

BAB IV

IMPLIKASI SISTEM KETATANEGARAAN SETELAH MASUKNYA KETETAPAN MPR RI DALAM HIERARKI NORMA

Permasalahan dimasukannya norma Ketetapan MPR RI dalam hierarki sebagaimana Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menimbulkan masalah bagi pemerintah Indonesia. Menurut penulis, tidak tepat jika Tatto MPR RI dicantumkan, tetapi tetap dicantumkan karena masih berlaku tetap akan berlaku, pasalnya ketetapan tersebut berada diatas undang-undang, sehingga ketetapan tersebut mempunyai implikasi-implikasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang akan dijelaskan dibawah ini sebagai berikut:

A. Kekosongan Hukum Terhadap Pengujian Ketetapan MPR RI

Surojo Wignjodipuro, SH dalam buku “Pengantar Ilmu Hukum” memberikan pengertian tentang hukum yakni „Hukum adalah mengatur tata tertib dalam kehidupan masyarakat serta mengatur peraturan-peraturan hidup yang besifat memaksa, berisikan suatu perintah, larangan ataupun izin untuk tujuan membuat atau tidak membuat sesuatu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) cetakan kedua tahun 1989, “Kekosongan adalah perihal (keadaan, sifat, dan sebagainya) kosong atau kehampaan”, yang dalam Kamus Hukum diartikan dengan *Vacuum* yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan “kosong atau lowong”. Penggunaan terminologi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) adalah dapat diartikan sebagai “kekosongan norma hukum positif (*wet vacuum*)”, terminologi ini dimaksudkan untuk mempertegas pandangan bahwa hukum tidak pernah kosong, sebab dalam

hukum tidak hanya yang tertulis dalam undang-undang (*the written law*), tetapi juga apa yang secara nyata berlaku dalam kehidupan masyarakat. Kekosongan norma hukum positif terjadi oleh adanya ketidak-seimbangan antara kebutuhan praktek dengan ketersediaan hukum positif.

Kekosongan hukum merupakan suatu keadaan atau peristiwa karena ada hal yang belum diatur undang-undang sehingga undang-undang tidak dapat dijalankan dalam situasi dan keadaan tertentu. Tidak ada pengertian atau definisi yang baku mengenai kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), namun secara harafiah dapat diartikan sebagai berikut: Hukum atau recht Menurut Kamus Hukum, *recht* secara obyektif berarti undang-undang atau hukum. Grotius dalam bukunya "*De Jure Belli ac Pacis*(1625)" menyatakan agar "hukum adalah pengaturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan". "Hukum merupakan gejala dalam kehidupan bermasyarakat yang senantiasa bergejolak Menurut Van Vollenhoven, yang dikutip dalam "*Het Adatrecht van Ned. Indie*," berbagai gejala terus-menerus bertabrakan satu sama lain.

"Kekosongan hukum/peraturan perundang-undangan" adalah deskripsi yang paling akurat tentang "kekosongan hukum" dalam Hukum Positif jika kita menganggap serius definisi "kekosongan hukum" sebelumnya, yang menyatakan bahwa itu adalah "keadaan kekosongan atau tidak adanya peraturan perundang-undangan (undang-undang yang mengatur beberapa tatanan sosial"). Aturan perundang-undangan membutuhkan waktu lama untuk disusun oleh badan eksekutif dan legislatif; dengan demikian, pada saat aturan tersebut dinyatakan sah, hal-hal atau situasi yang perlu diatur olehnya telah berubah. Masalah utama atau keadaan saat ini tidak diatur oleh undang-undang, atau undang-undang yang ada tidak memadai atau tidak jelas, juga dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum.¹

¹Daniel Mulia Djati dkk., "Penafsiran Asas Kepastian Hukum dan Kekosongan Hukum dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja," *Jurnal Fakultas Hukum* 5 No.1 (2022): 591.

UU Nomor 13 Tahun 2019 mengukuhkan kedudukan MPR sebagai lembaga negara sebagaimana tercantum dalam Perubahan Ketiga atas UU Nomor 17 Tahun 2014 yang mengatur tentang MPR, DPD, dan DPRD. Tata negara dan mekanisme pengawasan dan penyeimbangan kewenangan beberapa lembaga negara tersebut telah disempurnakan melalui perubahan UUD 1945. Sistem ini bertumpu pada konsep badan-badan negara yang saling bergantung, yang mengawasi. Dalam bahan pemaparan untuk sosialisasi keputusannya, MPR telah menjabarkan secara lengkap tugas dan wewenangnya sebagai berikut: a. Lembaga ini diberi wewenang sebagai berikut: a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; b. melantik Presiden dan Wakil Presiden; c. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya selama menjabat, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945; d. melantik Wakil Presiden sebagai Presiden apabila Presiden meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan tugasnya; e. memilih dan melantik Wakil Presiden apabila terjadi lowongan; f. memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan apabila keduanya mengundurkan diri secara bersamaan. Selanjutnya, setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR kehilangan kewenangannya untuk membentuk undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Ketetapan MPR tidak lagi diakui mempunyai kewenangan hukum menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR memperoleh kewenangan untuk memutus (beschikking) dalam hal-hal sebagai berikut: a. menunjuk Wakil Presiden sebagai Presiden; b. mengisi jabatan Wakil Presiden jika terjadi lowongan; dan c. memilih Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kematian, pengunduran diri, pemecatan, atau tidak dapat menjalankan tugasnya secara bersamaan.²

Berdasarkan uraian di atas, maka MPR RI saat ini telah tidak lagi dianggap sebagai lembaga tinggi negara dan malah menjadi lembaga negara yang sederajat dengan DPR, DPD, Lembaga Eksekutif/Presiden, MA, MK, dan KY. Akibatnya,

²Azwani, “Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. Mpr) Sebelum Dan Setelah Amandemen Uud,” 142–43.

terjadi sistem checks and balances dua arah: tidak ada lembaga negara yang lebih kuat dari yang lain; semua lembaga negara memiliki kedudukan dan akuntabilitas yang sama. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 Ayat 1 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan berikut ini sesuai dengan arahan MPR RI:

1. UUD NRI 1945
2. Pasal 2 Ketetapan MPR RI
3. Kerangka Hukum Digantikan oleh Peraturan Pemerintah Ketiga, undang-undang
4. Peraturan Pemerintah yang Melawan Hukum
5. Peraturan yang Ditetapkan oleh Daerah
6. Pengendalian Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ³

Jika dilihat dalam tata urutan tersebut Persoalan Ketiadaan Krisis ketatanegaraan ini disebabkan oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang memutus apakah suatu ketetapan MPR RI bertentangan atau tidak dengan hukum Indonesia. Berdasarkan Pasal 24 A ayat (1), “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.” Oleh karena itu, hanya pengadilan tertinggi di negara ini, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yang berwenang memutus apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan undang-undang, di antara kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang memutus perselisihan tentang pembubaran partai politik, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi lah yang memberikan putusan akhir. Jelaslah bahwa Ketetapan MPR RI itu ada.

³Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan pedoman yang digariskan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan, lembaga peradilan yang berwenang memutus adalah dinyatakan sebuah resiko besar yang dihadapi oleh sistem ketatanegaraan Indonesia bisa menguji ketetapan tersebut. Peristiwa semacam inilah yang disebut sebagai kekosongan hukum atau tidak ada aturan yang mengatur terkait pengujian ketetapan MPR RI.

B. Pelanggaran Terhadap Prinsip Negara Hukum

1. Pelanggaran Terhadap Supremasi Konstitusi

Seperti yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa Supremasi konstitusi berarti konstitusi (Undang-Undang Dasar) menduduki posisi tertinggi dalam sistem hukum dan negara. Ini berarti konstitusi adalah hukum dasar yang mengikat semua pihak, termasuk pemerintah dan lembaga-lembaga negara, dan kekuasaan negara harus dijalankan sesuai dengan batasan yang ditetapkan dalam konstitusi. Akibat dari adanya konstitusi dan jenjang norma adalah bahwa semua elemen Peraturan Perundang-undangan harus sesuai dengan konstitusi.

Demi tegaknya hukum, proses demokrasi, dan berfungsinya lembaga negara sesuai dengan protokol yang ditetapkan, supremasi konstitusional merupakan komponen penting dari spektrum negara. Gagasan supremasi konstitusional memastikan bahwa lembaga negara terstruktur dan beroperasi sesuai dengan sistem hukum konstitusional, yang pada gilirannya memberikan sistem hukum konstitusional kewenangan tertinggi. Karena sifat hierarkis norma hukum, aturan di atasnya berfungsi sebagai landasan atau premis bagi keabsahan norma hukum tingkat rendah, dan sebaliknya. Standar yang lebih rendah adalah das sollen, atau persyaratan yang ditetapkan oleh standar yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, pencabutan atau penghapusan norma hukum tingkat tinggi yang menjadi landasan dan sumber keabsahan norma hukum tingkat rendah akan menyebabkan norma tingkat rendah tersebut dicabut atau dinyatakan tidak sah. Dengan kata lain, legitimasi norma hukum bertumpu pada norma hukum tingkat tinggi yang tidak bertentangan dengan norma hukum tingkat rendah. Struktur kelas peraturan perundang-undangan bertujuan menentukan derajatnya masing-masing agar tercipta sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis (adanya keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan), sedangkan tidak harmonis adalah adanya batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan.⁴

Dalam pandangan Hans Kelsen mengatakan sumber-sumber pedoman hukum objektif diatur dalam *grundnorm*. *Grundnorm*, merupakan syarat transendental mereka diperlukan untuk semua undang-undang. Setiap aturan hukum harus terstruktur secara hierarkis atau sesuai dengan prinsip dasar (teori *stuffenbau*). Jadi, setiap orang harus menemukan apa yang mereka butuhkan dari apa yang telah ditentukan oleh *grundnorm*. Ketaatan terhadap hukum oleh warganegara, bukan karena takut pada sanksi hukum, melainkan ketaatan itu lahir sebagai wujud penghormatan warganegara kepada negaranya yang telah memerintahkan untuk mematuhi hukum. Maksud dari Hans Kelsen tersebut mengisyaratkan bahwa semua Peraturan Perundang-undangan yang dibawah konstitusi harus sesuai, maka jika tidak sesuai akan tidak berlaku dengan sendirinya.⁵

Prinsip supremasi hukum dalam pandangan Jimly Asshidiqie adalah penerimaan baik secara teoritis maupun praktis atas gagasan bahwa supremasi hukum adalah yang tertinggi, yaitu bahwa supremasi hukum

⁴Efendi, “Rekonstruksi Hukum Kewenangan Pengujian TAP MPR Terhadap Undang-undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi,” 20.

⁵La Ode Husen dan Nurul Qamar, *Teori Hukum (Realasi Teori dan Realita)* (Humanities Genius, 2022), 35.

adalah penengah utama dari semua perselisihan. Jika dilihat melalui lensa supremasi hukum, Konstitusi—yang mewakili hukum tertinggi—bukannya seorang warga negara yang bertindak sebagai kepala negara secara de facto. Jelas bahwa konstitusi—kadang-kadang disebut sebagai "hukum tertinggi di negeri ini" atau hanya "supremasi konstitusi"—dimaksudkan dan diubah menjadi supremasi hukum menurut gagasan supremasi hukum. Adanya pembatasan kekuasaan dan pengembangan mekanisme untuk melarang pelanggarannya sangat penting bagi gagasan ini. Perlunya tatanan hukum, di mana setiap aturan hukum yang relevan dan tersusun dalam satu sistem, di mana kaidah yang satu tidak boleh mengesampingkan kaidah yang lain.⁶

Dalam bidang pengujian Prosedur persetujuan Hukum Negara dan asas supremasi konstitusi mengindikasikan bahwa harus ada mekanisme peninjauan kembali ketentuan perjanjian untuk membatalkan supremasi perjanjian. tidak saling bertentangan. Untuk menghindari penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam barang hukum yang dibuat oleh lembaga kekuasaan negara, diperlukan suatu sistem untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan. Hal ini membantu mencegah absolutisme kewenangan. Kemudian, dalam kerangka sistem hukum, evaluasi Bagi mereka yang dirugikan oleh rancangan undang-undang tersebut, rancangan undang-undang tersebut dapat dilihat sebagai salah satu cara untuk melindungi hak-hak fundamental mereka.

Sesuai dengan asas-asas negara hukum yang telah disebutkan sebelumnya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membangun sistem hukum dan ketertiban yang kohesif di bidang perundang-undangan. Mengingat subordinasinya terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Tap MPR wajib untuk mematuhi dan tidak mengubah ketentuan-ketentuan yang tercantum di

⁶Efendi, "Rekonstruksi Hukum Kewenangan Pengujian TAP MPR Terhadap Undang-undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi," 23.

dalamnya. Karena pada hakikatnya setiap undang-undang dibuat untuk melindungi kedaulatan rakyat, negara, dan negara serta membantu negara mencapai tujuannya, maka setiap peraturan perundang-undangan harus diuji menurut aturan hukum.

Mengenai hak-hak konstitusional rakyat, sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya oleh Lutfil Ansori, pengujian undang-undang dapat dimaknai sebagai perlindungan negara terhadap hak konstitusional warga negara, sehingga setiap warga negara yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya TAP MPR tersebut dapat mengajukan permohonan judicial review ke Mahkamah Konstitusi. Dan lebih lanjut Lutfil Ansori menyatakan bahwa peran Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian TAP MPR ini harus dimaknai sebagai bagian dari penegakkan prinsip negara hukum dan prinsip supremasi konstitusi yang dianut oleh UUD NRI 1945 serta dalam rangka melindungi UUD NRI 1945 itu sendiri sebagai hukum tertinggi dalam negara.⁷

2. Lemahnya mekanisme *check and balances*

Dimasukannya ketetapan MPR RI menjadi lemahnya lembaga penguji kehakiman seperti MK ataupun MA, pasalnya kedua lembaga tersebut tidak diberikan kewenangan yang jelas untuk menguji ketetapan MPR RI yang masih berlaku.

Menurut etimologinya, istilah "*check*" (yang berarti "kendali") dan "*balances*" (yang berarti "seimbang") merupakan akar dari kata benda *checks and balances*. Yang kami maksud dengan "kendali" adalah pengaturan interaksi antara berbagai bidang kewenangan, dan yang kami maksud dengan "*balances*" adalah pencegahan tirani dengan memastikan bahwa tidak ada satu pun pemegang kekuasaan yang menjadi terlalu berkuasa. Pada dasarnya, mekanisme pengawalan yang seimbang didasarkan pada dua gagasan utama.

⁷Efendi, "Rekonstruksi Hukum Kewenangan Pengujian TAP MPR Terhadap Undang-undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi," 24.

Yang pertama adalah gagasan tentang penjagaan dan pengaturan, atau pemeriksaan, yang berasal dari filosofi klasik pemisahan kekuasaan, yang menyatakan bahwa cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus dikendalikan oleh organisasi yang berbeda. Kedua, gagasan tentang penyeimbangan kekuasaan adalah untuk memastikan bahwa tidak ada satu pun lembaga negara Sistem ini memiliki dampak yang tidak dapat disangkal pada proses pengambilan keputusan sehari-hari sambil memberikan banyak manfaat bagi setiap anggotanya. Sistem checks and balances, sebagaimana dijelaskan dalam preseden hukum, adalah sistem yang menunjukkan adanya mekanisme kontrol antara cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Mekanisme ini berarti mencegah satu cabang menjadi terlalu kuat dan mendominasi cabang lainnya.⁸

Lebih lanjut, Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa konsep checks and balances bertujuan untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan negara semaksimal mungkin, mencegah dan menanggulangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan pihak lain yang memiliki kewenangan dalam lembaga negara terkait. Oleh karena itu, konsep dasar sistem checks and balances adalah untuk memastikan bahwa masing-masing cabang kekuasaan negara tetap independen dan mencegah adanya campur tangan atau kontak di antara mereka.⁹

Dengan mempertimbangkan hal tersebut di atas, jelaslah bahwa sistem checks and balances adalah sistem yang menekankan perlunya mekanisme saling mengawasi dan menyeimbangkan antarpemegang kekuasaan. Secara sederhana, kewenangan masing-masing lembaga negara harus dibatasi agar tidak melampaui batas-batas yang ditetapkan oleh konstitusi. Karena merupakan titik tertinggi dari standar hukum yang

⁸Badan Pengkajian MPR RI, *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 17–18.

⁹Badan Pengkajian MPR RI, *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 26.

ditetapkan negara untuk mengatur hubungan dan kewenangan masing-masing cabang kekuasaan negara, konstitusi penting dalam konteks ini sebagai batasan kewenangan yang tidak boleh dilampaui oleh badan pemerintahan mana pun.

Seiring perkembangannya, sistem checks and balances menjadi gagasan yang krusial untuk membangun pemerintahan yang demokratis, yang bersifat adil dan demokratis. Lebih jauh, dengan meningkatkan hubungan kerja yang harmonis di antara pilar-pilar kekuasaan negara, sistem ini juga mendorong terwujudnya konsep tata pemerintahan yang baik dan masyarakat yang baik. Untuk menghindari penyalahgunaan tujuan dan konsesi politik tertentu, maka diperlukan konsep checks and balances. Sistem checks and balances merupakan alat untuk menjaga atau mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang. Secara sederhana, berfungsinya negara konstitusional dipertahankan dengan penerapan sistem pengawasan dan keseimbangan, khususnya di bawah sistem presidensial.

Namun, prinsip pemisahan kekuasaan jarang konsisten ketika diterapkan dalam kenyataan. Untuk menjaga departemen eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam pemerintahan, beberapa negara mengizinkan beberapa tingkat tumpang tindih dalam tanggung jawab masing-masing. Setiap organisasi memiliki banyak tujuan selain misi utamanya. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa perilaku sewenang-wenang di salah satu departemen pemerintahan dapat diakibatkan oleh sistem isolasi total di antara mereka, yang menghilangkan segala bentuk pemantauan atau keseimbangan di antara mereka.¹⁰

Jika disimbulkan bahwa *check and balances* merupakan suatu sistem untuk lembaga negara saling mengontrol dan mengawasi antar lembaga lainnya, dan lembaga-lembaga negara tersebut tidak ada kewenangannya

¹⁰Badan Pengkajian MPR RI, *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 26–27.

yang lebih tinggi, hal ini untuk menciptakan suatu keharmonisan antar lembaga negara supaya tidak menjadi kekeliruan dalam suatu sistem tatanegara. Dengan dimasukannya ketetapan MPR RI yang berada diatas Undang-undang menjadikan MK ataupun MA tidak bisa menguji ketetapan tersebut, sehingga kewenangan MK yang seharusnya menjadi pengawal konstitusi menjadi tidak lebih optimal, MK juga tidak bisa mengontrol produk hukum yang dibuat oleh MPR RI (ketetapan MPR RI yang sifatnya regeling), hal ini menjadikan tidak optimalnya sistem checks and balances tersebut. Maka dari itu lemahnya mekanisme check and balances karena fungsi check pada MK adalah mengontrol produk legislasi yang sejatinya bersifat politis. Jika kita telaah sejarah dibentuknya MK adalah untuk memperkuat yang namanya prinsip check and balances, tetapi pada kenyataannya hal tersebut justru melemah prinsip tersebut.

3. Potensi Pertentangan Norma Tap MPR dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Tap MPR tersebut kembali ditetapkan sebagai norma, yang dapat menimbulkan pertentangan norma, kekosongan hukum, bahkan benturan dengan asas supremasi konstitusi. Penulis akan menguraikan lebih lanjut bagaimana hal ini dapat mempengaruhi hierarki peraturan perundang-undangan. Keputusan kebijakan pembuat undang-undang merupakan satu-satunya hal yang menentukan tatanan peraturan perundang-undangan, sebagaimana disebutkan sebelumnya. Namun, konsekuensi dari keputusan kebijakan tersebut yang dipertaruhkan, bukan posisi Tap MPR yang tepat atau tidak tepat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Karena berpotensi berbenturan dengan konstitusi, kedudukan Tap MPR dalam hierarki tersebut menjadi bermasalah.

Rangkuman berikut ini menunjukkan beberapa tanda bahwa ketidaksepakatan antara Tap MPR dan konstitusi mulai muncul: Pengaturan

tambahan yang berkenaan dengan ketentuan UUD NRI 1945 adalah pembentukan undang-undang yang, sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 22A Konstitusi, mengatur proses penyusunan undang-undang. undang-undang 10 tahun 2004 atau, yang lebih baru, Undang-Undang 12 tahun 2011, yang keduanya mengatur subjek yang sama, kemudian membentuk undang-undang ini. Alasannya adalah bahwa hanya peraturan yang memiliki kekuatan untuk memberikan penjelasan yang lebih mendalam tentang norma konstitusi, pendekatan normatif ini secara efektif membatalkan sikap konstitusional Ketetapan MPR yang berpihak pada norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi.¹¹

Hans Kelsen *The Hierarchy Of Law dan The Pury Theory Of Law* yang dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky sebagaimana yang telah disampaikan mengenai kedudukan norma hukum di paragraf terdahulu. Adapun dalam pandangan Hans Kelsen bahwasanya hukum itu adalah suatu kehendak dari yang berkuasa, maka Pada saat klausa kondisional yang lebih ketat dibandingkan dengan klausa kondisional yang lebih ketat, klausa kondisional yang lebih ketat mungkin ditarik.¹² Pernyataan tersebut menjadi pertanyaan terkait dapat dibatalkan, tentu saja Jika terjadi masalah antara Ketetapan MPR dengan Undang-Undang Dasar, bagaimana bisa dibatalkan jika peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus dibatalkan.

Ketetapan MPR juga kurang jelas dalam menjelaskan ketentuan konstitusional karena strukturnya yang hierarkis. Namun demikian, peraturan perundang-undangan berikutnya mungkin dapat memberikan kerangka yang lebih jelas luas bagi substansi materi Ketetapan MPR. Karena Ketetapan

¹¹Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan PerundangUndangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia,” 169–70.

¹²Ismaidar dkk., “Politik Hukum Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Hukum dan Sosial* 3 N. 1 (2025): 88.

Peraturan perundang-undangan akan memberikan penjelasan tambahan tentang ketentuan Ketetapan ini, karena MPR tunduk pada Undang-Undang Dasar, bukan pada undang-undang yang berada di bawahnya. Hal ini karena, sebagaimana disebutkan sebelumnya, norma hierarkis berupaya menghindari konflik norma dan mendorong koherensi norma.

Perancangan undang-undang adalah buku karangan Erene Pane yang merinci langkah-langkah yang digunakan untuk membuat undang-undang dan peraturan. Berikut ini adalah beberapa elemen terpenting yang perlu diingat saat menyusun peraturan perundang-undangan:

Pertama hukum Tetap Menjadi Landasan Perundang-undangan Tidak ada satu pun badan hukum yang dapat dijadikan landasan bagi suatu undang-undang selain badan hukum itu sendiri; undang-undang itu sendiri merupakan landasan dari semua undang-undang. Landasan hukum yang kuat diperlukan untuk penyusunan undang-undang. Undang-undang lain ada di luar Undang-Undang, tetapi hanya sebagai pelengkap. Bentuk hukum lainnya termasuk yurisprudensi, hukum adat, dan lain-lain.

Kedua berlakunya Undang-Undang Tertentu sebagai Landasan Tindakan Hukum Hanya peraturan perundang-undangan yang dapat langsung diterapkan pada masalah yang sedang dibahas atau dapat dijadikan acuan dalam pengembangannya karena kewenangannya yang setara atau lebih tinggi. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan landasan bagi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak mungkin ada peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang tidak terkait.

Ketiga tidak ada undang-undang atau peraturan yang tingkatnya lebih rendah yang dapat mengubah, mencabut, atau membatalkan undang-undang atau peraturan yang ada yang masih berlaku. Tinggi Dengan prinsip tersebut, maka sangat penting peranan tata urutan atau hierarki Perundang-Undangan dan dengan prinsip tersebut tidak akan mengurangi para pengambil keputusan

untuk melakukan penemuan hukum melalui penafsiran (interpretasi), pembangunan hukum maupun penghalusan hukum terhadap Peraturan Perundang-Undangan.¹³

Dalam prinsip ketiga yang dipaparkan oleh Erina Pane menjadikan suatu permasalahan dimasukannya Tap MPR kedalam hierarki norma, pasalnya norma dibawah Karena peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau setara, maka Tap MPR dapat dikembangkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini menjadi tidak pasti ketika Tap MPR dapat dianggap melanggar Konstitusi hanya berdasarkan isinya saja, dan menjadi jauh lebih rumit jika mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya. Tidak hanya standar yang ditetapkan lebih lanjut, tetapi juga menjadi tidak jelas bagi badan yang bertugas menyusun peraturan perundang-undangan apakah suatu produk hukum yang mengikat harus mematuhi Tap MPR atau peraturan perundang-undangan lain yang berstatus setara jika Tap MPR bertentangan dengan salah satu dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Kemudian adanya potensi pembatasan hak asasi manusia, hak asasi manusia hanya dapat dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dan tidak oleh instrumen formal lainnya, sebagaimana dinyatakan dengan sangat tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28J ayat (2).

Salah satu Ketetapan MPR yang masih berlaku, yaitu Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966, menetapkan pembubaran Partai Komunis Indonesia, menetapkan partai tersebut sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan melarang segala kegiatan yang menyebarkan atau mengembangkan ideologi atau ajaran komunis/Marxis-Leninis. Jelas bahwa ketetapan ini memberikan banyak pembatasan terhadap

¹³Erina Pane, *Legal Drafting* (Harakindo Publishing, 2019), 22–23.

hak asasi manusia. Ketentuan Ketetapan MPR a quo memiliki lebih dari satu karakter normatif; misalnya, pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) dan organisasi-organisasi yang berafiliasi dengannya secara tegas diatur dalam Pasal 1 Ketetapan MPRS *a quo*. Di sisi lain, berpendapat bahwa status *quo* Tap MPRS bersifat mengatur dan karenanya membatasi penyebaran ide-ide Marxis-Leninis dan Komunis. Instrumen hukum semacam itu terkadang dikenal sebagai *pseudo-legislation, beleidsregels, atau pseudo-wetgeving*.

Produk hukum saat ini tidak hanya memiliki masalah dengan strukturnya, tetapi juga pembatasan kebebasan yang bersifat forum internum. Contoh hak yang tidak dapat diganggu gugat yang dilindungi oleh konstitusi adalah kebebasan berpikir dan hati nurani. Poin keempat adalah mempertimbangkan langkah-langkah apa yang dapat dilakukan secara hukum jika tanda-tanda pembatasan hak konstitusional rakyat terwujud atau jika terjadi konflik dengan konstitusi. Jika indikasi dan potensi terwujud, penyelidikan hukum resmi belum menemukan tindakan hukum apa pun. Ini jelas tidak adil bagi negara yang menikmati reputasinya sebagai negara yang taat hukum. Tentu saja, di negara yang taat hukum, tidak ada standar selain sistem pengawasan.

Untuk memastikan bahwa Tap MPR konsisten logis dan melindungi hak-hak masyarakat, metode pengujian hukum dan peraturan adalah alat yang penting. Namun, tidak ada metode untuk memverifikasi fungsionalitas MPR Tap yang telah diidentifikasi dalam kerangka penempatan MPR Tap dalam hierarki peraturan. Karena tidak ada badan resmi yang memiliki wewenang untuk mengevaluasi MPR Tap, area ini secara efektif menjadi terra incognita.¹⁴

¹⁴Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia,” 171.

C. Solusi Dalam Menyelesaikan Implikasi Sistem Ketatanegaraan Setelah Dimasukkannya Ketetapan MPR RI Kedalam Hierarki Norma

1. Konstruksi Hukum konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi melakukan Judicial Review terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Konstruksi hukum adalah sebuah cara yang dipakai untuk menghubungkan pasal-pasal agar memungkinkan menjawab masalah-masalah hukum dalam sebuah pristiwa hukum. Kaitannya dengan masalah ini diperlukan konstruksi hukum sebagai landasan awal agar hukum nantinya bisa menyelesaikan masalah (Legal Remedies). "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya," Pasal 10 Undang-Undang No. 48 of 2009 adal 10 juduli, dan berpengaruh.¹⁵Pasal tersebut bila dihubungkan dengan kekuasaan kehakiman pada Mahkamah Konstitusi yang notabannya court of law karena Mahkamah Konstitusi tidak mengadili subjek melainkan sistem hukum yang ada.

Mahkamah Konstitusi pernah mengadili kasus uji materil produk Ketetapan MPR yang tertuang dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014. Sedikit mengulas kasus pada Yurisprudensi Dalam perkara ini, pemohon menggugat dua Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 yang mencabut kewenangan presiden dalam negara, dan Ketetapan MPRS Nomor I/MPR/2003 yang menguji materiil dan status hukum ketetapan-ketetapan tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, keduanya melanggar Pasal 28D Ayat (1) dan Pasal 28I Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014 saat ini sedang memeriksa perkara ini. "Menetapkan penyelesaian masalah hukum lebih lanjut mengenai Dr. Ir. Sukarno,

¹⁵Undang-Undang No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

dilaksanakan menurut ketentuan hukum demi tegaknya hukum dan keadilan, dan menyerahkan pelaksanaannya kepada Penjabat Presiden,"bunyi Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXXIII/MPRS/1967, yang menurut pemohon menjadi alasan pencabutan kewenangan Presiden Sukarno untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Didalam rumusan pasal tersebut bagi pemohon bahwa Soekarno sebagai mantan Presiden menyandang permasalahan hukum dan secara "*expressis verbis*" mengamanatkan permasalahan tersebut agar diselesaikan oleh Pejabat Presiden. Namun, permasalahan hukum tersebut tidak pernah diselesaikan oleh Pejabat Presiden masa itu atau Presiden-Presiden Republik Indonesia yang terpilih sampai saat ini, sehingga permasalahan hukum yang diterima oleh Soekarno atau bahkan pelanggaran hukum tidak terbukti, tetapi tidak serta merta terbebas dari permasalahan hukum. Pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tidak menerima permohonan pemohon karena tidak berwenang untuk mengadili, serta Tidak ada yang dipertimbangkan mengenai status hukum pemohon atau aspek utama permohonannya.

Sebagai dasar penafsiran terbatas Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang menguji putusan mengenai pembubaran partai politik, hasil pemilihan umum, peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, dan kewenangan lembaga pemerintah yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar”¹⁶.

Mengingat Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 24/PUU-XI/2013 yang mengutip Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Lampiran IIA Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, dan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12/2011, Ketetapan MPR/MPRS berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang. Mahkamah

¹⁶Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 104.

Konstitusi telah memeriksa permohonan *a quo*, sehingga tidak berwenang memutusnya. Hal ini sama dengan putusan *a quo*. Secara tidak sadar, hal ini membuktikan bahwa legisme, atau etos hukum positif, masih mendominasi sistem hukum Indonesia. Karena Ketetapan MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal hierarki organisasi, maka kewenangan untuk membentuk, mengubah, dan mengujinya berada di tangan MPR, yang dengan sendirinya membawa pada kesimpulan bahwa produk hukumnya identik dengan Undang-Undang Dasar 1945. Mengingat badan usaha milik negara yang... terlibat, maka produk hukum Perpres tersebut bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat melalui jalur hukum berdalih sebagai guardian constitution menyatakan tidak mampu sebagaimana tidak tereksplisitnya pemberian kewenangan kepada lembaga tersebut.¹⁷

Hal ini menjadi kelemahan dari konsep negara hukum civil law, karena selalu memakai perspektif hukum formal yang secara limitative, kiranya hakim disetiap peradilan perlu melakukan penerobosan dengan penegakan konstitusionalisme yang dibalut dengan keadilan restorative. Dalam pertimbangannya, Hakim Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan dengan hadirnya praktik sejarah serta politik hukum yang diulas dalam rumusan masalah pertama sebagaimana keberadaan Ketetapan MPR menghadirkan polimik dari segi kedudukan hukum, pertama perihal eksistensinya yang tidak sesuai dengan prinsip nomenklatur ketetapan yang mengatur secara umum padahal seharusnya itu sifat dari peraturan, kedua perihal kedudukan lembaga MPR sendiri yang Akibat perubahan tugas dan fungsi MPR, MPR tidak lagi mampu membuat peraturan perundang-undangan.

Terjadi "rechtvacuum" (kekosongan hukum) ketika rantai komando berubah dari Ketetapan MPR III/MPR/2000 menjadi UU 12 Tahun 2011.

¹⁷Soaduon, "Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat," 101.

Sesuai dengan Pasal 5 Ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR." Gagasan tentang pengawal konstitusi untungnya telah diperkenalkan ke MPR, mengisi kekosongan hukum ini. Namun, MPR bukanlah lembaga pemerintah yang berperan dalam sistem hukum. Tugas untuk mempelajari, mematuhi, dan memahami standar hukum dan keadilan yang berlaku di masyarakat jatuh pada hakim dan hakim konstitusi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹⁸ Pasal ini sebagai tanda untuk membuka cela dalam menyelesaikan suatu kasus konkret dengan dalil hukum materilnya tidak ada.

Atas kondisi masyarakat sedemikian dinamis serta disadari bahwa perkembangan updatehukum yang lambat dikarenakan harus melalui proses perencanaan, perancangan, peninjauan, perakitan, dan pembangunan yang sangat memakan waktu, maka para yuris lewat putusan-putusannya yang terkadang jadi rujukan sumber hukum formil dalam menyelesaikan kasus konkret.

2. Konstruksi berfikir hukum Argumentatum per-Analogiam

Pada Pada tahun 2009, Mahkamah Agung telah melakukan uji konstitutionalitas Perppu tersebut merupakan peraturan pemerintah yang melanggar konstitusi. Perppu telah dua kali diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan PERPPU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pengujian pertama dilakukan pada tahun 2009. Pengujian kedua terhadap Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) dilakukan pada tahun 2008 dengan PERPPU Nomor 4 Tahun 2008. Putusan Nomor 145/PUU-VII/2009 merupakan putusan yang menguji informasi

¹⁸Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

kedua. Menurut tafsiran Mahkamah terhadap paragraf pertama Bab 10 Undang-Undang Nomor 138/PUU-VII/2009 Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, menunjukkan karakter kelembagaan yang semestinya, yakni pengadilan norma hukum dan produk hukum.

Sejarah terbentuknya Mahkamah Konstitusi sendiri didasari kebutuhan akan peradilan yang mampu mengadili norma hukum dan produk hukum yang mengikat secara umum, sehingga supremasi hukum (konstitusi) dapat dijaga, mengingat produk hukum yang lahir belum tentu sesuai dengan konstitusi ataupun dengan sistem hukum yang terbangun dalam suatu negara. Faktor terpenting dalam keberadaan Mahkamah Konstitusi secara tegas berani menyatakan berwenang karena PERPPU kedudukannya sama dengan Undang-Undang dan isinya sama dengan Undang-Undang. Salah seorang hakim, Mahfud MD, memiliki kesimpulan yang berbeda. Ia mengakui bahwa Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menilai PERPPU, tetapi ia mengatakan bahwa hal itu karena konstitusi bukanlah dokumen yang statis, melainkan dokumen yang terus berkembang.¹⁹ Sebelum menyatakan bahwa tujuan Mahkamah Konstitusi adalah mengevaluasi PERPPU dalam RUU, ia mempertimbangkan beberapa hal MK No.138/PUU/2009 yakni:

“Pertama, Akhirnya, perdebatan pun dimulai, apakah keputusan mengabulkan permohonan itu diambil dalam masa sidang atau tidak. Pembahasan bisa dilanjutkan jika DPR punya waktu, baik segera setelah Perppu diluncurkan maupun dalam beberapa hari ke depan. Lebih khusus lagi, saat Perppu pertama terbit, DPR baru mulai membahas metodologi pemeriksaan materiil yang dimaksud a quo. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Perppu a quo ditetapkan pada 22 September 2009, namun pada masa sidang pertama DPR yang baru, dibentuk sebagai tindak lanjut Pemilu 2009 dan berlangsung dari 1 Oktober 2009 sampai 4 Desember 2009, tidak ada seorang pun yang mengemukakan Perppu a quo. Jika Mahkamah tidak dapat menilai Perppu, maka sangat mungkin suatu saat Perppu akan diterbitkan; namun, DPR kemungkinan akan memerlukan waktu untuk membahas dan menyetujui dokumen tersebut, meskipun dokumen tersebut memuat ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi. Berdasarkan hal tersebut, sudah sepantasnya Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan

¹⁹Soaduon, “Konstitutionalitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,” 104.

untuk menetapkan apakah Perppu masih berlaku atau tidak dengan melakukan uji keabsahannya;

Kedua, adanya kontroversi seputar Perppu yang keabsahannya masih diperdebatkan karena DPR tidak pernah mengesahkan atau menolaknya secara resmi. Di sini, yang dilakukan DPR hanyalah mendesak pemerintah untuk segera mengajukan langkah pengganti Perpu tersebut. Persoalan utama di sini adalah status Perppu terhadap hal tersebut tidak berlaku penerimaan maupun penolakan. Menurut rumusan Pasal 22 UUD 1945, Perppu yang tidak secara tegas memperoleh persetujuan DPR "tidak dapat" diubah menjadi undang-undang atau pelaksanaannya tidak dapat dilanjutkan sebagai Perppu. Perppu yang belum disahkan oleh DPR tetapi belum ditolak, tetap berlaku sampai keabsahan hukumnya diragukan karena satu kejadian, sekalipun ada kenyataan politik yang semakin meningkat bahwa "keharusan" tersebut masih dapat diperdebatkan. Sudah sepantasnya Mahkamah melakukan uji materiil terhadap Perppu dalam hal ini;

Ketiga, dalam hal DPR menolak Perppu, persoalan bagaimana dan kapan Undang-Undang Pencabutan atau Penggantian.

Keempat, mungkin ada kejadian di mana Presiden membuat Perppu secara sepihak tetapi DPR tidak dapat bertemu untuk membahasnya secara politik. Hal ini dapat terjadi karena situasi saat ini tidak biasa atau karena kekuatan politik tertentu dengan sengaja menghalangi pertemuan tersebut. Apa pun itu, tidak ada batasan atau batas waktu yang jelas, dan beberapa Perppu tidak mendapatkan persetujuan DPR. Lebih parahnya lagi, dalam skenario semacam ini, Perppu dapat secara sepihak melumpuhkan lembaga negara tertentu atas nama kebutuhan yang mendesak, sehingga tidak dapat berlangsungnya sidang DPR. Permintaan Mahkamah untuk peninjauan kembali Perppu harus dikabulkan karena kemungkinan ini..²⁰

Dicermati secara seksama pendapat dari seorang Mahfud MD menjelaskan perihal jika Mahkamah Konstitusi tidak mengambil peran dalam menguji, maka terjadi *abuse of power* bila PERPPU tersebut dirasa bertentangan dengan Undang Undang Dasar. Jika DPR mengalami transisi jabatan sehingga tidak memungkinkan untuk menyelenggarakan sidang dalam membahas PERPPU. menjadi faktor yang mendorong Mahkamah Konstitusi untuk mengambil langkah pengujian. Sehingga demi konstitusi maka secara konstitutionalitas Perppu dapat diuji. Kaitannya dengan Pengujian Ketetapan MPR terhadap konstitusi, ada beberapa kesamaan ciri

²⁰Putusan Mahkamah Konstitusi No.138/PUU/2009

dan prinsip yang bisa diidentifikasi lewat konstruksidengan memakai metode argumentum peranalogiam. Analogi sendiri dapat digunakan bila terjadi pristiwa yang serupa, sejenis atau mirip (analog). Contoh kasus yang sering dijadikan rujukan analogi kasus yaitu jual beli tidak memutuskan hubungan sewa menyewa “(Pasal 1576) dengan hibah yang dikonstruksikan tidak memutus hubungan antara penyewa dan yang disewakan karena ada kesamaan peralihan hak disana”.²¹ Kontekstualisasi kasus pengujian PERPPU yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian constitution* atas dasar pertimbangan *political will* dan *rechtvacum* dengan berpedoman pada supremasi konstitusi dan demokrasi menjadikan secara konstitutionalitas Mahkamah Konstitusi mampu menguji Ketetapan MPR.

3. Perspektif Interpretasi Historis-Futuristik dalam memandang Konsep Konstitutionalitas Judicial Review Mahkamah Konstitusi terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Hukum diperlukan untuk membuka diri demi menyesuaikan perkembangan masyarakat yang sedemikian kompleks. Penyelenggaran judicial power yang diamanatkan kepada Badan Peradilan yang ada di Indonesia dengan pucuk tertingginya adalah Sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung berupaya menegakkan hukum dan keadilan.

"Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar," demikian bunyi Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang digabungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa Indonesia adalah negara yang taat hukum. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dibentuk sebagai badan resmi untuk memeriksa dan memutus sengketa yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan dasar tersebut di atas. Tujuannya adalah untuk melindungi Undang-Undang Dasar dan memastikan bahwa Undang-Undang Dasar tersebut dilaksanakan dengan benar, dengan

²¹Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

mengikuti cita-cita demokrasi dan kehendak rakyat. Penyelenggaraan negara yang stabil menjadi alasan lain keberadaan Mahkamah Konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi juga untuk meluruskan berbagai permasalahan yang timbul di masa lalu akibat perbedaan penafsiran Undang-Undang Dasar..”²²

Penegasan ini menjadi suatu statement keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan amanat dari pada UUD NRI 1945 untuk menempatkan fakta-fakta yang relevan tentang pokok bahasan ke dalam konteks dalam konteks pembentukan konstitusi.

Menggunakan Perspektif Interpretasi Fituristik yang mengacu pada rumusan tersebut mendeskripsikan suatu keadaan, dimana peran Mahkamah Konstitusi mampu menterjemahkan makna konstitusi sekaligus memastikan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan yang menjadi turunannya tetap dalam satu koridor yang hierarkis (*ius constituendum*), kemudian bila dinterpretasikan secara historis, lahirnya Mahkamah Konstitusi yang pernah digagas oleh Moh. Yamin dan kawan kawan pada sidang BPUPKI hingga sekarang adalah perihal urgensi pengujian dibidang yudikatif terhadap produk hukum legislatif. Berkaitan dengan Ketetapan MPR yang perwujudannya juga turunan dari Konstitusi (UUD NRI 1945), dipastikan harus mengadopsi norma hukum yang ada dikonstitusi dan tugas dari Mahkamah Konstitusi yang mampu menilai bertentangan atau tidaknya terhadap konstitusi sebagaimana dijelaskan pada Penjelasan atas Undang Undang No. 24 Tahun 2003 Jo Undang Undang No. 8 Tahun 2011. Peran MPR yang juga bagian dari cabang kekuasaan legislatif, menandakan bahwa produk hukum yang bersifat regeling berasal dari keputusan politik, sehingga secara historis sangat tepat peran yudikatif, khususnya Mahkamah Konstitusi yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR.

²²Undang Undang No.24 Tahun 2003 Jo Undang Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi

4. Perspektif Interpretasi Teleologis-Sosiologis dalam konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi melakukan Judicial Review terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Teleologis-Sosiologis

Sebuah interpretasi yang digunakan untuk mendeskripsikan hukum dengan mengedepankan social justice. Pada tataran implementasi interpretasi teleologis-sosiologis dapat dijumpai pada Putusan perkara No.004/PUU-1/2003. Putusan tersebut mempermasalahkan Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tidak dapat digunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang disahkan setelah UUD 1945 diamandemen. UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan atau UU No. 9 Tahun 1990 tentang Perikanan Kepariwisataan tidak dapat diterima karena tidak termasuk dalam kewenangan lembaga ini. Akan tetapi, hakim Mahkamah Konstitusi mengabaikan syarat gramatikal dan restriktifnya. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya pada Perkara No. 004/PUU-1/2003 agaknya mengakui adanya penafsiran alternatif atas Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 dan bersedia menerima pengujian UU No. 14 Tahun 1985, khususnya Pasal 7 ayat 1 huruf g.²³

Disini hakim Mahkamah Konstitusi tidak lagi menggunakan pendekatan tekstual melainkan menggunakan rasa keadilan yang diperhitungkan dalam menafsirkan Pasal 50 Undang Undang Mahkamah Konstitusi. Pemaknaan yang diberikan oleh putusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi yurisprudensi, sebagai dasar pertimbangan bila menghadapi kasus serupa dengan interpretasi teleologis-sosiologis. Memknai tidak secara limitatifnya bunyi Pasal 24 C ayat 1 UUD NRI 1945 perihal konsep judicial review juga dapat memakai pertimbangan Putusan No.004/PUU-1/2003 agar secara konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan MPR.

²³Soadeun, “Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,” 110.

D. Kedudukan Tap MPR RI Dalam Pandangan Politik Hukum

Menurut Mauro Capelletti, konsep pengawasan yang lazim digunakan ialah konsep pengawasan secara yudisial atau secara yuridis dan pengawasan secara politik.²⁴ Di Indonesia, tanggung jawab untuk mengevaluasi produk hukum yang bersifat regeling dipegang oleh lembaga peradilan, sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan, "Mahkamah Agung mempunyai hak untuk memutuskan pada tingkat kasasi, menilai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dibandingkan undang-undang terhadap undang-undang, serta menerima kewenangan lain yang diatur oleh undang-undang."²⁵ Sementara itu, Pasal 24C ayat (1) mengutarakan, "Mahkamah Konstitusi memiliki hak untuk memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final untuk menilai undang-undang dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar, menyelesaikan sengketa kewenangan antara lembaga negara yang wewenangnya ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, serta menyelesaikan perselisihan mengenai hasil pemilihan umum."²⁶

Berdasarkan kewenangan yang diberikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung memiliki kekuasaan untuk memeriksa segala peraturan yang berada di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki hak untuk mengevaluasi Undang-Undang dalam konteks Undang-Undang Dasar. diantara jenis-jenis peraturan perundang-undangan, hanya Ketetapan MPR saja yang tidak direkonstruksikan untuk di uji oleh lembaga negara manapun. Mungkin, tidak adanya mekanisme pengawasan terhadap Ketetapan MPR dikarenakan politik hukum Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanyalah untuk memberikan status hukum bagi ketetapan MPR yang masih berlaku. Politik hukum dipertahankannya Ketetapan MPR ini sampai terbentuknya Undang-Undang yang khusus, tidak lain

²⁴ Paul. G Kauper, "Judicial Review In The Contemporary World," *Michigan Law Review* 70 No. 5 (1972): 987.

²⁵ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 103.

²⁶ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 104.

ialah sebagai upaya untuk penataan organisasi masyarakat dan organisasi politik di Indonesia.

Tetapi dengan demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menunjukkan adanya ketidakpastian hukum dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut sehingga menimbulkan kesenjangan seperti yang dikemukakan oleh John W. Creswell. Terbukti dalam beberapa Undang-Undang yang terbit setelah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sukar ditemukan dari undangundang tersebut yang memasukkan Ketetapan MPR kedalam konsideran “mengingat” misalnya saja Undang-Undang tentang Partai Politik ataupun Undang-Undang tentang Keormasan. Seharusnya Lembaga pembentuk peraturan langsung saja membentuk undang-undang untuk mengganti ketetapan MPR yang bersangkutan atau misalnya dimasukkan dalam konsideran beberapa Undang-Undang yang memiliki relevansi secara material dengan Ketetapan MPR yang bersangkutan misalnya Undang-Undang tentang Partai Politik atau tentang Keormasan. Sehingga tidak perlu mengacaukan hirarki peraturan perundangundangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.²⁷

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

²⁷ Beckham Jufian Podung dkk., “Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia,” *Lex Administratum* 10 No. 1 (2022): 94–95.

Ni'Matul Huda seperti “terombang-ambing” antara ada dan tiada yang menimbulkan dilema hukum.²⁸

Konsekuensi yang diakibatkan oleh masukkannya TAP MPR dibawah UUD dan diatas UU membawa dampak bahwa setiap produk hukum yang ada dibawah tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang ada diatasnya, selain itu sudah lazim bahwa setiap produk hukum (atau produk politik) memiliki mekanisme pengawasan yang jelas, namun berbeda dengan norma hukum lainnya, hanya Ketetapan MPR yang tidak memiliki konsep pengawasan secara yuridis, berdasarkan uraian sebelumnya, ketetapan MPR bukanlah kompetensi daripada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitasnya, begitu pula dengan MPR, berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, MPR sudah tidak memiliki kewenangan untuk meninjau produk hukumnya sendiri. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan secara politis lebih dimungkinkan untuk dilakukan ketimbang pengawasan secara yuridis.²⁹

E. Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Revisi UU adalah berkenaan dengan revisi peraturan perundang-undangan yang ada. Agar peraturan perundang-undangan tersebut lebih relevan dengan masa kini dan masa mendatang, revisi ini diperlukan. Badan eksekutif atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat mengubah undang-undang melalui proses yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Syarat Revisi UU yakni yang pertama, adanya Kebutuhan Mendesak Revisi UU biasanya dilakukan jika terdapat kebutuhan mendesak yang memerlukan perubahan peraturan. Misalnya, perubahan kondisi sosial, ekonomi, atau politik

²⁸ Podung dkk., “Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia,” 95.

²⁹ Podung dkk., “Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia,” 96.

yang membuat UU yang ada menjadi tidak relevan atau tidak efektif lagi. Kedua, proses legislasi yang jelas harus melalui tahapan legislasi yang jelas dan transparan. Ini termasuk perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan oleh DPR dan pemerintah. Setiap tahapan harus melibatkan partisipasi publik untuk memastikan bahwa revisi tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dan yang ketiga kepatuhan terhadap prinsip hukumr revisi Konsep keadilan, kejelasan hukum, dan kemanfaatan merupakan konsep yang harus dipatuhi oleh suatu undang-undang. Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi (MK) juga perlu dimasukkan ke dalam proses revisi.

Perencanaan, penulisan, dan finalisasi suatu undang-undang merupakan bagian dari proses yang dikenal sebagai "pembentukan undang-undang."pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan." Uraian tersebut sejalan dengan tahapan dalam proses perubahan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sebelum perubahan atau amandemen UUD NRI 1945, MPR RI menjadi lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang sangat luas. MPR RI dianggap sebagai penjelmaan langsung dari kedaulatan masyarakat, tidak hanya itu MPR RI juga bisa mengeluarkan ketetapan yang sifatnya regeling atau mengatur dan kedudukannya dibawah satu tingkat UUD NRI 1945. Setelah terjadinya amandemen ke tiga MPR RI tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sehingga, menyebabkan kehilangan sebagian kewenangannya termasuk kewenangan mengeluarkan produk legislasi yang sifatnya regeling. Akan tetapi produk legislasi MPR RI yang sifatnya regeling masih berlaku hingga sekarang ini.

Permasalahan yang penulis angkat dalam tulisan ini timbul dikarenakan kedudukan ketetapan MPR RI dimasukan ke dalam hierarki norma perundang-undangan yang statusnya berada di bawah setingkat UUD NRI Tahun 1945 dan di atas setingkat Undang-undang atau Perppu. Hal ini tentu saja menimbulkan

implikasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seperti, kekosongan hukum atau ketiadaan lembaga yang berwenang dalam menguji produk politis MPR RI tersebut.

Menurut penulis dalam untuk menjawab tantangan tersebut salah satunya dengan revisi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003, dengan merubah pasal terkait kewenangan MK dalam pengujian produk legislasi. Penulis meyakini bahwa MK merupakan lembaga yang tepat untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR. Hal ini dasarkan pada pasal 24 C UUD 1945 Memposisikan MK sebagai penafsir konstitusi primer. Tidak hanya itu dasar dibentuknya MK dalam UU Nomor 24 tahun 2003 adalah untuk menegakan supremasi konstitusi dan satu-satunya lembaga yang melakukan penafsiran konstitusi, penulis meyakini hal ini menguatkan posisi MK untuk bisa menguji Tap MPR RI.

kewenangan MK pada hakikatnya mencerminkan lima fungsi Mahkamah Konstitusi, yaitu : (1) Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi (The Guardian of the Constitution), (2) Mahkamah Konstitusi sebagai Pengendali Keputusan berdasarkan Sistem Demokrasi (Control of Democracy), (3) Mahkamah Konstitusi sebagai Penafsir Konstitusi (The Sole or the Highest Interpreter of the Constitution), (4) Mahkamah Konstitusi sebagai Pelindung Hak Konstitusional Warga Negara (The Protector of the Citizens' Constitutional Rights). dan bahkan, (5) Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (The Protector of Human Rights).

Dengan fungsi yang pertama, keberadaan Mahkamah Konstitusi atau mekanisme kerjanya memungkinkan UUD sebagai hukum tertinggi di suatu Negara dapat benar-benar dilaksanakan dan ditegakkan dalam praktek bernegara. Dengan demikian hukum dapat benar-benar ditegakkan dengan dimulai tegaknya hukum yang paling tinggi. Dengan fungsinya yang kedua, maka proses pengambilan keputusan bernegara tidak hanya mengandalkan suara mayoritas dalam politik, karena mayoritas suara itu tidak identik dengan kebenaran dan keadilan berdasarkan konstitusi. Keputusan mayoritas suara bagaimanapun tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, jika bertentangan maka keputusan itu dapat

dibatalkan melalui proses peradilan konstitusi. Sementara itu, fungsi yang keempat dan kelima adalah sebagai pelindung hak konstitusional warga Negara dan /atau hak asasi manusia. Keduanya berbeda yang satu dengan yang lain. Hak warga Negara hanya berkaitan dengan warga Negara saja, sedangkan hak asasi manusia berkaitan dengan semua umat manusia yang berada didalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia.³⁰

Dari segi yang pertama, Mahkamah Konstitusi jelas merupakan pelindung hak konstitusional setiap warga Negara (*The Protector of the Citizens' Constitutional Rights*). Jika seorang warga Negara menganggap bahwa hak konstitusionalnya yang dilindungi oleh UUD 1945 dilanggar oleh berlakunya suatu ketentuan undang-undang, maka menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, perorangan warga Negara Indonesia yang bersangkutan berhak untuk mengajukan permohonan pengujian atas undang-undang yang bersangkutan. Bisa kita simpulkan bahwa MK merupakan suatu lembaga yang memang bertujuan untuk menjaga konstitusi, maka dari itu peraturan yang bertentangan konstitusi akan batal demi hukum.

³⁰ Suparto, *Konstitusi Teori, Hukum dan Perkembangannya*, 114–16.

