPR merupakan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan, yang mengemban kedaulatan rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Hal ini merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. *Kedua*, lembaga yang berwenang menguji secara yuridis materi muatan TAP MPR sampai saat ini tidak ada, meskipun dalam prakteknya permohonan pengujian TAP MPR diajukan kepada Mahkamah Konstitusi dan permohonan tersebut selalu ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan menguji TAP MPR. TAP MPR hanya dapat diuji secara politik oleh MPR sendiri.

Daftar Pustaka

- Arifin Hosein, Zainal, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI ; Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Pers, Jakarta, Cet. Ketiga, 2006.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-undangan*, Ctk. Kesepuluh, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Mahfud MD., Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Kedua, LP3ES, Jakarta, 2001.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Perss, Jakarta, 2010.
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.

- Mertokesumo, Sudikno, *Mengenal Hukum dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Nazriyah, Riri, *MPR RI : Kajian terhadap Produk Hukum dan Prosfek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Solikhin, M., dkk., *Perkembangan Perundanag-undangan 1966-1973*, Cet. I, ICHTIAR, Jakarta, 1974, dalam Sejarah Bentuk dan Proses Legislasi di Indonesia.
- Soekamto, Soejono, dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.
- Syarif, Amiroedin, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik pembuatannya*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No. 12 Tahun 2011
- Risalah Sidang rapat paripurna ke 36 DPR RI, Masa Sidang IV Tahun 2010-2011.
- Attamimi, A. Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu studi Analaisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I - Pelita VI*, Disertasi Ilmu HUKUM FH UII, Jakarta, 1990.
- Bahan Kuliah Hukum Pidana Politik, Program Pascasarjana FH UII, Yogyakarta, Tahun Ajaran 2011-2012.
- Mahfud MD., Moh., *Mahkamah Konstitusi dan Politik Perundang-undangan*, makalah, tanpa Tahun.
- Saifudin, Materi Perkuliahan Hukum Konstitusi, FH UII, Yogyakarta, tanpa Tahun.
- Krebet, Amrullah, "Konstitusi Sebagai Instrumen untuk Membatasi Kekuasaan Negara", *Jurnal Konstitusi*, Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, Vol. II, No. 2 November 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, laporan Penelitian " Tinjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR/S RI tahun 1960-2002, Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, Mei 2003.