

**SKRIPSI**



**ANALISIS PENGUJIAN TAP MPR NOMOR I/MPR/2003**

**OLEH :  
MISTRANIE F.A.MUIN  
B111 09 130**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS PENGUJIAN TAP MPR NOMOR I/MPR/2003**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Usulan Penelitian Pada Seminar Usulan Penelitian Untuk  
Penyusunan Skripsi Pada Bagian Hukum Tata Negara  
Program Studi Ilmu Hukum

OLEH :

**Mistriani F.A.Muin**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**ANALISIS PENGUJIAN TAP MPR NOMOR I/MPR/2003**

Disusun dan diajukan oleh

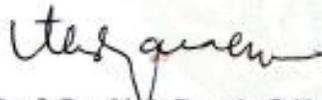
**MISTRIANIE FADHILAWATY A. MUIN**

**B 111 09 130**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi program sarjana Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Senin 4 Maret 2013 Dan Dinyatakan Diterima

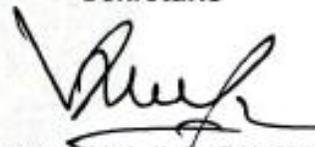
**Panitia Ujian**

**Ketua**



**Prof. Dr. Abd. Razak, S.H., M.H.**  
NIP. 19571029 198303 1 002

**Sekretaris**



**Kasman Abdullah, S.H., M.H.**  
NIP. 19580127 198910 1 001

**An. Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik,**



**Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.**  
NIP. 19630419 198903 1 003

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Mistriani F.A.Muin

Nomor Induk : B111 09 130

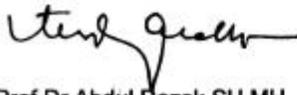
Bagian : Hukum Tata Negara

Judul : Analisis Pengujian TAP MPR Nomor I/MPR/2003

Telah Diperiksa dan Disetujui Untuk diajukan dalam ujian skripsi

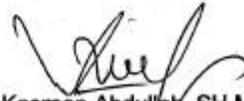
Makassar, 13 Februari 2013

Pembimbing I



Prof. Dr. Abdul Razak, SH.MH  
NIP: 195710291983031002

Pembimbing II



Kasman Abdullah, SH.MH  
NIP: 1958027989101001

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MISTRANI F. A. MUIN  
No. Pokok : B111 09 130  
B a g i a n : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Pengujian TAP MPR No.1/MPR/2003

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.



Februari 2013

Wakil Dekan Bidang Akademik,

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 19630419 198903 1 003

## ABSTRAK

**MISTRIANIE FADHILAWATY A.MUIN (B11109130), Analisis Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1/MPR/2003 dibimbing oleh Bapak Abd Razak sebagai Pembimbing I dan Bapak Kasman Abdullah Pembimbing II**

Penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui dan menganalisis pengujian terhadap Ketetapan MPR Republik Indonesia dan untuk mengetahui dan menganalisis lembaga pemerintah yang dapat melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR Republik Indonesia, adapun masalah yang dibahas adalah apakah dapat dilakukan pengujian atas Ketetapan MPR Republik Indonesia dan lembaga mana yang dapat melakukan pengujian Ketetapan MPR Republik Indonesia dimaksud. Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Penelitian dilakukan dengan metode penelitian normatif dengan melakukan penelusuran norma yang serta kaitannya dengan pengujian Undang-Undang atau teori-teori Perundang-undangan. Di samping itu dilakukan pula penelitian empiris melalui wawancara langsung kepada sejumlah Hakim Mahkamah Konstitusi dan Anggota DPR RI serta beberapa staf yang menekuni bidang legislasi di DPR Republik Indonesia serta beberapa tenaga akademik yang dianggap kompeten dibidang Konstitusi dan Perundang-undangan

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa (1) Berdasarkan teori perundang-undangan, kedudukan UUD 45 dan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki Perundang-undangan maka Ketetapan MPR dapat diuji secara materiil dan harus dapat diuji. (2) bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai legislasi dalam struktur Perundang-undangan tergolong salah satu jenis Perundang-undangan berada setingkat di bawah UUD sebagai Ketentuan tertinggi dalam bernegara yang menjadi dasar pengujian oleh Mahkamah Konstitusi dan karena Mahkamah Konstitusi sebagai Penjaga dan Penafsir tunggal konstitusi maka Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat..

Disarankan (1) Agar Undang-Undang tentang Pembentuk Peraturan Perundang-undangan diamandemen sehingga menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang ditempatkan dalam hierarki Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 dinyatakan mempunyai kedudukan di bawah Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebagaimana halnya dengan Undang-Undang yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi terhadap UUD 45 (2) Karena MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat maka tidak dapat membentuk peraturan yang bersifat pengaturan (*Regeling*), kecuali *beschikking* maka hendaknya DPR bersama dengan Pemerintah melakukan peninjauan kembali substansi terhadap Ke tiga Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 dan demi ketertiban hukum maka format dari substansinya dituangkan dalam bentuk format Undang-Undang agar mempunyai kepastian.

## ABSTRACT

**MISTRANIE FADHILAWATY A.MUJIN (B11109130).** Analysis to Review of the People's Consultative Assembly Decree No. 1/MPR/2003, supervised by **Abd Razak and Kasman Abdullah.**

This research was aimed to identify and analyze Review of the People's Consultative Assembly Decree Republic of Indonesia, and to determine and analyze government agencies that competent the review to MPR decree Republic of Indonesia, as for the issue to be discussed is whether to do tests on the Legislative Act of the Republic of Indonesia and which institutions could perform review to the MPR decree of the Republic of Indonesia in question. This research is expected to contribute to the review of the People's Consultative Assembly Decree.

Research conducted normative research method by conducting searches norm and its relation to the Act or testing theories of legislation. In addition, empirical research has also been conducted through direct interviews to a number of Constitutional Court Judge and Members of the House of Representatives as well as some of the staff who pursue the field of legislation in the House of Representatives of the Republic of Indonesia as well as several academic personnel in the field are considered kompeten Constitution and Legislation

The research concludes as follows (1) Based on the theory of law, the Constitution position 45 and position MPR in the legislation hierarchy MPR could be material reviewed and should be reviewed. (2) that the People's Consultative Assembly Decree as legislation in the structure of the legislation considered one type of legislation is a notch below the provisions of the Constitution as the highest in the state that became the basis of testing by the Constitutional Court and by the Constitutional Court as the sole interpreter constitution guard and then The Constitutional Court has legal status (legal standing) to examine the People's Consultative Assembly Decree ..

It is recommended (1) In order for the Law on Forming legislation amended so that states that MPR is placed in the hierarchy of legislation referred to in Article 2 TAP MPR No. 1/MPR/2003 otherwise have accrued under the State Constitution RI In 1945 as well as the Act which can be tested by the Constitutional Court against the Constitution 45 (2) Since the Assembly is no longer the holder of the sovereignty of the people cannot establish rules that are setup (Regeling), except beschikking the Parliament and the Government should perform a the three substances to MPR as referred to in Article 2 of Decree No. 1/MPR/2003 and for the rule of law then the format of the substance contained in the Act format in order to have certainty

## KATA PENGANTAR

Dengan senantiasa memanjatkan rasa syukur kepada Allah SWT, Tuhan penguasa dan pemilik semesta alam yang telah memberi banyak nikmat terutama nikmat umur dan nikmat kesehatan, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini dengan judul “***Analisis Pengujian TAP MPR Nomor 1/MPR/2003***” sebagai prasyarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada **Program Strata Satu Universitas Hasanuddin Makassar**. Salam dan Shalawat semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW.

Seluruh kegiatan penyusunan skripsi ini tentunya tidak akan berjalan lancar tanpa adanya bantuan dan kerja sama dari berbagai pihak. Untuk itu, maka izinkanlah penulis untuk menghaturkan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penelitian hingga penulisan skripsi ini:

Terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua tercinta Ayahanda **Prof. Dr. H. A. Muin Fahmal, S.H., M.H** dan Ibunda **(Alm) Dra. Hj. Hasnah Salam** yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, dan kasih sayang membesarkan dan memberikan semangat kepada penulis dalam menimba ilmu pengetahuan.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan Skripsi ini menemui banyak kendala dan hambatan, untuk itu ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H** selaku Pembimbing I (satu) dan **Kasman Abdullah, S.H., M.H.** selaku Pembimbing II (dua) yang telah banyak membimbing dan memberikan arahan selama penulisan Skripsi. Dan terima kasih kepada para pihak yang ikut membantu dan terus memberikan semangat dan dorongan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.

1. Terima kasih kepada **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** selaku Dewan penguji yang telah memberikan bimbingannya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
2. Terima kasih kepada bapak **Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.** selaku Dewan Penguji yang juga merupakan dosen pembimbing akademik penulis selama berkuliah di Fakultas hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberikan berbagai arahan, support, motivasi, dan berbagai bantuan materi dan non materi lain yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan studinya.
3. Terima kasih kepada **Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., DFM** selaku Dekan Fakultas Hukum Unhas, **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unhas, **Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Unhas, **Bapak Romi Librayanto, S.H., M.H** selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum

Unhas, atas berbagai bantuan yang diberikan kepada Penulis, baik bantuan untuk menunjang berbagai kegiatan individual maupun yang dilaksanakan oleh Penulis bersama organisasi lain di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

4. Terima kasih kepada Ketua Bagian Hukum Tata Negara **Prof.Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si** dan Sekretaris Bagian Bapak **Zulfan Hakim, S.H., M.H** dan Para Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar khususnya **Prof.Dr. Syamsul Bachri,S.H., M.H., Prof. Dr. Guntur Hamzah, S.H., M.H.** yang telah menuangkan ilmu kepada Penulis sejak kuliah pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar sampai sekarang.
5. Terima kasih kepada nara sumber Bapak **Dr. Hamdan Zoelva, S.H.,M.H., Dr. Alim, S.H.,M.H., Dr. Fajar Laksono, S.H.,M.H., Wachid Nugroho,S.ip.,M.S.**, serta kepada seluruh pihak yang telah bersedia membantu penulis dalam proses pengumpulan data pada penelitian ini.
6. Terima kasih kepada saudara-saudara penulis **dr. Misnawaty A. Muin, dr. Achsan A. Muin, Sri Amlinawaty A. Muin, S.H., M.H., Arfan A. Muin** yang memberikan dorongan dan semangat dalam menyelesaikan studi ini.
7. Kepada sahabat-sahabat terbaik **St. Adintya Arika Desari, Rillyan Nur Ramadhani, S.E., Iona Hiroshi, A. Nurimanah, Fadhillah**

**Fitriani, Afifah Fianda, Rinsy N. Fahrul, Annisa Amelia, Oriza Rania, Anita Pratiwi, Dea Islami Faradiba, Soraya Karim, Nitha Isrina,** dan **Genk Freakz** lainnya yang selalu heboh dan penuh keceriaan. Terima kasih atas berbagi pengalamannya selama ini dan yang selalu setia menemani dan memberikan bantaun serta dorongan kepada penulis.

8. Kepada sahabat **Rumah Racing Family** khususnya **Irhamul Islam, Faiz Fadillah, M. Zainal Rifky, Andriawan H, Gilang Andika, A. Jauhari, Jaka Anshori, Yudha Pratama, Abdullah Zainal, Wandy Setiawan, Ratu Mulia,** dll terima kasih atas segala dukungan serta kesediaanya untuk selalu membantu.
9. Kepada teman-teman seperjuangan, khususnya **A.Fauziah Nurul Utami** teman seperjuangan dalam berbagai hal, **Sri Rahayu** yang sangat lincah dan selalu bersedia untuk direpotkan, serta **Belia Widya Putri, St. Hajar, Khusnul Khatimah, Novia Musdalifah, Soraya Tenrisoji, Sitti. Nurlin, Wahdaniya Ali, Nurul Hani, Dewi Carla, Rezky Akob, Akbar Tenri, Ilham Aniah, A. Puteratama, Alif Alfianto, Adnan Darmansyah, Yudha Arfandi, M. Meidiaz, Icca Makki,** dan **Genk HOL(LAW)OOD** lainnya. Selamat berjuang dan terima kasih atas segala bantuan dan dukungannya selama ini.
10. Terima kasih kepada Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Unhas, Khususnya **M. Irwan Ismail, S.H., A.**

**Batara Kencana, Arfan Ardin, Al-Kadri, Yuda Sudawan, Wahyu Suyuti**, yang memberikan banyak bantuan, arahan serta dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

11. Kepada **Nur Fitriany, Nuraliyah Zulqaidah**, yang paling baik hati yang tidak bisa bilang “Tidak” sama orang tapi suka mengeluh. Terima kasih atas kebaikan, dukungan serta bantuan-bantuan yang diberikan kepada penulis selama ini.
12. Kepada **Mashita Miranda, Anissa Apriliana, Kiky Dewanty Putri, Tyara Galuh Amandita, Desyana Eka P, Fadhillah Julianty, Indriany Wijaya, Adelia dan Syamsuriati** yang selalu menyenangkan tapi terkadang menjengkelkan, Terima kasih atas dukungan dan kesediaannya untuk selalu membantu.
13. Kepada **Haifa Khairuniza, Nadya Sestiasa, Trie Ayu Sudarti**, Terima kasih atas segala dukungan dan telah banyak membantu penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum.
14. Terima kasih kepada kak **Astari Rasyida, Adistrya Baramuli, Raisa Natasha, Dwindia Aulia, S.Ked** atas bantuan dan dukungannya selama ini.
15. Kepada kakak-kakak/Keluarga terbaik **Syarifuddin Rauf, Ria Setyaningsih Wisnu Wardhana, Ahmad Aditya, Ahmad Fauzan, Andika Panca Roa, Surya Maha Putra, Bayu Pratama**. Terima kasih atas segala bantuan dan telah banyak memberikan masukan serta

selalu memberikan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

16. Kepada Keluarga Besar ***Hasanuddin Law Studi Center (HLSC)***, **UKM Bola Basket FH-UH**, teman-teman angkatan **DOKTRIN 2009** yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu. Terima kasih atas dukungannya dan semoga sukses kedepannya.
17. Kepada Teman KKN Kab. Pinrang, kec.watang sawitto. Terima kasih atas pengalaman baru yang diberikan selama KKN.
18. Terima kasih Kepada Seluruh staff akademik dan perpustakaan FH-UH, atas segala bantuannya selama Penulis berkuliah di FH-UH, serta Café Sunny yang sangat pengertian memberikan kesempatan mengutang kepada penulis disaat kantong kering.

Makassar, Januari 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
A. Teori Hukum.....	11
B. Teori Kewenangan.....	23
1. Pengertian Teori.....	23
2. Pengertian Kewenangan.....	25
C. Lembaga Negara.....	33
D. Lembaga Negara Menurut UUD 1945.....	35
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	37
a. Kelembagaan MPR.....	37
b. Produk Hukum MPR.....	41
2. Mahkamah Konstitusi.....	42

E. Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	48
1. Kewenangan Menurut UUD 1945.....	48
2. Kewenangan Menurut UU No. 8 Tahun 2011.....	50
F. Teori tentang Peraturan Perundang-Undangan.....	52
G. Undang-Undang.....	57
1. Ilmu Perundang-Undangan.....	57
2. Undang-Undang Dalam Arti Formil.....	59
3. Undang-Undang Dalam Arti Materil.....	60
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>62</b>
A. Type Penelitian.....	62
B. Lokasi Penelitian.....	63
C. Jenis dan Sumber Data.....	63
D. Teknik Pengumpulan Data.....	64
E. Analisis Data.....	64
<b>BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>65</b>
A. Pengujian TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.....	65
B. Pengujian Terhadap Norma Hukum Perundang-Undangan Di Indonesia.....	104
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>126</b>
A. Kesimpulan.....	126
B. Saran.....	127
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>129</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, ketentuan tersebut bermakna bahwa betapa hukum akan sangat menentukan dalam pelaksanaan kenegaraan sekaligus menyatakan bahwa di Indonesia dalam hidup bernegara maka segala sesuatu senantiasa dan mesti berdasar hukum, selanjutnya pada Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal tersebut bermakna bahwa kedaulatan yang ada pada rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai mana dimaksud pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (asli) tidak lagi berada pada satu lembaga negara dengan demikian tidak ada lagi lembaga representasi rakyat sebagai lembaga tertinggi negara.

Pada saat ini dapat dipastikan sangat banyak Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di negara ini, mulai yang dibuat pada masa Hindia Belanda hingga masa reformasi sekarang ini. Keberagaman itu di satu sisi dapat disambut sebagai kekayaan tetapi di sisi lain mesti disikapi secara berhati-hati sebab tidak tertutup kemungkinan menyimpan berbagai masalah. Kemungkinan tersebut dapat diperhatikan pada

beberapa permohonan uji materil (*judicial review*) yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi semata-mata demi jaminan hak Konstitusional (*legal standing*) pemohon dan demi kepastian hukum. Dapat di pastikan *judicial review* tidak akan muncul jika peraturan perundang-undangan yang ada tidak bermasalah, paling tidak menurut pihak yang mengajukan *judicial review*<sup>1</sup>. Kenyataan tersebut di atas tampaknya menjadi alasan pembentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dalam hierarki Perundang-undangan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan kembali Materi dan Status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, telah menetapkan sejumlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa ketetapan

---

<sup>1</sup> Jazim Hamidi, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tatanusa, Jakarta, 2005, Hal. 1.

MPRS dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tersebut adalah ketentuan Perundang-Undangan yang secara normatif mengikat dalam kehidupan bernegara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditegaskan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ditematkannya kembali Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis Perundang-Undangan dalam hierarki Perundang-Undangan sebagai mana diatur pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada Pemikiran bahwa undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang diatur lebih lanjut dengan Undang-undang”. Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Peundang-Undangan lainnya, selain

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat.

Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai solusi untuk lebih mewujudkan Indonesia sebagai Negara Hukum yang sesungguhnya, yaitu segala sesuatu bentuk pergaulan dalam hidup bermasyarakat berdasar atas hukum dan hukum dibentuk dengan berdasarkan pada aturan dasar filosofi bernegara, yaitu Konstitusi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar berpijak dalam segala ketentuan Perundang-Undangan di Indonesia.

Mahkamah konstitusi dibentuk dengan fungsi sebagai<sup>2</sup> pengawal Konstitusi (*the guardian of the constitution*), sebagai penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak Konstitusional warga Negara (*the protector of the citizen' constitutional rights*) dan sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*the protector human rights*) dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi Indonesia sebagaimana cita dasar bernegara bagi bangsa Indonesia.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal dunia. oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang

---

<sup>2</sup> Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 1, Juni 2011. Hal 5

dianut diorganisasikan melalui pelebagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*Political representation*) melalui Dewan Perwakilan rakyat, Perwakilan Daerah (*regional representation*) melalui dewan utusan daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui utusan golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat.<sup>3</sup>

Sejak Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, UUD 1945 (asli) telah mengalami empat kali perubahan dengan cara *Amandemen* maupun *Adendum*. Hasil dari perubahan tersebut adalah beralihnya Supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Supremasi Konstitusi.

Konstitusi yang diciptakan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi tolok ukur pengujian Undang-Undang dan berbagai ketentuan Perundang-Undangan yang secara kelembagaan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan ketentuan lainnya oleh Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang. Atas dasar tersebut maka Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009. Hal. 149

negara karena semua lembaga Negara didudukan sederajat dalam mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*). Dengan demikian, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga Negara atas lembaga-lembaga Negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dan membuka peluang dapatnya segenap ketentuan didalam Undang-Undang Dasar diuji secara materil (*judicial review*)

Pada Pasal 24C ditegaskan bahwa: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD. Dan banyak Putusan Mahkamah Konstitusi sering dianggap “controversial” dan dapat dikatakan “sangat berani” semata-mata karena demi kepastian dan ketertiban hukum namun sering kali menimbulkan perdebatan di kalangan ahli hukum.

Dalam praktek terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat dimaknai sebagai terobosan hukum baik yang karena demi Hak Asasi Manusia, demi keadilan atau karena demi kepastian hukum. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menciptakan problem hukum, setidaknya perdebatan dikalangan pemerhati Konstitusi dan hak-hak konstitusional para warga, para ilmuwan dan para negarawan. Problem hukum dimaksud adalah dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan RI sebagai salah satu jenis Perundang-undangan dan diletakkan diantara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang.

Baik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa: kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur hierarki sekaligus sebagai dasar pengujian Ketentuan Perundang-undangan.

Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan Perundang-undangan maka menarik untuk dikaji sebab di satu sisi apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia jika dimohonkan oleh

orang pribadi atau anggota masyarakat yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya, disisi lain Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ,tidak disebut sebagai objek yang dapat diuji secara materil oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan fenomena dan gejala tersebut di atas maka masalahnya dirumuskan secara kongkrit agar pembahasannya terarah.

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak pada latar belakang masalah sebagai mana diuraikan di atas maka masalahnya dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah TAP MPR Republik Indonesia dapat dilakukan pengujian ?
2. Siapakah yang dapat melakukan pengujian TAP MPR Republik Indonesia ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui dan menganalisis lembaga pemerintah yang dapat melakukan pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran tentang pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia dan juga lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia
2. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi jawaban atas perdebatan mengenai pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia dan lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia serta menjadi referensi bagi siapa saja yang menggeluti ilmu Hukum dan khususnya Hukum Tata Negara, mengingat perkembangan ketatanegaraan yang mengalami banyak perkembangan yang membutuhkan perhatian serius

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Negara Hukum**

Konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.

Pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual . Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 Sebelum Masehi.

Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara Hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan bahwa kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan

kedaulatan hukum.<sup>4</sup> Demikian halnya bahwa kedaulatan rakyat adalah dasarnya demokrasi dan demokrasi adalah tumpuannya Negara hukum dimana tiap Negara hukum mempunyai landasan tertib hukum dan menjadi dasar keabsahan bertindak<sup>5</sup>. Setiap Negara bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan Negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik.

Esensi pada suatu Negara hukum, *pertama*: Hubungan antara yang memerintah dan diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma objektif, yang juga mengikat semua pihak termasuk memerintah; *kedua*: norma objektif itu harus memenuhi syarat bahwa tidak hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum. dalam ini nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, sementara itu dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicous*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Dalam bukunya

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, Hal. 11.

<sup>5</sup> Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Total Media, Yogyakarta, 2008, Hal:4.

*Politicous* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato<sup>6</sup> (429-347 s.M) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.

Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politics*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:

1. Pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum,
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyimpang dari konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan secara despotik.<sup>7</sup>

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 S.M) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga

---

<sup>6</sup> Budiono Kusumahamidjojo, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004, Hal.36-37

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, Hal. 2.

negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles<sup>8</sup> yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja dan secara filosofis ditegaskan bahwa, *cabang-cabang pengetahuan lainnya, politik harus mempertimbangkan bukan hanya yang ideal, tetapi juga berbagai masalah aktual, yaitu konstitusi terbaik yang mana yang dapat dipraktikkan dalam keadaan tertentu: alat-alat apa yang terbaik untuk mempertahankan konstitusi-konstitusi aktual: yang mana konstitusi rata-rata yang terbaik untuk mayoritas kota: apa perbedaan varietas tipe-tipe konstitusi yang utama, dan khususnya demokrasi dan oligarki. Politik juga harus mempertimbangkan bukan hanya konstitusi-konstitusi, tetapi juga hukum-hukum, dan hubungan yang tepat antara hukum-hukum dengan konstitusi-konstitusi.* Pernyataan tersebut mengingatkan bahwa Konstitusi sebagai norma yang mesti menjadi dasar pembentukan norma lainnya dan tidak boleh ada norma yang melebihinya demikian pada bahwa semua norma mesti dapat diuji dengan norma yang lebih tinggi.

---

<sup>8</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988, Hal. 153.

Dalam kaitannya dengan itu, maka<sup>9</sup> Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang panjang, kemudian kembali muncul secara eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl<sup>10</sup>, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

1. Perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi man usia
2. Negara yang didasarkan pada teori trias potitica ;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) ; dan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheiddaad*).

Lahirnya konsep negara hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl adalah konsep pemikiran negara hukum Eropa Kontinental atau yang dipraktekkan di negara-negara Eropa Kontinental (civil Law). Adapun

---

<sup>9</sup> Ridwan HR, Op Cit Hal. 2.

<sup>10</sup> Aristoteles, Politik (diterjemahkan dari buku politics), Oxford University, New York, 1995, Bentang Budaya, yogyakarta, 2004, Hal: 161

konsep pemikiran negara hukum yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon yang dipelopori oleh A.V. Dicey (dari Inggris) dengan prinsip *rule of law*. Konsep negara hukum tersebut memenuhi 3 (tiga) unsur utama:

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*Absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum ;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*Equality before the law*), Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat ;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di Negara lain dengan Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>11</sup>

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*, mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah, adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Keinginan memberikan perlindungan dan penghormatan

---

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 2008. Hal. 57-58.

terhadap hak asasi itu, telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar.

Penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu faktor penyebab utamanya karena terpusatnya kekuasaan negara secara mutlak pada satu tangan, yakni raja atau negara (*absolut*). Karena itu adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Harapan pemerintah<sup>12</sup> hendaknya dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetap oleh hukum (*Government by laws, not by men*) dan perbedaannya hanya pada adanya peradilan administrasi.

Dalam perkembangannya<sup>13</sup> konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:

1. Sistem pemerintahan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat ;

---

<sup>12</sup> S.F. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1997, Hal. 10-11.

<sup>13</sup> Ridwan HR, op cit., Hal. 4

2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;'
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

A.Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dalam abad ke 20 ini hampir tidak suatu negara pun yang menganggap sebagai Negara modern tanpa menyebutkan dirinya "negara berdasar atas hukum". Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, negara hukum identik dengan negara yang berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, bahkan mulai banyak ketentuan-ketentuan perundang-

undangan yang dibentuk oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya<sup>14</sup>

Khusus untuk Indonesia, istilah Negara Hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominir oleh absolutisme raja.<sup>15</sup> Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum Anglo Saxon atau Common law system.

Konsepsi Negara Hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi recht pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan

---

<sup>14</sup> Atta Mimi, Peraturan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita i-iv ( Disertasi ) Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Hal:8 (sebagaimana dikutip dari Muin Fahmal ocit, Hal: 61)

<sup>15</sup> Padmo Wahjono, Pembangunan Hukum di Indonesia, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, Hal. 30.

kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachwachkerstaats* atau *nachwachterstaats*.<sup>16</sup> Friedrich Julius Stahl (sarjana Jerman) dalam karyanya ; *Staat and Rechtslehre II*, 1878 him. 137, memberikan pengertian Negara Hukum sebagai berikut:

Negara harus menjadi Negara Hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman barn ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian Negara Hukum, misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara Hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada Negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.<sup>17</sup>

Paul Scholten, salah seorang jurist (ahli hukum) yang terbesar dalam abad ke dua puluh di Nederland, menulis karangan tentang Negara

---

<sup>16</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, Hal. 73-74.

<sup>17</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, Hal. 24.

Hukum dimana Paul Scholten menyebut dua ciri daripada Negara Hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada Negara Hukum ialah:

1. "*er ia recht tegenover den staat*", artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi
  - a. Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada asasnya terletak diluar wewenang negara;
  - b. Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum.
2. "*er ia scheiding van machten*", artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.<sup>18</sup>

Dalam bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Albert Venn Dicey mengetengahkan tiga arti (*three meaning*) dari *the rule of law* pertama, supremasi absolut atau predominasi dari regular law untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, *preogratif* atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; kedua persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga

---

<sup>18</sup> O. Notohamidjojo, Op. cit., Hal. 25.

negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara; ketiga, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi Crown dan pejabat-pejabatnya.<sup>19</sup>

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 (setelah amandemen) bahwa, Pasal 1 ayat (3); "Indonesia ialah hukum (*rechtsstaat*)". Indikasi bahwa Indonesia menganut konsepsi *welfare state* terdapat pada kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara, sebagaimana yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu;

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>19</sup> A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, Hal. 312.

Instrumen awal fundamental dan vital dalam mewujudkan tujuan tersebut melalui pembangunan hukum.

Kajian dari hasil penelitian tentang konsep Negara hukum dan prinsip Negara hukum di beberapa Negara, maka<sup>20</sup> tampak unsur-unsur Negara hukum Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

- a. Pancasila dijadikan dasar hukum dan sumber hukum, Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup di masyarakat juga memuat prinsip dalam agama sehingga mempunyai kesamaan dengan demokrasi Islam.
- b. Kedaulatan Negara ada pada rakyat dilaksanakannya oleh lembaga Negara, yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip *rule of law*.
- c. Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara (*distribution of powers*)
- d. Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi,
- e. Adanya independensi kekuasaan kehakiman,

---

<sup>20</sup> Muin Fahmal, Opcit. Hal: 141

- f. Adanya kerja sama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan,
- g. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggung jawab.

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>21</sup>, menyederhanakan dengan menyatakan bahwa, karakteristik negara hukum Pancasila tampak pada unsur-unsur yang ada dalam negara Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan alas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

## **B. Teori Kewenangan**

### **1. Pengertian Teori**

Terdapat pemahaman bahwa istilah "teori" bukanlah sesuatu yang harus dijelaskan, tetapi sebagai sesuatu yang seolah-olah sudah dipahami maknanya. Bahkan teori Bering ditafsirkan sebagai istilah tanpa

---

<sup>21</sup> Lihat Negara Hukum Indonesia, <http://sukatulis.wordpress.com/2011/09/22/negara-hukum-indonesia/>, Dikunjungi Tanggal 15/12-2012

makna apabila tidak berkaitan dengan kata yang menjadi padanannya, misalnya teori ekonomi, teori social, teori hukum, dan lain-lain, sehingga kata yang menjadi padanannya menjadi seolah-olah lebih bermakna ketimbang istilah atau makna dari teori itu sendiri. Teori pada akhirnya hanya menjadi kajian kebahasaan atau metodologi. Pada tataran tertentu istilah "teori" apabila dipadankan dengan kata sesudahnya, misalnya teori ekonomi, teori hukum dan lain-lain, maka akan berkembang menjadi sebuah disiplin yang khusus dan mandiri serta memiliki objek kajian yang khusus dan mandiri pula.<sup>22</sup>

Istilah teori berasal dari kata "theoria" dalam bahasa latin yang berarti "perenungan" yang digali dari kata "thea" dalam bahasa yunani, yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut dengan realitas. Dari kata dasar "thea" ini pula datang kata modern "theater" yang berarti "pertunjukan" atau "tontonan". Dalam banyak literatur beberapa ahli menggunakan kata ini untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.

Menurut Neuman, teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia. Sedangkan menurut Sarantakos, teori adalah suatu set atau kumpulan

---

<sup>22</sup> I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara, Refika Aditama, Bandung, 2009, Hal. 20.

atau koleksi atau gabungan "proposisi" yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis. Menurutnya "teori" dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.

Berbeda halnya dengan A. Hamid S. Attamimi<sup>23</sup> berpendapat bahwa teori adalah sekumpulan pemahaman-pemahaman, titik-titik tolak, dan asas-asas yang saling berkaitan, yang memungkinkan kita memahami lebih baik terhadap sesuatu yang kita coba untuk mendalaminya. Secara umum dan abstrak, kata "teori" dapat juga diartikan sistem dan atas hubungan yang logik dan definatorik di antara pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang diuji padanya

## **2. Pengertian Kewenangan**

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa

---

<sup>23</sup> *ibid.*, Hal. 22.

"ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).<sup>24</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote macht*"<sup>25</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>26</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>27</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Op. Cit., Hal. 35-36

<sup>25</sup> Suwoto Mulyosudarmo, Kekuasaan dan Tanggung Jfawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, Universitas Airlanga, Surabaya, 1990. Hal. 30.

<sup>26</sup> A. Gunawan Setiardja, Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia, Kanisisus, Yogyakarta, 1990 Hal. 52.

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, Hal. 1.

unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.<sup>28</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>29</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>30</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi

---

<sup>28</sup> Rusadi Kantaprawira, Hukum dan Kekuasaan, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, Hal. 37-38.

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit, Hal. 35.

<sup>30</sup> Rusadi Kantaprawira, Op. Cit., Hal. 39.

(*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>31</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>32</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu itu *onderdeelp* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan

---

<sup>31</sup> Phillipus M. Hadjon, Op Cit, Hal. 20.

<sup>32</sup> Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), Hal. 22.

pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van Bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>33</sup>*

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-

---

<sup>33</sup> Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, 2004, Hal. 4.

undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain.

Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandate dan atas tanggungjawab pemberi mandate. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Mengenai atribusi, Brouwer<sup>34</sup> berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

---

<sup>34</sup> Ibid, Hal.6

Sedangkan Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>35</sup>

1. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

---

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, Op. Cit, Hal. 5.

3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul RAsyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung 2006, Hal. 219.

### C. Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, Misalnya istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan dalam bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah. Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha. Kamus tersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu "lembaga pemerintah" yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata "pemerintah" diganti dengan kata "negara", maka frase "lembaga

negara" diartikan sebagai badan-badan Negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).

Lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State organ* dalam bukunya *General Theory of the Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*" artinya siapa saja yang menjalankan suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ.<sup>37</sup>

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya itu bersifat menciptakan norma (norm creating) atau bersifat menjalankan norma (norm applying). "*These functions, be they of a norm creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*"

Menurut Hans Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang

---

<sup>37</sup> Dikutip dari artikel Hubungan antar Lembaga Negara. Indoskripsi.com, dikunjungi 15/12/2012.

menjalankan hukuman tersebut di lembaga permasyarakatan merupakan organ negara. Dalam hal ini, pengertian yang luas ini organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*).

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil, individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*personally has a specific legal position*).

#### **D. Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945**

Sebelum amandemen UUD 1945, lembaga tertinggi negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal ini sebagaimana telah disebutkan dalam UUD 1945 pasal I ayat (2) yang berbunyi "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Adapun lembaga tinggi negara pada saat itu adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA). Namun, setelah UUD 1945 diubah maka, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara namun telah berubah menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan

lembaga-lembaga tinggi negara lainnya serta bertambahnya lembaga tinggi negara lainnya.

Adapun lembaga-lembaga negara setelah amandemen UUD 1945 yang kewenangannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, antara lain sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada Pasal 2 dan 3
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada Pasal 19 – Pasal 22B
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada Pasal 22C dan Pasal 22
4. Presiden dan Wakil Presiden ,pada Pasal 4 ayat (1 dan 2)
5. Mahkamah Agung (MA) pada Pasal 24 dan Pasal 24A
6. Mahkamah Konstitusi (MK) pada Pasal 24 dan Pasal 24C
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada Pasal 23E,23F dan 23G
8. Komisi Yudisial (KY) Pada Pasl 24B

Selanjutnya, berkaitan pembahasan ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji TAP MPR maka perlu adanya penjelasan tentang dua lembaga tinggi negara yang berkaitan dengan pembahasan penelitian ini yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membuat Ketetapan (TAP MPR) dan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*).

## **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat**

### **1.1 Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan lagi satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga Negara yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.<sup>38</sup>

Susunan MPR pun mengalami perubahan. Sebelum diubah, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Dinyatakan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerahdaerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang".

Ketentuan tersebut di atas secara jelas menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah (diperluas) dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga unsur-unsur fungsional (golongan), dan daerah. Hal ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat,

---

<sup>38</sup> Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hal. 74.

golongan, dan daerah akan mempunyai wakil dalam MPR sehingga MPR itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Dalam praktek selama pemerintahan orde baru, justru kehadiran utusan-utusan dimaksud tidak memenuhi maksud (harapan) ditetapkannya dalam UUD (asli) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan sebagai upaya penguatan kelembagaan, politik, demokrasi dan organisasi pemerintahan, terutama justru yang menduduki jabatan utusan-utusan tersebut adalah orang-orang yang menjadi bagian dengan penguasa.

Setelah UUD 1945 diubah maka fungsi dan kedudukan majelis berubah menjadi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut menurut undang-undang." Perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD meniadakan unsur utusan golongan dan menambah unsur MPR dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana halnya dengan anggota DPR. Penghapusan golongan menurut Bagir Manan<sup>39</sup>, lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan

---

<sup>39</sup> Ibid., Hal. 75

daerah dalam penyelenggaraan sehari-sehari praktik negara dan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan (2) *Juncto* Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945, MPR mempunyai kewenangan untuk:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 3 ayat (1))
2. Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (2))
3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 8 ayat (2))
4. Mengadakan sidang MPR untuk pelantikan dan pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (3)).

Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dalam kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal-hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tinggi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga disebut sebagai sistem tiga kamar (

trikameralisme). Dewasa ini, tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar. Karena itu, Indonesia dapat dikatakan satu-satunya Negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar<sup>40</sup>.

Sekalipun Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidaklah bersifat tetap melainkan bersifat sementara atau ad hoc sebagai organ Negara, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat itu baru dapat dikatakan ada apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*). Dalam pada itu maka dapat dibedakan antara pengertian Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut norma (*in book*) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai *In action*.

Keempat Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai mana di atas tak satupun yang bersifat tetap. Perubahan dan penetapan UUD tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu setelah perubahan secara berurutan mulai dari 1999, 2000, 2001 dan 2002 yang sekarang ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sedang menggagas untuk perubahan kelima.

---

<sup>40</sup> Jimly Assididdiqie, Sengketa Kewenangan Konstitusional lembaga Negara, Konstitusi Perss, 2006, Jakarta, Hal: 88-89

## 1.2 Produk Hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tinggi Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ketiga yang sebelum UUD 1945 diubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tinggi Negara. Sebagai lembaga tertinggi Negara berwenang membuat Ketetapan yang bersifat *regeling* yang memuat norma yang mengikat secara umum. Sehingga dalam perjalanan MPR dimaksud telah membentuk ketetapan sejak Tahun 1960 sampai 2002 sebanyak 138 ketetapan sebagaimana dapat dilihat pada Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan kembali materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Perubahan status kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi sebagaimana dimaksud pada amandemen ketiga maka produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang membuat ketetapan yang bersifat *regeling* melainkan hanya dapat membuat ketetapan berupa tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat *Beschikking*.

Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud pada TAP MPR Nomor 1 tahun 2003 khususnya pada Pasal 2 dan 4 ke dalam undnag-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan sebagai salah satu jenis, hierarki peraturan perundang-undangan oleh karena TAP dimaksud secara factual dan secara normatif substansinya adalah norma yang mengikat secara umum sehingga dipandang tidak tepat berada diluar struktur Perundang-undangan yang berlaku, mengingat semua peraturan perundang-undangan harus berpuncak pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

## **2. Mahkamah Konstitusi**

Ide pembentukan Mahkamah konstitusi pada era reformasi, mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April tahun 2000. Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD 1945, bahkan belum ada satu pun fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mengajukan usul itu.

Para anggota MPR ketika itu sangat terpengaruh atas temuannya dalam studi banding tersebut. Walaupun demikian pada Sidang Tahunan

MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final.<sup>41</sup> Sesuai rancangan tersebut, Mahkamah Konstitusi di tempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung, dengan kewenangan untuk melakukan uji materil atas undang-undang; memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang; serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Ada usulan alternatif, agar di luar kewenangan tersebut Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan untuk memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Setelah dibahas kembali pada masa sidang PAH I BP MPR RI tahun 2000/2001, yaitu dalam rangka persiapan draft perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk disahkan pada sidang tahunan 2001, terjadi banyak perubahan mengenai rumusan tentang Mahkamah Konstitusi. Persoalan pokok yang pertama adalah apakah Mahkamah Konstitusi ditempatkan di lingkungan Mahkamah Agung atau ditempatkan terpisah dari lingkungan Mahkamah Agung tetapi masih dalam rumpun kekuasaan kehakiman, dan persoalan kedua apa saja yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>41</sup> Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000, tentang Penugasan badan Pekerjaan MPR RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.

Pertama, disepakati bahwa Mahkamah Konstitusi ditempatkan terpisah dan di luar lingkungan Mahkamah Agung akan tetapi tetap dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, dengan pertimbangan bahwa lembaga ini adalah lembaga yang sangat penting untuk membangun negara yang berdasar sistem konstitusionalisme, sehingga lembaga ini berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang secara tegas ditentukan kedudukan dan kewenangannya dalam UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

Terdapat kekhawatiran bahwa Mahkamah Agung tidak akan mampu membawa misi besar Mahkamah Konstitusi untuk membangun sistem konstitusionalisme karena pekerjaan Mahkamah Agung yang pada saat itu tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara kasasi dan peninjauan kembali yang menumpuk. Jika ditambah lagi dengan tugas-tugas Mahkamah Konstitusi dikhawatirkan pekerjaan Mahkamah Agung akan terbengkalai. Pada sisi lain dibutuhkan satu mahkamah tersendiri yang berdiri sejajar dengan Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga negara lainnya untuk menjalankan tugas mengawal sistem konstitusionalisme Indonesia.

Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Dasar. Kesepakatan ini mengandung makna penting, karena Mahkamah Konstitusi akan menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang atau sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam UUD, karena itu sumber kewenangan Mahkamah Konstitusi harus langsung dari Undang-Undang Dasar. Dengan demikian tidak ada satu lembaga negara yang dapat memperlakukan atau menggugurkan putusan Mahkamah Konstitusi. Pada sisi lain Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi tidak melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangannya yang secara limitatif ditentukan dalam UUD. Demikian juga halnya pembentuk undang-undang tidak dapat mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan undang-undang.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.". selain itu pasal 24C ayat (2) menyebutkan Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan

Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan prinsip konstitusionalisme. Artinya tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan undang-undang dasar sebagai puncak dari tata urutan perundangundangan di Indonesia. Dalam rangka pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dibutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstitusionalitas hukum. Tugas mahkamah konstitusi adalah yang menjaga konstitusionalitas hukum itu.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga terkait dengan penataan kembali dan reposisioning lembaga-lembaga negara yang sebelum perubahan UUD 1945 bertandaskan pada supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sebelum perubahan berbunyi "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", diubah menjadi "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar", telah membawa implikasi yang sangat luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Artinya, sebelum perubahan, kedaulatan rakyat berpuncak pada MPR, dan MPR-lah sebagai penyelesaian final atas setiap masalah ketatanegaraan yang

muncul baik atas konstitusionalitas dari suatu undang-undang maupun penyelesaian akhir sengketa antar lembaga negara. Dengan dasar konsepsional inilah ketetapan MPR RI No. III Tahun 2000 menentukan bahwa pengujian undang-undang terhadap UUD dilakukan oleh MPR dan setiap lembaga negara melaporkan penyelenggaraan kerjanya kepada MPR setiap tahun.

Implikasi perubahan Pasal 1 ayat (2) tersebut, posisi MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya dan masing-masing lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat sesuai tugas dan kewenangannya yang ditentukan UUD 1945. Dengan demikian MPR melaksanakan kedaulatan rakyat untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sesuai ketentuan UUD, serta dalam hal-hal tertentu mengangkat presiden dan/atau wakil presiden.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dapat menyatakan tidak mempunyai kekuatan atas suatu undang-undang produk legislatif produk DPR dan Presiden serta memutuskan sengketa antar lembaga negara, menunjukkan posisinya yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini wajar saja karena Undang-Undang Dasar memberikan otoritas kepada Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir paling absah dan autentik terhadap konstitusi. Walaupun demikian, pendapat dan

penafsiran hukum Mahkamah Konstitusi yang dapat diterima penafsiran yang dikeluarkan melalui putusannya atas permohonan yang diajukan kepadanya sesuai lingkup kewenangannya untuk mengadili dan memutus suatu perkara.

Dengan posisi yang demikian penting itu UUD menetapkan kualifikasi yang sangat ketat bagi hakim Mahkamah Konstitusi, antara lain memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Sembilan orang anggota Mahkamah Konstitusi juga merepresentasikan tiga unsur lembaga negara yaitu masing-masing-masing 3 orang anggota yang diajukan oleh presiden, DPR dan Mahkamah Agung<sup>42</sup>.

## **E. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

### **1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menurut UUD 1945**

Mahkamah Konstitusi yaitu sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi yang sedang diusung dan diperjuangkan sebagai cita-cita bangsa Indonesia. Di samping itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk

---

<sup>42</sup> Lihat <http://Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI>. Dikunjungi 15/12/2012.

menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan antara lain oleh adanya berbagai pendapat dan pandangan serta tafsir ganda terhadap konstitusi.

Dalam ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD NKRI 1945 dicantumkan dengan tegas mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C UUD NKRI 1945 menentukan 4 kewenangan konstitusional (constitutionally entrusted powers) dan 1 kewajiban konstitusional (constitutional obligation) terdapat perbedaan antara kewenangan dengan kewajiban Mahkamah Konstitusi terhadap perbedaan pendapat diantara pakar terdapat perbedaan dalam penggunaan istilah dalam menyebutkan jumlah kewenangan Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Jimly Asshiddiqie adalah salah satu pakar yang melakukan pembagian tersebut di mana menurutnya empat kewenangan diperoleh dari pengaturan Pasal 24C ayat (1) 1945<sup>43</sup> *juncto* Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003. Sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 tahun 2011.

Keempat kewenangan itu antara lain sebagai berikut:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

---

<sup>43</sup> Feri Amsari, Perubahan UUD 1945, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, Hal: 168.

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

Sementara 1 kewajiban MK adalah Wajib memberi keputusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden atau Wakil Presiden menurut UUD 1945.

## **2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menurut UU Nomor 24 Tahun 2003 Juncto UU Nomor 8 Tahun 2011**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi pula dipaparkan dalam UU Nomor 24 Jncto UU Nomor 8 Tahun 2011 pada Bab III mengenai Kekuasaan Mahkamah Konstitusi pada Pasal 10 yang berbunyi:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a). menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b). memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (c). memutus pnbubaran partai politik; dan (d). memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah

melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan sebagaimana dimaksud pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang. korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang. tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 11 menyebutkan: Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.

## F. Teori Tentang Peraturan Perundang-Undangan

Dalam buku **Hans Kelsen** teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa<sup>44</sup> analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurut

1. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi

---

<sup>44</sup> Hans Kelsen, teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya ( Theory Of Law and State) Diterjemahkan Rasul Muttakin, Nusa Media, Bandung, Cetakan ke IV, Tahun 2010, Hal:179. Bandingkan Jimly Asshiddiqic, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Konstitusi Perss, Jakarta, 2009, Hal:109

2. sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
3. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatahan hukum, membentuk suatu kesatuan tatahan hukum.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa :

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci (assessor)
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari
  - a. Konstitusi
  - b. kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi
  - c. selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya.

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk atas dasar norma Undang-Undang Dasar maka secara filosofis tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya, yaitu Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang terbentuk atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi **alat uji** terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan MPR RI sebagai mana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor i/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Makamah Konstitusi satu-satunya Lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

diberi wewenang dan berwenang menguji Ketentuan Perundang-Undangan dengan alat uji adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada konsideran mengingat yang mengacu pada Pasal 20,21 dan 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-Undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang adalah wadah ditemukannya norma dan pada undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1) bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara. Ditematkannya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu bahwa:

1. Negara berketuhanan yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradap

3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikma kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan sebagai ideologi Negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila.

Berbeda dengan struktur Perundang-undangan yang pernah ada di Indonesia selama ini, dalam hal ini struktur Perundang-undangan menurut;

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum dan tata urutan Perundangan Republik Indonesia yang membagi atas dan membedakan antara sumber tertib hukum Republik Indonesia dengan tata urutan Perundangan Republik Indonesia
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang tata urutan Perundang-Undangan
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Diantara keempat ketentuan yang mengatur tentang sumebr tertib hukum sebagaimana disebutkan di atas hanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu sumber tertib hukum dengan alasan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi Negara.

## **G. Undang-Undang**

### **1. Ilmu Perundang-Undangan**

Dalam praktek kehidupan bernegara ditemukan beberapa norma termasuk norma hukum. Norma-norma tersebut dapat dibedakan dalam beberapa kelompok<sup>45</sup>, yaitu :

#### **1. Norma Hukum Umum dan Norma Individual.**

Norma hukum dapat dibedakan dari segi alamat yang dituju (*addressat*) atau siapa yang dituju. Norma hukum umu ditujukan kepada orang banyak, sedangkan norma hukum individual ditujukan kepada seseorang, beberapa orang, atau banyak orang tertentu.

#### **2. Norma Hukum Abstrak dan Norma Hukum Konkrit.**

Norma hukum dapat dibedakan berdasarkan hal atau perbuatan yang diatur menjadi norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit. Norma hukum abstrak merumuskan suatu perbuatan

---

<sup>45</sup> Jazim Hamidi, Op cit, Hal.5

secara abstrak, sedangkan norma hukum konkrit merumuskan perbuatan secara nyata.

3. Norma Hukum *Einmahlig* dan Norma Hukum *Dauerhaftig*

Norma hukum *einmahlig* adalah norma hukum yang berlaku sekali selesai, sedangkan norma hukum *dauerhaftig* adalah norma hukum yang berlaku terus-menerus.

4. Norma Hukum Tunggal dan Norma Hukum Berpasangan

Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri atau suatu norma hukum yang tidak diikuti oleh norma hukum lain. Isi norma hukum ini hanya merupakan suatu suruhan (*das sollen*) untuk bertindak atau bertingkah laku, sedangkan norma hukum berpasangan terdiri dari beberapa norma, norma hukum primer dan norma hukum sekunder merupakan cara penanggulangan kalau norma hukum primer ternyata tidak dilaksanakan

Hal yang perlu diperhatikan adalah mengenai daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*). Norma hukum mempunyai daya laku atau mempunyai keabsahan jika dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma yang berlaku secara sah dan dikatakan berdaya guna jika tidak hanya berlaku sah tetapi sekaligus ditaati.

Menurut Hans Hawiasky<sup>46</sup> dalam *Die Theorie von Stufenordnung der Rechtsnormen* Norma hukum suatu Negara berlapis lapis berjenjang dan berkelompok kelompok. Norma hukum di dalam undang undang sudah merupakan norma yang kongkrit, terperinci dan langsung berlaku bagi masyarakat.

## **2. Undang-Undang dalam Arti Formil**

Perihal formal berarti berbicara tentang bentuk apa saja termasuk ketentuan perundang-undangan. Undang-Undang dalam arti formal berarti undang-undang dilihat dari segi bentuknya (form) diberi norma, dibuat oleh pejabat yang berwenang, sebagaimana dapat dilihat pada undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa undang-undang adalah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden.

Pada Pasal 7 ayat (1) C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan salah satu unsur ketentuan perundang-undang adalah undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Adapun materi yang harus diatur pada undang-undang dalam arti formil sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah:

- d. Peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>46</sup> Lot cit

- e. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- f. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- g. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan/atau ;
- h. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

### **3. Undang-Undang dalam Arti Materil**

Di atas ditegaskan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat di samping diikat berbagai norma termasuk norma hukum yang bentuknya adalah undang-undang. Undang-Undang dapat dikenal dari bentuknya (Form) dan dapat juga dikenal karena isinya dalam hal ini Undang-Undang mengikat karena isinya sehingga ditaati dan setiap orang merasa melanggar hukum jika hal tersebut dilakukan atau jika tidak dilakukan terhadap sesuatu yang oleh masyarakat dipandang sebagai sesuatu yang patut.

Pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan bahwa Pancasila adalah merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, Dalam penjelasannya ditegaskan bahwa: penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin

oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara serta sekaligus dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila, hal ini berarti bahwa segenap nilai yang tumbuh dan berkembang, serta terpelihara dalam masyarakat dimaknai sebagai hukum sebagaimana halnya dengan hukum positif.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **Metode Penelitian**

Untuk memperoleh informasi serta penjelasan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan pokok permasalahan, diperlukan suatu metode penelitian ataupun pedoman dalam melakukan penelitian, sebab dengan menggunakan metode penelitian atau pedoman penelitian yang tepat dan benar akan diperoleh validitas data serta dapat mempermudah penulis dalam melakukan penelitian terhadap suatu masalah.

#### **A. Type Penelitian**

##### **1. Penelitian Normatif**

Dalam hal ini penulis melakukan penelitian normatif yakni, melalui peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan penulis, selain itu menggunakan literature berupa, buku-buku, karya ilmiah, jurnal, dll.

##### **2. Penelitian Empiris**

Yaitu, penulis akan melakukan penelitian di instansi, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan data-data yang ada kaitannya dengan judul yang akan diteliti dengan cara melakukan wawancara sesuai dengan kepakarannya.

## **B. Lokasi Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis akan memilih dua lokasi penelitian, yaitu :

1. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
2. Gedung Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia  
( MPR RI)

## **C. Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **a. Bahan hukum Primer**

Data primer data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait dengan skripsi ini

### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, media online, media cetak, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan sebagainya yang berhubungan dengan skripsi ini.

### **c. Bahan Hukum Tersier**

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti

kamus hukum dan politik, ensiklopedia, dan sebagainya yang berhubungan dengan tulisan ini.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik studi literatur, yang ditujukan untuk memperoleh bahan-bahan dan informasi-informasi sekunder yang diperlukan dan relevan dengan penelitian, yang bersumber dari buku-buku, media pemberitaan, jurnal, serta sumber-sumber informasi lainnya seperti data yang terdokumentasikan melalui situs internet yang relevan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara yang dilakukan langsung dengan pihak-pihak yang dianggap berkompeten dalam penyusunan skripsi ini.

#### **E. Analisis Data**

Analisis data primer dan sekunder yang telah diperoleh, penulis kemudian membandingkan data tersebut. Penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif dalam menganalisis data yang ada untuk menghasilkan kesimpulan dan saran. Data tersebut kemudian dituliskan secara deskriptif untuk memberikan pemahaman yang jelas dan terarah dari hasil penelitian.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengujian TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia**

##### **1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Perundang-Undangan Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia**

Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (asli) ditegaskan bahwa “kedaulatan ada ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” selanjutnya dijelaskan bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara Negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan Negara.

Atas dasar ketentuan dimaksud disebut maka Majelis Permusyawaratan rakyat selanjutnya diatas sebagai Lembaga Tertinggi Negara sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya (Presiden, DPR, BPK, MA dan DPD) disebut sebagai lembaga tinggi Negara (bukan lembaga tertinggi negara). Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi Negara maka MPR berwenang membentuk ketetapan dan keputusan. Ketetapan<sup>47</sup> yang dimaksud dinyatakan sebagai norma yang mengikat secara umum.

---

<sup>47</sup> Istilah ketetapan yang digunakan berkenaan keputusan politik yang diambil oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sesungguhnya tidak tepat karena ketetapan yang dimaksud

Berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (asli) maka ketentuan Pasal 1 ayat (2) berubah menjadi “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, artinya bahwa untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh suatu lembaga Negara tertentu dan tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, melainkan siapa yang disebut di dalam Undang-Undang Dasar. Sebagai contoh jika pemilihan presiden yang sejak semula menurut UUD 1945 (asli) dipilih oleh MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat selanjutnya MPR membentuk haluan Negara dalam garis besarnya yang lazim disebut dengan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dimandati kepada presiden untuk dilaksanakan semata-mata dilakukan oleh MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Perubahan ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan secara bertahap (lazim disebut) perubahan pertama 1999, perubahan kedua Tahun 2000, perubahan ketiga Tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002. Maka MPR bukan lagi lembaga tertinggi, bukan pemegang kedaulatan rakyat dengan demikian maka MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan

---

mengandung norma umum yang bersifat *Regeling*, sedangkan ketetapan sebagai terjemahan dari kata *Beschikking* adalah keputusan yang bersifat individual, konkrit dan final

untuk membentuk ketetapan (ketetapan MPR) yang berlaku sebagai norma umum.

Kondisi objektif peran dan fungsi MPR setelah perubahan UUD 1945 sebagaimana diuraikan diatas menjadi alasan tidak dimuatnya ketetapan MPR sebagai salah satu sumber tertib hukum pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , meskipun dasar pembentukan UU tersebut adalah ketetapan MPR Nomor III/2000 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan mencantumkan TAP MPR sebagai salah satu bentuk Perundang-Undangan dalam hierarki Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia.

Sekalipun MPR tidak lagi kompeten untuk membentuk ketetapan dengan telah diubahnya peran, fungsi, dan kedudukan MPR menurut Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 akan tetapi ketentuan Pasal 1 aturan tambahan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 menegaskan MPR untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR Tahun 2003 sebagaimana ditegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis

Permasyarakatan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permasyarakatan Rakyat Tahun 2003.

Perintah UUD kepada MPR untuk melakukan persidangan dalam rangka meninjau status hukum baik ketetapan MPRS maupun ketetapan MPR adalah Konsekuensi dan perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 aturan tambahan tersebut, pada Tahun 2003, MPR menetapkan ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR ini merupakan satu rangkaian kegiatan reformasi konstitusi yang integral, sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar.

Oleh karena itu, ketetapan MPR RI I/MPR/2003 yang memuat hasil peninjauan materi dan status hukum seluruh ketetapan MPRS dan MPR RI sangat penting dan perlu diketahui oleh segenap komponen bangsa dan masyarakat luas mengingat terdapat perubahan kedaulatan ketetapan MPR dalam sumber tertib hukum di Indonesia, dan dengan begitu maka akan jelas yang dimaksud di TAP MPR pada UU Nomor 12 Tahun 2011 dan membedakannya TAP MPR sebagaimana yang tercantum pada ketentuan yang pernah berlaku

berkenaan dengan sumber tertib hukum sepanjang sejarah hierarki perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diuraikan berikut ini :

**a. Menurut TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang Republik Indonesia**

Ditetapkan pada tanggal 5 Juli Tahun 1966, salah satu pertimbangannya bahwa tuntutan suara hati nurani dan mengenai pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen adalah tuntutan rakyat pemegang kedaulatan Negara. Disamping itu dipertimbangkan pula bahwa untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai pancasila, Pelaksanaan UUD 1945 maka perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan Perundang-undangan Republik Indonesia.

**A. Sumber Tertib Hukum**

Tata urutan Perundang-undangan sebagaimana diatur pada TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 diuraikan sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia dan dinyatakan bahwa :

1. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, sumber dari tertib hukum. diuraikan bahwa sumber tertib hukum Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai "sumber dari segala sumber hukum" adalah

pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan.

Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada Budi Nurani Manusia.

Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu pada 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama Rakyat Indonesia, menjadi Dasar Negara Republik Indonesia, yakni Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial.

## 2. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia yang dinyatakan oleh Bung Karno dan Bung Hatta atas nama Bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945, adalah detik penjebolan tertib hukum kolonial dan sekaligus detik pembangunan tertib hukum nasional, tertib hukum Indonesia.

Sejarah perjuangan kemerdekaan Bangsa Indonesia selama berabad-abad yang didorong oleh Amanat Penderitaan Rakyat yang berjiwakan Pancasila, mencapai titik kulminasinya pada detik Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, untuk merealisasikan tujuan perjuangannya, dengan membentuk Negara Nasional yang bebas merdeka dan berdaulat sempurna, untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila, serta untuk ikut serta membentuk Dunia Baru yang damai abadi, bebas dari segala bentuk penghisapan manusia oleh manusia dan bangsa oleh bangsa.

Untuk mewujudkan tujuan Proklamasi Kemerdekaan, maka pada 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, terdiri dari Pembukaan dan Batang tubuhnya, dan atas dasar Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar pasal III

telah memilih Bung Karno dan Bung Hatta berturut-turut, sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama.

### 3. Dekrit 5 Juli 1959

Dekrit Presiden/Pangti Angkatan Perang 5 Juli 1959 menetapkan :

- a. Pembubaran Konstituante;
- b. Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak lagi Undang-Undang Dasar Sementara (1950); dan
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS.

Dekrit tersebut yang merupakan sumber hukum bagi berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, sejak 5 Juli 1959, dikeluarkan atas dasar hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*), mengingat keadaan ketata-negaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta, untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, disebabkan kegagalan Konstituante untuk melaksanakan tugasnya menetapkan Undang-Undang Dasar bagi Bangsa dan Negara Republik Indonesia.

Latar belakang yang telah mendalam adalah ekseseks pelaksanaan demokrasi liberal ala Undang-Undang Dasar

Sementara 1950 yang sebenarnya bertentangan dengan jiwa Demokrasi Terpimpin berlandaskan Pancasila.

Meskipun Dekrit 5 Juli 1959 itu merupakan suatu tindakan darurat, namun kekuatan hukumnya bersumber pada dukungan seluruh rakyat Indonesia, terbukti dari persetujuan DPR hasil pemilihan umum (1955) secara aklamasi pada 22 Juli 1959.

Dalam Konsiderans Dekrit 5 Juli 1959 ada ditegaskan, bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut.

Dengan demikian, maka berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959, berlaku kembalilah bagi Bangsa dan Negara Republik Indonesia Undang-Undang Dasar 1945.

#### 4. Undang-Undang Dasar Proklamasi

Undang-Undang Dasar 1945, sebagai perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, terdiri dari Pembukaan dan Batang tubuhnya.

##### 4.1 Pembukaan

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lain adalah penuangan jiwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 ialah jiwa Pancasila, sesuai dengan

penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945 mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. "Negara" begitu bunyinya--melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
3. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam "pembukaan", ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistim negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar

harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.

4. Pokok pikiran yang ke-4, yang terkandung dalam "pembukaan" ialah negara berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
- b. Penyusunan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya dilandasi oleh jiwa Piagam Jakarta 22 Juni 1945, sedangkan Piagam Jakarta itu dilandasi pula oleh jiwa pidato Bung Karno pada 1 Juni 1945, yang kini terkenal sebagai "Pidato Lahirnya Pancasila:
- c. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Pernyataan Kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan satu rangkaian dengan proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat diubah oleh siapapun juga, termasuk MPR hasil pemilihan umum, yang berdasarkan pasal 3 dan pasal 37 Undang-Undang Dasar berwenang menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar karena mengubah isi Pembukaan berarti

pembubaran Negara. Dalam kedudukannya yang demikian tadi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar dan sumber hukum dari Batang-tubuhnya.

#### 4.2 Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945

Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari 16 Bab dan terperinci dalam 37 pasal. Disamping itu ada Aturan Peralihan yang terdiri dari 4 pasal dan Aturan Tambahan yang terdiri dari 2 ayat.

Karena Dekrit 5 Juli 1959 itu sudah mengandung ketentuan-ketentuan peralihan sendiri, maka aturan-aturan peralihan dan aturan-aturan tambahan yang terdapat pada Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi mempunyai kekuatan berlaku, kecuali pasal II Aturan Peralihan yang menyatakan, bahwa segala badan Negara dan peraturan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar.

Adapun ketentuan-ketentuan peralihan dalam Dekrit 5 Juli 1959 itu ialah yang menyangkut pembentukan MPRS dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara. Hal ini berarti, bahwa sesudah terbentuknya MPRS dan DPAS, telah terpenuhilah ketentuan-ketentuan peralihan, sehingga

semua Lembaga-lembaga Negara Tertinggi harus melaksanakan tugas kewenangannya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pada itu isi daripada Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dapat lebih dipahami dengan mendalami penjelasannya yang autentik antara lain sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar sebagian dari Hukum Dasar. Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disamping Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis.

Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutional*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistlichen Hindergrund*) dari Undang-undang Dasar itu.

Undang-Undang Dasar manapun tidak dapat dimengerti, kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar dari suatu Negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin. Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksudnya undang-undang yang kita pelajari, aliran-pikiran apa yang menjadi dasar undang-undang itu.

- b. Undang-Undang Dasar menciptakan Pokok-pokok Pikiran yang terkandung dalam "Pembukaan" dalam Pasal-pasalnyanya.

Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang- Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (Rechtsidee) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (undang-undang) maupun hukum yang tidak tertulis.

Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pasal-pasalnyanya.

##### 5. Surat Perintah 11 Maret 1966

Surat Perintah Presiden 11 Maret 1966 antara lain berisi perintah kepada Letnan Jenderal Soeharto Men/Pangad, untuk atas nama Presiden/pangti ABRI/PBR, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya Pemerintahan dan jalannya Revolusi serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Pangti ABRI/PBR Mandataris MPRS, demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran PBR. Surat Perintah Presiden tersebut pada pokoknya menyatakan kurang adanya kestabilan jalannya Pemerintahan dan jalannya Revolusi, terganggu keselamatan pribadi dan kewibawaan pimpinan Bung Karno yang dapat mengakibatkan perpecahan Bangsa dan Negara Republik Indonesia dan menyatakan adanya salah pentrapan daripada ajaran-ajaran PBR.

Semuanya itu pada hakekatnya berarti menyatakan telah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, yang memuat landasan ideal dan struktural Revolusi Indonesia, karena sejak berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959, segala segi kehidupan dan penghidupan kenegaraan, tegasnya

segala segi penyelenggaraan pemerintahan dan jalannya Revolusi, serta penegakan keselamatan, kewibawaan dan kepemimpinan Bung Karno sebagai Presiden/Panti ABRI/PBR/Mandataris MPRS, demikian pula pentrapan Ajaran-ajaran Revolusi Bung Karno sepenuhnya secara murni dan konsekuen harus didasarkan dan bersumberkan pada Undang-Undang Dasar 1945.

Maka dari itu SURAT PERINTAH tersebut merupakan dasar dan sumber hukum bagi Letnan Jenderal Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang diperlukan guna mengamankan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, untuk menegakkan Negara Republik Indonesia yang berdasar atas sistem konstitusi tidak atas dasar kekuasaan belaka.

Dalam rangka itulah harus dilihat semua tindakan yang telah diambil oleh Letnan Jenderal Soeharto, sebagai follow up Surat Perintah 11 Maret 1966 seperti pembubaran PKI dan ormas-ormasnya, pengamanan beberapa orang Menteri pada 18 Maret 1966 serta pada hari-hari berikutnya, dan lain-lainnya lagi.

B. Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945.

1. Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:
  - Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
  - Ketetapan MPR.
  - Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
  - Peraturan Pemerintah,
  - Keputusan Presiden,
  - Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
    - Peraturan Menteri
    - Instruksi Menteri
    - dan lain-lainnya.
2. Sesuai dengan sistim konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, bentuk peraturanperundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-perundangan bawahan dalam Negara.
3. Sesuai pula dengan prinsip Negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.

Substansi bentuk-bentuk Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

1. Undang-Undang Dasar, yaitu :  
Ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang- Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undangundang atau Keputusan Presiden.
2. Ketetapan MPR dapat dibedakan atas :
  - a. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang.
  - b. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.
3. Undang-undang mencakup dan pengertiannya, yaitu :
  - a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR.
  - b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-undang.
    1. Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

2. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

4. Peraturan Pemerintah, adalah :

Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-undang.

5. Keputusan Presiden.

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (einmalig) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan Pemerintah.

6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya.

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

**b. Menurut TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.**

Setelah tiga puluh empat tahun berlakunya tata urutan Perundang-undangan sebagaimana diatur pada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR yang memuat tentang sumber tertib hukum Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (asli) dan tata urutan Perundang-undangan di

Indonesia, maka pada Tanggal 18 Agustus Tahun 2000 MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Jika TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 mempertimbangkan bahwa pembentukan TAP MPR tersebut karena atas dasar tuntutan suara hari nurani rakyat mengenai pelaksanaan konstitusi secara murni dan konsekuen adalah tuntutan rakyat sebagai pemilik kadaulatan, maka TAP MPR Nomor III/2000 salah satu pertimbangannya adalah bahwa dari pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan maka bangsa Indonesia telah sampai pada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh.

Antara TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966 dan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk sesuai suasana kebatinan yang melingkupi di Tahun 1966 dan suasana kebatinan di Tahun 2000 yaitu atas dasar jeritan hati nurani rakyat yang menyatakan keinginannya agar konstitusi dilaksanakan secara murni dan konsekuen mengingat hal tersebut terabaikan dan tidak dilaksanakan dimana orde sebelum orde baru dalam hal ini orde lama. lain halnya dengan pertimbangan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk atas dasar bahwa untuk penyelenggaraan bangsa dan menghadapi tantangan kedepan maka

supremasi hukum harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan dalam mewujudkan Indonesia sebagai Negara sebagaimana telah dipernyatakan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pada ketentuan umum TAP MPR Nomor III/MPR/2000 ditegaskan bahwa : Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Adapun yang dimaksud sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradap, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Bentuk hukum dinyatakan secara hierarki atau tata urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia dimaksud adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-undang;

4. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Jenis Perundang-undangan tersebut diatas dijelaskan pada  
Pasal 3 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 :

1. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
4. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
  - c. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.
5. Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.
  6. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugas berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.
  7. Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.
    - a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.

- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh Peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundangundangan di atas .

Pada Pasal 5 ditegaskan bahwa :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

2. Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
3. Pengujian dimaksud ayat 92) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi.
4. Keputusan Mahkamah Agung mengenai pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat.

Satu-satunya ketentuan Perundang-Undangan yang mengatur secara normatif pengujian TAP MPR dan substansi yang dapat mengujinya apa TAP MPR Nomor III/MPR/2000 sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) namun TAP tersebut berdasarkan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang peninjauan kembali materi dan status hukum TAP MPR/S RI Tahun 1960 sampai dengan 2002 hanya dinyatakan berlaku sampai dengan terbentuknya UU yang dewasa ini telah terbentuk sejak Tahun 2004 dengan dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang perubahan undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**c. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dan dalam rangka tindak lanjut Pasal 20, 20A, pasal 21 dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan pertimbangan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional; yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh **cara dan metode** yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

Pada Pasal 7 ditegaskan tentang jenis dan hierarki Peraturan-undangan secara hierarki berturut-turut :

1. Undang-Undang Dasar Negara RI 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah (PP)
4. Peraturan Presiden (Perpres)
5. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah sebagai point ke lima meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa. Pada Undang-Undang ini tidak menetapkan TAP

MPR sebagai salah satu bentuk dan sumber tertib hukum sebagaimana halnya TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan.

**d. Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Salah satu dasar dibentuknya UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum maka Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan undang-Undang dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

Pada Bab III Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas tentang jenis hierarki dan materi muatan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 7 ayat (1) dipaparkan dan dianteri berdasarkan hierarki perundang-undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat <sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Dicantumkannya kembali TAP MPR adalah untuk menghindari adanya norma yang tidak termasuk dalam tata urutan Perundang-Undangan meskipun disadari bahwa

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan (Perda)
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud hierarki adalah perjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas, bahwa Peraturan Perundangan-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Salah satu jenis Perundangan-Undangan adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan secara hierarki berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta berada satu tingkat di atas Undang-undang, UU mana secara tegas diatur pada Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011, tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dari UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah

---

tidak ada lagi TAP yang dibuat oleh MPR menurut Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945. TAP MPR yang dimaksud disini adalah Ketetapan MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 TAP MPRS dan TAP MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Tanggal 7 Agustus 2003

Konstitusi dapat diuji secara materil oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sekalipun pada Bab ketentuan umum Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak ditegaskan yang dimaksud Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dengan memaknai yang dimaksud Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 dan 2, maka cukup jelas bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah juga salah satu jenis Perundang-undangan yang terbentuk dari suatu norma tertinggi (lebih tinggi) dari norma hukum yang terkandung dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimaksud.

Pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) poin “b” ditegaskan bahwa: yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagai mana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tanggal 07 Agustus 2003

Pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diakui bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dimaksud pada Undang-undang ini adalah salah satu jenis Peraturan (jadi bukan ketetapan dalam makna *Beschikking*) melainkan Peraturan Perundang-Undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Uraian-uraian di atas tampak sebagai kegunaan teoritis historis yang melengkapi dasar-dasar dapat tidaknya TAP MPR diuji materil dan kewenangan pengujiannya sebagai salah satu sumber norma yang selalu ada dalam tata urutan Perundang-Undangan sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia

Bagaimana dan apa yang menjadi landasan filosofis dan sejumlah materi sumber tertib hukum yang ada dan yang pernah ada serta kemungkinan adanya kewenangan pengujian TAP MPR dapat dilihat pada matriks berikut ini :





## **2. Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003 Sebagai Dasar Pencantuman**

### **Ketetapan MPR Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011**

#### **a. Gambaran Umum Tentang Substansi TAP MPR Nomor I/MPR/2003**

Dilaksanakannya kedaulatan rakyat menurut UUD sebagaimana dimaksudkan pada Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 maka MPR tidak menyelenggarakan kedaulatan rakyat. Konsekuensi dari itu maka MPR dibebaskan dari suatu fungsi membentuk ketetapan kenyataan tersebut menunjukkan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hasil dari proses yang menunjukkan semakin besarnya tingkatan kesadaran seluruh elemen bangsa akan nilai-nilai mulia dari hahikat demokrasi sampai pada keinginan mewujudkan Indonesia sebagai Negara yang sesungguhnya.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menimbulkan dampak dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dinamika ketatanegaraan. MPR sebagai salah satu Lembaga Negara juga tidak terlepas dari dampak perubahan tersebut. Secara eksplisit sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perubahan yang terjadi terhadap MPR, terlihat pada kedudukan, tugas dan wewenangnya.

Adanya perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR, putusan MPR, khususnya putusan yang berbentuk keputusan MPR harus ditinjau materi dan status hukumnya guna “menyesuaikan” dengan segala perkembangan yang terjadi. Dilaksanakannya langkah-langkah penyesuaian materi dan status hukum Ketetapan MPR adalah untuk menjalankan amanat konstitusi hasil amandemen melalui Pasal 1 aturan tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, yang hasilnya dituangkan ke dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap dan Status Hukum baik Ketetapan MPRS maupun Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR telah ditinjau materi dan status hukumnya sehingga dapat diketahui secara jelas pengelompokan dan keberlakuannya.

Status Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR dibagi dalam enam kelompok yang masing-masing dijelaskan dalam pasal-pasal, yaitu ;

1. Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku , ada delapan Ketetapan

2. Pasal 2, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku
3. Pasal 3, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004, ada 8 (delapan) ketetapan
4. Pasal 4, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-undang, ada 11 (sebelas) ketetapan
5. Pasal 5, ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR hasil pemilu 2004, ada 5 (lima) ketetapan
6. Pasal 6, ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena sifat final (Einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. Ada 104 (Seratus Empat) ketetapan.

**b. TAP MPR yang Menjadi Substansi UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Pada sub-sub bab 2.1 telah diuraikan bahwa atas perintah Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menugaskan MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum semua ketetapan MPR. Hasilnya

MPR menetapkan ketetapan No 1 Tahun 2003 perihal substansi dimaksud dengan mengelompokkan ke dalam enam kelompok, yaitu :

1. dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi sebanyak 8 (delapan) ketetapan
2. dinyatakan tetap berlaku sebanyak tiga ketetapan dengan klausul-klausul masing-masing
3. dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya pemerintah hasil pemilu Tahun 2004 sebanyak 8 (delapan) ketetapan (semuanya) kini sudah tidak berlaku.
4. Berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, Tap-Tap dimaksud (sebanyak) 11 (sebelas) Ketetapan
5. Tetap berlaku sampai dibentuknya tata tertib baru MPR hasil pemilu Tahun 2004 (semua) kini tidak berlaku
6. Sebanyak 104 Tap tidak perlu dilakukan tindakan hukum karena telah dicabut atau karena bersifat final (einmalig) atau karena telah dilaksanakan

Fokus pengkajian skripsi ini adalah ketetapan MPR yang dikelompokkan tetap berlaku dengan kualifikasi dan persyaratan masing-masing.

## **1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia**

Pada Pasal 2 ke 1 ditegaskan bahwa TAP MPRS Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia bagi partai komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham ajaran komunis/markisem-Lenimisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam ketetapan MPRS ini, *kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.*

Secara normatif ketentuan bahwa penerapannya menghormati prinsip demokrasi dan hak asasi manusia sangat mungkin setiap orang mempunyai penafsiran yang berdeda-beda kemungkinan orang diperlakukan secara benar tetapi merasa dirugikan sehingga berdalih bertentangan dengan prinsip demokrasi atau hak asasi manusia. Pemikiran yang demikian potensi menjadi alasan digunakannya permohonan uji materil norma ketentuan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi.

Pengalaman menunjukkan dimana Mahkamah Konstitusi menerima permohonan uji materil ketentuan undang-undang yang mengisyaratkan setiap orang yang mau mencalonkan diri menjadi

pengganti legislasi salah satu syaratnya tidak pernah terlibat Gerakan 30 September PKI, ketentuan tersebut adalah penjabaran ketentuan ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966.

## **2. TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 Tentang Politik Ekonomi**

Ketetapan ini menyatakan Tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan **tetap berlaku** dengan ketentuan pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka Demokrasi Ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu substansi penting dalam ketetapan ini adalah bahwa dalam pelaksanaan Demokrasi Ekonomi, tidak boleh dan harus tidak akan terjadinya penumpukan aset pemusatan kekuatan ekonomi pada seorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan. Keberpihakan kepada ekonomi kerakyatan ekonomi kecil dan koperasi. Sebagaimana ditekankan di atas boleh jadi dipandang tidak sejalan dengan filosofi ketentuan pasal 33 UUD 1945 khususnya ayat (4) “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas Demokrasi Ekonomi

dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

### **3. TAP MPR Nomor V/MPR/1999 Tentang Penentuan Pendapat Di Timor Timur**

Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 ini dinyatakan tetap berlaku dengan klausul sampai dengan terlaksananya ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 ketetapan ini.

Pada Pasal 1 ditegaskan bahwa MPR RI mengakui hasil pelaksanaan penentuan pendapat yang diselenggarakan di Timor Timur Tanggal 30 Agustus 1999 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sesuai dengan persetujuan antara RI dengan Republik Portugal mengenai masalah Timor Timur

Ketentuan Pasal 5 menugaskan kepada Presiden untuk :

1. Bersama badan-badan Internasional mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga Timor Timur sebagai akibat yang timbul dari pelaksanaan penentuan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ketetapan ini
2. Mengambil langkah-langkah hukum yang berkenaan dengan status kewarganegaraan warga Timor Timur yang tetap setia

kepada Negara Kesatuan republik Indonesia, beserta segala hak yang melekat pada status ini

3. Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengambil langkah-langkah konstitusional berkenaan dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1976 tentang pengesahan penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan provinsi Daerah tingkat 1 Timor Timur sebagai tindak lanjut pelaksanaannya persetujuan New York 5 Mei 1999.

## **B. Pengujian Terhadap Norma Hukum Perundang-Undangan Di Indonesia**

### **1. Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Konstitusi**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen mengandung kelemahan-kelemahan sistem, antara lain sistem yang executive heavy yang menjadikan presiden penentu seluruh agenda politik nasional, memuat pasal-pasal yang multitafsir, memberikan atribusi kewenangan terlalu besar kepada legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang tanpa pembatasan yang tegas, dan sistemnya mempercayai semangat orang dari pada sistem yang kuat.

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maka terdapat perubahan fundamental terutama diarahkan kepada "Pertajaman" demokrasi dan sebagai syarat suatu konstitusi modern.

Perubahan-perubahan dimaksud adalah pengalihan paham supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat, ke supremasi Konstitusi, pengukuhan *Check and Balance* terhadap segenap kekuasaan kenegaraan, pemilihan presiden, pembatasan kekuasaan presiden, pemberdayaan DPR, pembentukan DPD dan pembentukan Lembaga Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu Mahkamah Konstitusi yang berfungsi melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Ruang lingkup tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi terkait erat dengan ketatanegaraan, penyelenggaraan Negara dan kehidupan politik. Mahkamah Konstitusi sebagai suatu lembaga Negara yang baru mempunyai fungsi sebagai :

1. Pengawal Konstitusi ( *The Guardian Of The Constitution* )
2. Penafsir akhir Konstitusi ( *The Final Interpreter Of The Constitution* )
3. Pengawal Demokrasi ( *The Guardian Of The Democracy* )
4. Pelindung hak Konstitusional warga Negara ( *The Protector Of The Citizen Constitutional Rights* )
5. Sebagai pelindung hak asasi manusia ( *The Protector Human Rights* )

Negara hukum dan demokrasi Indonesia sebagaimana cita-cita dasar bernegara bagi bangsa Indonesia.

## 2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

### a. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kewenangan Mahkamah Konstitusi di atas pada Bab IX Tentang kekuasaan kehakiman dan secara khusus pada Pasal 24C dinyatakan:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar
2. memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar
3. memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Di dalam praktek dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji, yaitu :

1. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*)
2. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*)
3. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.

Ketika bentuk norma tersebut dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (justisial) atau non justisial, jika

dilakukan oleh lembaga peradilan maka proses pengujiannya disebut judicial review. Jika bukan dilakukan oleh lembaga judicial maka tergantung kepada lembaga apa kewenangan untuk menguji atau toetsingsrecht itu diberikan. Teotsingsrecht atau hak menguji itu jika diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator, maka proses pengujian itu disebut legislative review. Jika hak pengujian diberikan kepada pemerintah maka disebut executive review. Jadi pengujian materiil tidak semata-mata berupa pengujian oleh badan peradilan. Pada dasarnya fungsi hak menguji materiil adalah berupa fungsi pengawasan, yaitu agar materi (isi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih-lebih dan paling utama agar peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sebagai “the supreme law”.

Pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau *regeling*, jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri maka pengujian semacam ini disebut *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif (*legislative acts*) maka pengujiannya dilakukan melalui proses legislative review. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga regulatif (*regulative or*

*executive acts*) maka pengujiannya dilakukan melalui proses executive review atau regulative review.

**b. Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi**

Kekuasaan Mahkamah Konstitusi diatur pada Bab III undang-undang Nomor 8 tahun 2011 sebagai perubahan diubah dari undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pada bagian pertama Pasal 10 mengatur tentang wewenang

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
  - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - c. Memutus pembubaran partai politik
  - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau Wakil

Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa :
- a. Pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang
  - b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang
  - c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang dincam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih.
  - d. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
  - e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **3. Mahkamah Konstitusi Berwenang Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar**

Baik pada Undang-Undang dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 24C) maupun pada undang-undang Nomor 8 Tahun 2011

(Pasal 10) ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sedangkan menurut pasal 24A ayat (1) ditegaskan 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.

Pada undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dipaparkan jenis dan hierarki perundang-undangan yang terdiri atas :

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
  - d. Peraturan Pemerintah
  - e. Peraturan Presiden
  - f. Peraturan daerah Provinsi
  - g. Peraturan daerah Kabupaten/kota
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Berdasarkan pada Pasal 7 ayat (2) bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan *hierarki* sebagaimana dimaksud diatas, yaitu suatu penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang di dasakan pada asas bahwa “Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pencantuman hierarki di atas dan peletakan norma bahwa ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, sejalan dengan teori Hans Kelsen yang antara lain dinyatakan bahwa hubungan antara norma dapat digambarkan sebagai hubungan *Superordinasi* dan *Subordinasi* yang sepisah. Artinya norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk adalah norma yang lebih rendah, terutama pada tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukan sesuatu yang satu sama lain dipersamakan.

Secara lebih tegas Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk demikian dan ketemunya sampai pada norma yang paling rendah. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari konstitusi kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar Konstitusi tersebut.

#### **4. Alat Uji dan Organ Pengujian TAP MPR**

Pada hierarki tersebut diatas semua norma secara tegas disebut “alat uji” dan “penguji”nya yakni undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi dan ketentuan Perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung. Kecuali Perpu dan TAP MPR keduanya tidak disebut sebagai objek uji dan sebagai alat uji demikian pula tidak disebut institusi/lembaga mana yang dapat menguji.

Bertolak pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teori Hans Kelsen sebagaimana diuraikan di atas maka semua jenis Perundang-undangan yang lebih rendah dapat diuji dengan jenis Perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas pertanyaan penulis bahwa apakah TAP MPR dapat diuji ? Bapak Wachid Nugroho,.S.ip.M.Si mengatakan bahwa “Kalo dari konstruksi teori Hans Kelsen, bahwa pihak pengujian itu yang ada di hierarki. Siapa yang menguji tergantung pada sistem ketatanegaraan masing-masing. Kalau di Indonesia Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dsar adalah Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang kebawah adalah Mahkamah Agung. Posisinya sekarang bagaimana dengan TAP MPR yang dimasukkan ? ada kelasahan besar tetapi ada kebenaran juga yang harus kita akui, bahwa TAP MPR Nomor. 1 tahun 2003 menyatakan ada 4 Tap yang masih berlaku sepanjang

masa, sepanjang belum dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar. TAP MPR 1/2003 masih mengakui bahwa masih ada TAP-TAP MPR yang berlaku.

Kenapa kemudian TAP MPR diletakkan pada layar kedua kedua setelah Undang-Undang Dasar yaitu karena dia merupakan implementasi murni pembentuk Undang-Undang Dasar, yang harus dijalankan oleh penyusun dan pembentuk Undang-Undang<sup>49</sup>. Selanjutnya ditegaskan soal bagaimana mengujinya ? apakah TAP MPR bisa diuji atau tidak ? kalau patuh pada posisi dan Teori Hans Kelsen, itu wajib diuji dan bisa diuji. Pada posisi hierarki Hans Kelsen menyatakan bahwa, Peraturan Perundang-undangan itu secara bertingkat-tingkat, ini tidak boleh bertentangan satu sama lain. Harus ada lembaga yang menangani<sup>50</sup>. Soal siapa yang harus menguji maka menurut pandangan saya, kata bapak Wachid adalah MPR sendiri yang bisa menguji TAP MPR, hanya boleh diuji dan dikaji kembali oleh MPR berdasarkan apa yang sudah dibangun MPR melalui TAP No.1/2003. Jadi yang boleh mencabut TAP XXV/MPRS/1966 hanya MPR, yang berhak mencabut status hukum soekarno itu MPR. Dengan demikian menurut bapak Wachid Mahkamah Konstitusi tidak dapat menguji Tap MPR.

---

<sup>49</sup> Wawancara dengan bapak Wachid Nugroho, S.ip, M.Si-Kepala Bagian Sek. Panitia Perancang undang-undang DPD RI (Mantan Sekretarian PAH 1 MPR 2000-2004), Senin 14 Januari 2013, Gedung DPD RI.

<sup>50</sup> Lot Cit

Pendapat tersebut diatas sangat menarik, namun dalam beberapa hal perlu pengkajian lebih lanjut. Jika dikatakan bahwa yang dapat menguji Tap MPR (legislative review) adalah MPR, persoalan yang muncul ialah bahwa DPR tidak lagi mempunyai status untuk menetapkan norma yang berlaku umum sedangkan meniadakan norma yang sudah ada adalah sama maknanya jika membentuk norma baru (TAP MPR) yaitu sama-sama sebagai perbuatan hukum.

Meskipun Undang-Undang berada satu tingkat dibawah TAP MPR akan tetapi tidak bisa dimaknai bahwa Tap MPR tersebut dapat menjadi alat uji terhadap Undang-Undang dan juga dapat dimaknai sebagai dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar, bahkan dapat dipertanyakan apakah TAP MPR tersebut tergolong kelompok Peraturan Perundang-undangan ? hal tersebut dikemukakan oleh Hamdan Zoelfah<sup>51</sup> sebagai jawaban atas pertanyaan penulis secara lengkap dikatakan bahwa “Belum ada perkara mengenai pengujian TAP MPR, tapi TAP MPR bukanlah objek pengujian Undang-Undang oleh Mhkamah Konstitusi karena jelas dalam Pasal 24C (Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar) jadi TAP MPR bukan objek pengujian, jadi bukan kewenangan MK.

---

<sup>51</sup> Wawancara dengan Bapak Dr. Hamdan Zoelfan-Hakim Konstitusi, Senin 14 Januari 2013, Mahkamah Konstitusi RI

Siapa yang berhak menguji TAP MPR ? Tidak ada lagi yang perlu diuji TAP MPR, karena sudah diuji oleh MPR sendiri dengan TAP 1 Tahun 2003 ini sudah diuji seluruhnya. Jadi Mahkamah Konstitusi tidak berhak dalam pengujian TAP MPR, karena MPR tidak akan lagi mengeluarkan ketetapan kecuali Undang-Undang Dasar yang diubah, tidak akan ada lagi ketetapan-ketetapan MPR yang diubah yang bersifat regeling, ketetapan MPR yang bersifat regeling sudah tidak ada lagi yang bersifat pengaturan seperti dulu, kecuali ketetapan MPR yang bersifat beschikking ini juga bukan Mahkamah Konstitusi. Jadi Tap MPR sendiri sudah di review dengan ketetapan Nomor 1 Tahun 2003.

Ketetapan dalam hierarki di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 itu aneh, itu tidak harus dimaknai Undang-Undang itu bisa diuji dengan ketetapan MPR, karena Undang-Undang secara tegas menyatakan bahwa itu pengujian terhadap Undang-Undang Dasar. Kemudian yang kedua, bisa saja pengujian Undang-Undang itu mempergunakan ukuran TAP MPR tapi TAP MPR yang menguatkan rumusan Undang-Undang Dasar, Tapi tidak bisa TAP MPR itu diuji.

Jadi sekarang ini posisinya apakah TAP MPR perundang-undangan atau apa ??

Jadi, dia tidak masuk dalam kelompok Peraturan Perundang-undangan, dia hanyalah dokumen historis yang bisa menuntun dalam

rangka pembentukan norma undang-undang dan dia tidak memiliki kekuatan mengikat lagi, seperti halnya peraturan perundang-undangan.

Pandangan tersebut diatas tidak memberikan jawaban atas problem hukum di tetapkannya TAP MPR sebagai salah satu jenis Perundang-undangan dalam hierarki Perundang-undangan Indonesia. Jika dikatakan Sudah diuji oleh MPR melalu TAP MPR No I/MPR/2003 tidak dapat diartikan sebagai pengujian inkonstitusionalnya terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan jika berpegang pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jelas bahwa TAP MPR tersebut adalah termasuk kelompok Perundang-undangan. Namun argumen-argumen tersebut sangat menarik untuk dikaji lebih mendalam karena dalam tatanan logika ada benarnya.

DR.H.Muh Alim dengan sangat hati-hati atas pertanyaan yang disampaikan bahwa bagaimana pandangan bapak tentang kedudukan TAP MPR yang dicantumkan sebagai salah satu sumber tertib hukum dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, apakah bisa diuji oleh Mahkamah Konstitusi ? Beliau menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar kita sesudah perubahan tak member wewenang kepada MPR untuk membuat TAP sebagai sumber hukum formil, seperti halnya GBHN yang disebut dalam Undang-Undang Dasar kita sebelum perubahan. Itulah sebabnya pasal 24C ayat (1)

Undang-Undang Dasar 1945 hanya memberi wewenang kepada Mahkamah Konstitusi antara lain, menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak menyebutkan TAP MPR dalam tata urutan Perundang-undangan kita. Tap MPR tentu tdk dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi jadi hanya bisa dilakukan *legislative review* oleh MPR sendiri.

Adapun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 ayat (1) huruf (b) menentukan TAP MPR karena Undang-Undang dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, ini sekedar pendapat pribadi<sup>52</sup>.

Berdasarkan pendapat Dr.H.Muh Alim,SH.MH tersebut diatas dapat saya memaknai bahwa beliau adalah penganut teori norma berjengjang seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa karena pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi meskipun berlainan status hukumnya dengan undang-undang yang secara tegas dinyatakan dapat di uji terhadap Undang-Undang

---

<sup>52</sup> Wawancara dengan Bapak DR.H.Muh Alim, SH.MH-Hakim Konstitusi, Selasa, 2 Januari 2012

Dasar sebagaimana ditegaskan pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Senada dengan uraian tersebut diatas maka DR. Fajar Laksono Soeroso tanpa berfikir banyak, dalam menjawab pertanyaan penulis bahwa apakah TAP MPR dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI oleh Mahkamah Konstitusi ? mengatakan Melihat Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, itu ada yurisprudensi Mahkamah Konstitusi pernah menguji Perpu, menurut pribadi sangat boleh jadi bisa di uji ke Mahkamah Konstitusi, dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 24C itu. Hanya kalau dilihat dari substansi materi muatannya nampaknya tidak ada konflik norma sejauh ini. Jadi, TAP MPR dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, kalo kita kemudian berpegangan pada putusan Mahkamah Konstitusi yang bisa menguji perpu itu. jadi Mahkamah Konstitusi bisa menguji TAP MPR kalo kita melihat harus dikaitkan dengan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi bisa menguji Perpu<sup>53</sup>.

Ada dua alasan bapak Fajar untuk nyatakan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat di uji terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi yang *pertama* karena Mahkamah Konstitusi berwenang dan adalah penafsir tunggal terhadap Undang-

---

<sup>53</sup> Wawancara dengan bapak DR. Fajar Laksono Soenoro-Asisten Ketua Mahkamah Konstitusi, Senin, 11 Januari 2013, Mahkamah Konstitusi RI

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga berkenaan dengan ditempatkan kembali TAP MPR dalam hierarki Perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *kedua* karena adanya preseden hukum yakni Mahkamah Konstitusi menguji Perpu meskipun Perpu tersebut kedudukannya baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maupun pada Undang-Undang Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

Pada Undang-Undang Dasar 1945 perpu tidak disebut sebagai yang dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi demikian juga TAP MPR (sama-sama) berada di bawah Undang-Undang Dasar dan sama-sama tidak disebut sebagai alat uji Perundang-undangan. Lain halnya Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan sebagai alat uji terhadap ketentuan Perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang adapun penguji adalah Mahkamah Agung, demikian pula Undang-Undang Dasar disebut sebagai alat uji terhadap Undang-Undang dan diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

##### **5. Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Preseden**

Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi yang menarik dipaparkan berkenaan pembahasan permasalahan penelitian ini adalah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 perkara permohonan pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) Nomor 4 Tahun 2009 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 30 Tahun

2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh Advokat Saor Siagian, SH.MH dkk.

Baik Perpu maupun TAP MPR sama-sama sebagai bagian dari jenis Perundang yang disusun secara hierarki dalam hierarki Perundang-undangan menurut undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Baik TAP MPR, maupun Perpu sama-sama tidak diatur tentang pengujiannya (Institusi) yang berwenang mengujinya dan sama-sama tidak diatur tentang norma yang menjadi dasar pengujiannya.

Baik Perpu maupun TAP MPR keduanya lahir dari norma yang lebih tinggi yang berpuncak pada filosofi bernegara baik pembentuk Perpu maupun pembentuk TAP MPR mengakui bahwa semua bentuk Perundang-undangan tidak ada yang dibenarkan untuk bertentang dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi apalagi dengan Konstitusi.

Berdasarkan atas perkara pengujian Perpu terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi menunjukkan kewenangannya memeriksa dan mengadili pengujian Perpu yang diajukan para pemohon. Sebagaimana duduk perkara, kasus posisi dan pertimbangan hukumnya serta konklusi perkara tersebut.

**a. Tentang Duduk Perkara**

1.1 Bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut Perpu 4/2009) adalah ketentuan hukum yang sejak dikeluarkan telah berlaku dan mengikat seluruh warga negara termasuk di dalamnya adalah para Pemohon; Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU10/2004) dinyatakan "*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:*

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. Peraturan Pemerintah;*
- d. Peraturan Presiden”;*

1.2 Bahwa sesuai dengan dalil yang disampaikan oleh para Pemohon *a quo*, Perpu adalah memiliki kedudukan yang sama dalam tata urutan (*hierarki*) dengan Undang-Undang. Sehingga dengan demikian, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) *juncto* Pasal 10 ayat 6 (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya UU 24/2003) *juncto* Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU 4/2004) yang pada pokoknya menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*";

- 1.3 Bahwa sesuai dengan ketentuan hukum *a quo*, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili permohonan Perpu 4/2009 yang diajukan oleh para Pemohon;

#### **b. Pertimbangan Hukum**

- 2.1 Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut Mahkamah, akan mempertimbangkan

terlebih dahulu hal-hal berikut:

- a. Kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

2.2 Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah pengujian mengenai Perpu 4/2009 terhadap UUD 1945, sehingga perlu dijawab terlebih dahulu oleh Mahkamah apakah Perpu dimaksud mempunyai kedudukan yang sama dengan Undang-Undang sehingga dapat diuji di Mahkamah, maka terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan Perpu dalam tata urutan perundang-undangan di Indonesia;

2.3 Menimbang bahwa dasar hukum dibuatnya Perpu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang”*. Kemudian Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya disebut UU 10/2004, telah mendudukan Perpu sejajar dengan Undang-Undang. Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 menyatakan, *“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:*

*a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*

*b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti*

*Undang-Undang;*

*c. ... dst”;*

2.4 Menimbang bahwa dalam perkara *a quo* Mahkamah perlu untuk 18 menyampaikan pendapatnya tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945. Keberadaan Pasal 22 UUD1945 haruslah diletakkan dalam sistem UUD 1945 setelah Perubahan I, II, III, dan IV secara komprehensif;

### **c. Kesimpulan**

Berdasarkan pertimbangan hukum dan fakta di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

Baik dari teori perundang-undangan, syarat pengaturan perundang-undangan sepanjang syarat kehidupan bernegara di Indonesia, dari latar belakang dicantumkannya TAP MPR dalam hierarki Perundang-undangan (Undang-Undang) Nomor 12 Tahun Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebelumnya tidak dicantumkan sebagai jenis Perundang-undangan, sifat dasar TAP MPR yang dimasukkan sebagai jenis Perundang-undangan, maupun dilihat kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 dan figure hukum TAP MPR serta

perkembangan dinamika hukum pada praktek peradilan pada Mahkamah Konstitusi sangat muda untuk menarik sikap akademik berkenaan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian ini, sebagaimana diuraikan pada BAB IV maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan dari permasalahan yang dibahas:

1. Ketetapan MPR sebagaimana yang substansinya tercantum pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, meskipun tidak disebut secara tegas sebagai jenis Perundang-undangan yang dapat diuji, akan tetapi sesuai dengan teori Perundang-undangan khususnya yang dikemukakan Hans Kelsen dan kedudukan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, serta kedudukan TAP MPR dalam hierarki Perundang-undangan maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut dapat dan harus dapat diuji secara materiil.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai produk *legislasi* yang dalam struktur perundang-undangan Negara RI, tergolong sebagai salah satu jenis perundang-undangan yang berada setingkat di bawah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebagai Ketentuan tertinggi yang menjadi dasar Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dan karena Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sebagai Penafsir

tunggak konstitusi (*the single interpreter of the constitution*), Pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*) Pelindung hak konstitusional warga Negara (*the protector of the citizen constitutional rights*) Sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector human rights*) Penjaga, dan Penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), maka Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Kesimpulan ini didukung dengan kenyataan empiris bahwa Mahkamah Konstitusi RI dalam sejarah perjalanannya sering melakukan terobosan hukum antara lain:

- a. Dengan menguji secara materiil peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu).
- b. Menguji Undang-Undang Pemilihan Umum yang mensyaratkan antara lain, setiap calon legislatif harus bebas G30S PKI dan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa adalah hak *Konstitusional* oleh setiap orang untuk terlibat di dalam hukum dan pemerintahan.

## B. Saran

Karena kesimpulan tersebut di atas diambil atas dasar analisis kualitatif yang didukung dengan fakta-fakta empiris maka disarankan:

1. Hendaknya Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan diamandemen sehingga menyatakan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ditempatkan dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, dinyatakan mempunyai kedudukan di bawah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebagaimana halnya dengan Undang-Undang yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
2. Sepanjang Majelis Permusyawaratan Rakyat masih tetap sebagai lembaga tinggi Negara (bukan lembaga tertinggi Negara) sehingga tidak berwenang membentuk Keputusan yang bersifat pengaturan (*regeling*), maka hendaknya Dewan Perwakilan Rakyat sebagai partner dengan Pemerintah melakukan peninjauan kembali substansi terhadap ketiga Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan demi ketertiban hukum maka format dari substansinya dituangkan dalam format Undang-Undang agar mempunyai kepastian.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku.

- Atta Mimi A.H.S., 1990, *Peraturan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita i-iv ( Disertasi )* Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia.
- Aristoteles, 2004, *politik*, Bentang Budaya, Yogyakarta
- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Budi Kusumohamidjojo, 2004, *Filsafat Hukum, problematika ketertiban yang adil*, Grasindo, Jakarta
- Feri Amsari, 2011, *Perubahan UUD 1945*, RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Gunawan Setiardja, 1992, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta.
- Hans Kelsen, 2010, *teori Hukum tentang Hukum dan Negara*, Nusa media, Bandung
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2009, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Hukum*, Refika Aditaman Bandung.
- Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung.
- Jazim Hamidi, 2005, *Pembentukan Perautan Perundang Undangan-Undangan*, Tatanusa, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, KONpress, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekjen dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Inonesia

\_\_\_\_\_, 2006, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, KONpress, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2004, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia*, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2004, *Format Kelembagaan dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta

Marbun. S.F, 1997, *Peradilan Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta.

Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengaturan Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta.

Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2004, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Iplementasinya pada Periode Negara Madinah dan Mas Kini*, Prenada Media, Jakarta.

Muin Fahmal H A., 2008, *Peran Asasa Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Tolat Media Jokayakarta

\_\_\_\_\_, 2001, *Kearah Terbentuknya Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang Baru* Jurnal Hukum Universitas uslim Indonesia Nomor 2 Tahun ke III

Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

- Notohamidjojo. O, 1970, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta.
- Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta.
- Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Neagara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta.
- Sri Soemantri, 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Stronik dalam Abdul Rasyid Thalib. F.A.M, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Suwanto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggung Jawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya.

## **B. Jurnal dan Sumber Lainnya**

- Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.
- Atta Mimi A.H.S., 1990, Peraturan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita i-iv ( Disertasi ) Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia.
- Philipus M. Hadjon, tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Tanpa Tahun.

Rusadi Kantaprawira, Hukum dan Kekuasaan, *Makalah*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998.

Putusan MK Perkara No. 011-17/PUU-I/2003, Tanggal 24 Februari 2004, yaitu Perkara Pengujian UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu.

Putusan MK Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003, Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan, Berita Negara RI No. 102 Tahun 2004 Tanggal 21 Desember 2004.

Putusan MK Perkara Pengujian UU No. 24/2004 Tentang Mahkamah Konstitusi, yang diputuskan Tanggal 12 April 2005.

Putusan MK Perkara Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009

*Jurnal Konstitusi*, 2011, Volume.IV, No.1, Juni 2011.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945  
Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000

Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Juncto Undnag-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturang Perundang-Undangan

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata urutan Perundang-Undangan

Ketetapan MPR No. XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia

Ketetapan No. XVI/MPRS/1998 Tentang Politik Ekonomi

Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 Tentang Penentuan Pendapat di Timor-Timur

### **D. Internet**

Lihat, <http://Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI>,  
Dikunjungi pada Tanggal 15/12-2012