

**KEKOSONGAN HUKUM PENGUJIAN KETETAPAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013

**LEGAL VACUUM ON JUDICIAL REVIEW OF  
THE PEOPLE'S CONSULTATIVE ASSEMBLY DECREE**  
An Analysis of Constitutional Court Decision Number 24/PUU-XI/2013

**Ali Marwan Hasibuan**

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara

Email: ali\_marwan@rocketmail.com

Naskah diterima: 6 Juni 2020; revisi: 30 April 2022; disetujui: 29 Juni 2022

DOI: 10.29123/jy.v15i1.439

**ABSTRAK**

Konstruksi pengujian peraturan perundang-undangan menurut UUD NRI 1945 menyisakan kekosongan hukum untuk menguji atau melakukan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebenarnya, *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pernah dilakukan. Hal ini dapat dilihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013. Namun, dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat karena kewenangannya sudah ditentukan secara limitatif di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan perjanjian. Penelitian ini menggunakan data sekunder terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan juga bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat karena secara hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di atas undang-undang. Akan tetapi, berdasarkan pendapat Asshiddiqie materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah setara dengan materi muatan undang-undang sehingga seyogianya Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kata kunci: *judicial review*; ketetapan majelis permusyawaratan rakyat; kekosongan hukum.

## **ABSTRACT**

*Construction of judicial review on statutory regulations according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia left a legal vacuum corresponding with judicial review against the People's Consultative Assembly Decree. A judicial review of the People's Consultative Assembly Decree was filed a few years ago. It can be observed in the Constitutional Court Decision Number 24/PUU-XI/2013. Nonetheless, in the decision, the Constitutional Court states that it is not authorized to do a judicial review of the People's Consultative Assembly Decree because its authority has been set forth narrowly in Article 24C paragraph (1) of the Indonesian Constitution namely to perform a judicial review of the law to the constitution. This research uses normative juridical legal method by examining the theories, concepts, legal principles, norms, rules of statutory regulations, court decisions, and agreements. This research uses secondary data consisting of primary legal materials in the form of statutory regulations and court decisions as well as secondary legal materials in the form of books and journals. The research finds that based on the Constitutional Court Decision Number 24/PUU-XI/2013, the Court is not authorized to undertake a judicial review of the People's Consultative Assembly Decree because the hierarchical position of the People's Consultative Assembly Decree is above the law. However, according to the opinion of Asshiddiqie, the content of the People's Consultative Assembly Decree is equivalent to the content of the law therefore the Constitutional Court has the authority to perform a judicial review of the People's Consultative Assembly Decree.*

*Keywords: judicial review; the people's consultative assembly decree; legal vacuum.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Konstruksi pengujian peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945 terdapat dua yurisdiksi pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar dalam Pasal 24C ayat (1) dan Mahkamah Agung yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dalam Pasal 24A ayat (1) (Hasibuan, 2016b: 148). Apabila konstruksi tersebut diterapkan pada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka terdapat kekosongan hukum terkait dengan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan *judicial review* terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dalam perkembangannya, kekosongan hukum terkait dengan *judicial review* peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pengisian kekosongan hukum ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di mana, dalam putusan tersebut selain menetapkan kriteria dari kepentingan yang

memaksa dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap undang-undang dasar, sebagai berikut:

Bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang melahirkan norma baru dan sebagai norma hukum baru akan menimbulkan: (a) status hukum baru; (b) hubungan hukum baru; dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak peraturan pemerintah pengganti undang-undang disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menerima atau menolak norma hukum peraturan pemerintah pengganti undang-undang, namun demikian sebelum adanya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat untuk menolak atau menyetujui peraturan pemerintah pengganti undang-undang, norma hukum tersebut sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum baru yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut Mahkamah Konstitusi dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD NRI 1945. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebelum adanya penolakan atau persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan setelah adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena peraturan pemerintah pengganti undang-undang telah menjadi undang-undang (Hasibuan, 2016b: 147).

Dengan demikian, maka kekosongan hukum terkait dengan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan hanya *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Agustian, 2017: 112). Namun, ketiadaan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, bukan berarti kemudian *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak pernah diajukan. Tercatat bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pernah diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Pengujian atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 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 yang dimohonkan oleh Rachmawati Soekarnoputri, Universitas Bung Karno, dan Partai Pelopor.

Dalam permohonannya, para pemohon juga mengutip terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang serta menyinggung keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi sekaligus pelindung hak konstitusional warga negara. Dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi, maka sudah seyogianya Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para pemohon. Namun, dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa berdasarkan Lampiran IIA Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan secara hierarkis berada di bawah undang-undang dasar dan di atas undang-undang. Oleh karena, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas

undang-undang maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 pengujian terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, menarik kemudian untuk melihat bagaimana ke depan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan yang masih diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: apakah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 dapat mengatasi kekosongan hukum tentang pengujian atas keberadaan dan hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui apakah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 dapat mengatasi kekosongan hukum tentang pengujian atas keberadaan dan hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lebih lanjut, tulisan ini diharapkan memiliki kegunaan secara teoretis, memberikan dasar atau landasan dalam memberikan kewenangan untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi; sedangkan secara praktis, diharapkan memberikan masukan dalam pemberian kewenangan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Teori Jenjang Norma**

Kelsen mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang (*stufentheorie*). Menurut Kelsen, suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi atau norma dasar itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya (Indrati, 2010: 41). Apa yang dikemukakan oleh Kelsen menunjukkan kekhawatiran akan timbulnya konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah (Fadjar, 2020: 63).

Teori jenjang norma dari Kelsen ini diilhami dari seorang muridnya yang bernama Melk yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Menurut Melk, suatu norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di

bawahnya tercabut atau terhapus pula. Lebih lanjut Melk menjelaskan bahwa dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya. Apabila norma dasar itu berubah, maka sistem norma yang berada di bawahnya akan menjadi rusak (Indrati, 2010: 42).

Nawiasky mengembangkan teori Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Sebagai murid Kelsen, teori yang dikembangkan Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu: *staats fundamental norm* (norma fundamental negara); *staats grund gesetz* (aturan dasar/aturan pokok negara); *formell gesetz* (undang-undang "formal"); *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana/aturan otonom) (Indrati, 2010: 44-45).

Menurut Nawiasky, isi *staats fundamental norm* ialah norm yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara. Hakikat hukum suatu *staats fundamental norm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. *Staats fundamental norm* ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar (Indrati, 2010: 45-46). Di bawah *staats fundamental norm* ada *staats grund gesetz* yang merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Menurut Nawiasky, suatu aturan dasar negara atau aturan pokok negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staats verfassung*. Di dalam setiap aturan dasar negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan dan mengatur juga hubungan antarlembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antarnegara dengan warga negaranya. Aturan dasar negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah (Indrati, 2010: 48-49).

Kelompok norma-norma hukum yang berada di bawah aturan dasar negara adalah undang-undang. Berbeda dengan kelompok-kelompok norma di atasnya, maka norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma hukum dalam undang-undang tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primer. Dengan demikian, dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa (Indrati, 2010: 51-52).

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana dan peraturan otonom. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana ini bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-

undangan yang dimaksud adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas atau tidak (Ansori, 2018: 43).

Ajaran dalam teori jenjang norma ini pada dasarnya mengandung beberapa prinsip, yaitu:

- a) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
- b) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
- c) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
- e) Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum (Mahfud MD, 2007: 127).

## 2. Teori *Judicial Review*

*Judicial review* erat kaitannya dengan teori dan ajaran *trias politica* atau ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Tujuan dan perlunya pemisahan kekuasaan adalah untuk menjamin ada dan terlaksananya kebebasan politik anggota masyarakat Negara (Aziz, 2010: 121). Menurut Aziz yang mengutip Montesquieu, mengatakan bahwa kebebasan politik ditandai dengan adanya rasa tenteram, karena setiap orang merasa dijamin keamanan dan keselamatannya. Untuk mewujudkan kebebasan politik tersebut maka lembaga penyelenggara negara harus ditata sedemikian rupa agar orang tidak merasa tidak takut padanya. Penataan lembaga penyelenggara negara yang menjamin kebebasan tersebut, menurut Montesquieu dilakukan dengan cara memisahkan lembaga penyelenggara pemerintahan negara ke dalam berbagai cabang (Aziz, 2010: 122).

Selain itu, kewenangan *judicial review* juga bersumber dari prinsip bahwa kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara adalah konstitusi atau undang-undang dasar. Agar konstitusi atau undang-undang dasar menjadi hukum tertinggi, maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri, apabila terjadi pertentangan kemudian muncullah *judicial review* sebagai jalur penyelesaiannya (Helmi, 2019: 101).

Secara teoretik, dalam perspektif teori negara hukum, dalam suatu negara hukum demokratis

haruslah memenuhi unsur-unsur atau prinsip-prinsip tertentu dari suatu negara hukum. Prinsip atau unsur yang relevan adalah pengujian peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam perspektif teori konstitusi, materi muatan peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dari konstitusi dan untuk menjamin bahwa materi dan nilai-nilai dari konstitusi itu dipatuhi oleh norma-norma yang berada di bawahnya, maka diperlukan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (Safi', 2016: 212).

Sebenarnya, argumentasi sehingga timbulnya pengakuan terhadap teori *judicial review* ini dilandasi atas beberapa fundamen hukum sebagai berikut:

- a) Bahwa prinsip-prinsip hukum di dunia ini haruslah satu/sama di semua negara;
- b) Atau setidaknya, prinsip-prinsip hukum yang berlaku di suatu negara haruslah searas atau selaras satu sama lain;
- c) Adanya pengakuan kepada hukum yang suci sebagai perintah dewa-dewi;
- d) Adanya pengakuan kepada hukum yang suci sebagai titah Tuhan;
- e) Adanya pengakuan kepada hukum alam dalam arti klasik;
- f) Adanya pengakuan kepada hukum alam yang berdasarkan kepada rasio manusia;
- g) Adanya pengakuan terhadap *due process of law*;
- h) Adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (Fuady, 2011: 84).

Asshiddiqie mengemukakan dua tugas pokok yang tercermin dalam sistem *judicial review* ini yaitu:

- a) Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau *interpaly* antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. *Judicial review* dimaksudkan untuk mencegah dominasi kekuasaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan;
- b) Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi (Hasibuan, 2017: 42).

Duverger menyatakan bahwa *judicial review* berfungsi untuk menjaga agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut. Selain itu, kontrol terhadap tindakan badan eksekutif agar tindakan badan eksekutif tidak melanggar hukum (Huda, 2003: 104).

Dikaitkan dengan teori sistem hukum Friedman bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, menurut Natabaya pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan (*judicial review*) merupakan salah satu cara penegakan hukum dan lembaga peradilan yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi termasuk ke dalam aparaturnya penegak hukum atau *legal structure* (Natabaya, 2008: 185).

Jika kemudian, kewenangan *judicial review* yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang dan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka akan ditemukan kekosongan hukum terkait dengan pengujian

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kekosongan hukum seperti ini dalam negara hukum harus dihindari. Hal ini perlu dilakukan karena pengujian suatu peraturan perundang-undangan merupakan cara untuk menjaga kesatuan sistem hukum di suatu negara, terutama jika peraturan perundang-undangan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi (Hafidzi & Sugesti, 2019: 101). Selain itu, *judicial review* merupakan mekanisme kontrol hukum oleh lembaga yudisial terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif maupun eksekutif.

Prinsip ini merupakan implementasi dari sistem pemisahan kekuasaan yang dianut oleh UUD NRI 1945. *Judicial review* juga bagian dari wujud prinsip negara hukum yang menghendaki adanya kontrol norma hukum untuk mencegah adanya absolutisme kekuasaan. Sehingga produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga kekuasaan negara tidak ada penyalahgunaan kekuasaan. Dalam konteks negara hukum, *judicial review* dapat pula diartikan sebagai sarana untuk melindungi hak asasi warga negara yang dirugikan atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan (Ansori, 2016: 33).

Wewenang pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Mahkamah Konstitusi juga didasarkan pada asas-asas umum konstitusi, karena ketentuan-ketentuan yang bersifat konstitusional tidak hanya menunjuk pada ketentuan yang ada dalam UUD NRI 1945, melainkan mencakup pula asas-asas umum konstitusi atau asas-asas umum konstitusi atau asas-asas yang terkandung dalam undang-undang dasar. Selain itu, ketentuan-ketentuan yang bersifat konstitusional dapat pula dijumpai dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan maupun putusan badan peradilan. Dalam bidang pengujian peraturan perundang-undangan, prinsip tersebut menghendaki adanya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan untuk menjaga tertib hukum, sehingga tidak ada pertentangan antar norma di dalam peraturan perundang-undangan (Ansori, 2016: 43).

Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai fungsi sebagai *the guardian of the constitution* harus dapat mengambil peran untuk melakukan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mahkamah Konstitusi tidak boleh berlindung dibalik alasan “tidak berwenang,” karena justru hal itu dapat mencederai prinsip negara hukum itu sendiri. Di mana, di dalam prinsip negara hukum tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diuji. Peran Mahkamah Konstitusi ini harus dimaknai sebagai bagian dari penegakan prinsip negara hukum dan prinsip supremasi konstitusi yang dianut UUD NRI 1945 serta dalam rangka melindungi UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi dalam negara (Ansori, 2016: 43-44).

### **3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Hasibuan, 2019a: 106). Selain



itu, peraturan perundang-undangan yang dibuat lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (Hasibuan, 2016a: 255).

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditemukan pertama kali pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa: “Jenis peraturan perundang-undangan pemerintah pusat ialah: a) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; b) Peraturan Pemerintah; c) Peraturan Menteri (Hasibuan, 2019a: 106).

Pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan kemudian diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ini disebutkan bahwa bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD NRI 1945 ialah sebagai berikut:

- a) UUD NRI 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Keputusan Presiden; dan
- f) Peraturan-Peraturan Pelaksana Lainnya, seperti:
  - Peraturan Menteri;
  - Instruksi Menteri;
  - dan lain-lainnya (Hasibuan, 2019a: 106-107).

Hierarki peraturan perundang-undang kembali mengalami perubahan dengan keluarnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan adalah:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e) Peraturan Pemerintah;
- f) Keputusan Presiden yang bersifat mengatur;
- g) Peraturan Daerah (Hasibuan, 2019a: 107).

Pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan kemudian berganti seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) UUD NRI 1945;
- b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden; dan
- e) Peraturan Daerah (Hasibuan, 2019a: 107).

Seiring dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) UUD NRI 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Hasibuan, 2019a: 107-108).

Salah satu perubahan penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan mulai dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah terkait dengan keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki.

Pasang surut keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat terlepas dari perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara. Dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan untuk menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar haluan negara. Konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara mengakibatkan eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu peraturan perundang-undangan. Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah undang-undang dasar (Fajarwati, 2018: 83).

Sejak dilakukannya amandemen UUD NRI 1945 terjadi perubahan yang cukup besar seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak menjadi lembaga tertinggi negara dan juga tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen UUD NRI 1945 yaitu menetapkan undang-undang dasar, melantik presiden dan wakil presiden, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 (Fajarwati, 2018: 83).

Menurut Asshiddiqie, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut ketentuan UUD NRI 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan mendasar sehingga tidak lagi mengeluarkan produk hukum sebagaimana dikenal selama ini. Karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur, kecuali dalam bentuk undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar. Namun, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan, antara lain:

- a) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan baju hukum naskah perubahan undang-undang dasar sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) jo. Pasal 37 UUD NRI 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden telah resmi sebagai presiden dan wakil presiden sejak pengucapan sumpah/janji jabatannya di hadapan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945;
- c) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dari jabatannya sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) jo. Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI 1945;
- d) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi kekosongan jabatan presiden dan/atau wakil presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 (Mahfud MD, 2010: 32).

Jika kemudian kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan teori jenjang norma, menurut Maria Farida, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara seperti juga dengan batang tubuh undang-undang dasar yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara yang sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekatkan oleh norma hukum yang berisi sanksi. Dengan demikian, menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam jenis peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah (Fajarwati, 2018: 86).

Dengan menentukan status hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di atas undang-undang, berarti bahwa lembaga-lembaga yang berwenang mengubah, mencabut, ataupun menguji undang-undang tidak berwenang mengubah, mencabut, atau pun menguji konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tersisa tersebut sampai hari kiamat. Sebaliknya, lembaga yang berwenang mengubah undang-undang dasar juga tidak berwenang mengubah atau mencabut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, karena kedudukannya di bawah undang-undang dasar. Artinya, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, bahkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama-sama tidak mempunyai kewenangan untuk mencabut atau pun mengubah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersisa tersebut sampai hari kiamat, kecuali ketentuan yang menentukan hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu diubah terlebih dahulu (Yani, 2013: xix).

Bahkan, jika kita memperhatikan pernyataan Asshiddiqie bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) sudah disejajarkan dengan undang-undang. Ada tiga

argumentasinya mengenai hal ini yaitu sebagai berikut:

1. Sejak Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri telah menurunkan status hukum ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat warisan lama itu dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang bukan dengan undang-undang dasar. Pengaitannya dengan undang-undang berarti materi ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) dari masa lalu itu cukup diatur dengan undang-undang;
2. Kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) itu harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan UUD NRI 1945 memang tidak ada lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang, tetapi di bawah undang-undang dasar. Jika kedelapan ketetapan itu bukan undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar, maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun bentuk formilnya bukan undang-undang tetapi secara materiil kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) itu adalah undang-undang, yaitu sebagai *wet in materiele zin*.
3. Apabila status hukum kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) itu tidak dapat ditentukan dengan tegas maka keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum (Asshiddiqie, 2006: 74 - 80).

## II. METODE

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan perjanjian (Sihombing, 2017: 226). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus atau studi putusan untuk melihat bagaimana implikasi putusan yang diteliti dan bagaimana seharusnya isi putusan yang diteliti. Berkaitan dengan persoalan keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditelaah dengan menggunakan teori jenjang norma, teori *judicial review*, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Adapun sifat penelitian yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah preskriptif, berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan, preskriptif yang diberikan di dalam kegiatan penelitian hukum harus dapat dan mungkin untuk diterapkan. Oleh karena itu, yang dihasilkan oleh penelitian hukum, sekalipun bukan asas hukum baru atau teori baru, paling tidak argumentasi baru (Hasibuan, 2019b: 115). Adapun data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang sesuai dengan topik penelitian, kemudian bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku dan jurnal.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengalami pasang surut. Di mana, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat masuk

dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia juga dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b bahwa: “yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”

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

1. Diatur dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut:
  - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXV/MPRS/1966 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 Faham atau Ajaran Komunisme/*Marxisme-Leninisme* dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI 1945;

- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/1999.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang:
    - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan;
    - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
    - c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Peraturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A dan 18B UUD NRI 1945;
    - d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
    - e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
    - f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait;
    - g. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI 1945;
    - h. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
    - i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;

- j. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut;
- k. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Pasang surut keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat terlepas dari perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara. Dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan untuk menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar haluan negara. Konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara mengakibatkan eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu peraturan perundang-undangan. Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah undang-undang dasar (Fajarwati, 2018: 83).

Sejak dilakukannya amandemen UUD NRI 1945 terjadi perubahan yang cukup besar seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak menjadi lembaga tertinggi negara dan juga tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen UUD NRI 1945 yaitu menetapkan undang-undang dasar, melantik presiden dan wakil presiden, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 (Fajarwati, 2018: 83).

Menurut Asshiddiqie, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut ketentuan UUD NRI 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan mendasar sehingga tidak lagi mengeluarkan produk hukum sebagaimana dikenal selama ini. Karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur, kecuali dalam bentuk undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar. Namun, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan, antara lain:

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan baju hukum naskah perubahan undang-undang dasar sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) jo. Pasal 37 UUD NRI 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden telah resmi sebagai presiden dan wakil presiden sejak pengucapan sumpah/janji jabatannya di hadapan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945;
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dari jabatannya sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) jo. Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI 1945;

- d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi kekosongan jabatan presiden dan/atau wakil presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 (Mahfud MD, 2010: 32).

Jika kemudian kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan teori jenjang norma, menurut Maria Farida, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara seperti juga dengan batang tubuh undang-undang dasar yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara yang sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekatkan oleh norma hukum yang berisi sanksi. Dengan demikian, menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam jenis peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah (Fajarwati, 2018: 86).

Dengan menentukan status hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di atas undang-undang, berarti bahwa lembaga-lembaga yang berwenang mengubah, mencabut, ataupun menguji undang-undang tidak berwenang mengubah, mencabut, atau pun menguji konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tersisa tersebut. Sebaliknya, lembaga yang berwenang mengubah undang-undang dasar juga tidak berwenang mengubah atau mencabut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, karena kedudukannya di bawah undang-undang dasar. Artinya, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, bahkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama-sama tidak mempunyai kewenangan untuk mencabut atau pun mengubah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersisa tersebut sampai hari kiamat, kecuali ketentuan yang menentukan hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu diubah terlebih dahulu (Yani, 2013: xix).

Masuknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka berlakulah teori jenjang norma atau teori hierarki yang salah satu prinsipnya menyatakan bahwa isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (Mahfud MD, 2007: 127). Oleh karena itu, cara untuk memastikan agar isi atau materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak bertentangan dengan undang-undang dasar adalah melalui proses pengujian atau *judicial review*. Sehingga sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan seyogianya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dilakukan *judicial review* atau diuji oleh lembaga yudisial.

Hal ini perlu dilakukan karena pengujian suatu peraturan perundang-undangan merupakan cara untuk menjaga kesatuan sistem hukum di suatu negara, terutama jika peraturan perundang-undangan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi (Hafidzi & Sugesti, 2019: 101). Selain itu, *judicial review* merupakan mekanisme kontrol hukum oleh lembaga yudisial terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif maupun eksekutif. Prinsip ini merupakan implementasi dari sistem pemisahan kekuasaan yang dianut oleh



UUD NRI 1945. *Judicial review* juga bagian dari wujud prinsip negara hukum yang menghendaki adanya kontrol norma hukum untuk mencegah adanya absolutisme kekuasaan. Sehingga produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga kekuasaan negara tidak ada penyalahgunaan kekuasaan. Dalam konteks negara hukum, *judicial review* dapat pula diartikan sebagai sarana untuk melindungi hak asasi warga negara yang dirugikan atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan (Ansori, 2016: 33).

## **B. *Judicial Review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Walaupun terdapat kekosongan hukum terkait dengan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun dalam praktiknya, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah pernah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yaitu pada Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013 dan Nomor 75/PUU-XII/2014. Selain itu, kekosongan hukum terkait dengan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat juga pernah dipermasalahkan ke Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan kabur sehingga tidak dapat diterima.

Dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima dikarenakan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut Undang-Undang Mahkamah Konstitusi) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar;
2. Bahwa yang dimohonkan oleh para pemohon adalah pengujian Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan: "*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disebutkan di bawah ini merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat einmalig (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan,*" yaitu, sepanjang frasa "*baik karena bersifat einmalig (final)*" dan

frasa “*maupun telah selesai dilaksanakan*” khususnya nomor urut 30 mengenai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno;

3. Bahwa sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 setelah berlangsungnya proses reformasi dan telah menghasilkan perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 mengakibatkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Perubahan tersebut diantaranya adalah terjadinya penghapusan maupun pembentukan lembaga negara, pergeseran tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara, susunan dan kedudukan lembaga negara. Di antara perubahan mendasar yang memiliki pengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia adalah perubahan fungsi dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar;
4. Bahwa sebelum perubahan UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk menetapkan dan mengubah undang-undang dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta memilih presiden dan wakil presiden. Berdasarkan kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara tersebut maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 menetapkan berbagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sesudah perubahan UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar berdasarkan Pasal 3 ayat (1) dan 37 UUD NRI 1945; melantik presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945; memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar berdasarkan Pasal 3 ayat (3) UUD NRI 1945. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang memilih wakil presiden jika terjadi kekosongan wakil presiden berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UUD NRI 1945; dan memilih presiden dan wakil presiden jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945;
5. Bahwa dengan terjadinya perubahan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang memilih presiden dan wakil presiden, kecuali yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945, dan tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, sehingga keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan garis-garis besar haluan negara yang selama ini dimandatkan kepada presiden haruslah dilakukan peninjauan dan evaluasi. Peninjauan terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut diperlukan untuk menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih

ada serta menetapkan bagaimana keberadaan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut sejak berubahnya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, saat ini, dan di masa yang akan datang. Untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 2002 menetapkan dalam Pasal I Aturan Tambahan, yang menyatakan: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003*”;

6. Bahwa peninjauan kembali berdasarkan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 tersebut dilakukan sekaligus sebagai upaya untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selama ini ada (tahun 1960 sampai dengan tahun 2002). Berdasarkan amanat Pasal I tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sidang Tahunan, tanggal 7 Agustus 2003 telah menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, yang terdiri atas tujuh pasal dan mengelompokkan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 ke dalam enam kelompok. Salah satu kelompok yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para pemohon adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat yang termasuk dalam Pasal 6 yang dinyatakan sebagai berikut: “*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disebutkan di bawah ini merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig (final)*, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan*”;
7. Bahwa permohonan para pemohon adalah pengujian tentang konstitusionalitas Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, sepanjang frasa “*baik karena bersifat *einmalig (final)**” dan frasa “*maupun telah selesai dilaksanakan,*” khususnya nomor urut 30 mengenai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XXXIII/MPRS/1967, Mahkamah perlu mempertimbangkan kewenangan Mahkamah yang diatur secara limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu: “*menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar; memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar; memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum,*” dan ayat (2), yaitu: “*Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut undang-undang dasar.*” Selain itu, Mahkamah juga perlu mempertimbangkan eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat secara historis dalam beberapa peraturan yang mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

8. Bahwa berdasarkan Lampiran IIA Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan secara hierarkis berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang. Oleh karena Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas undang-undang maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 pengujian terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah.

Akan tetapi, jika kita memperhatikan pernyataan Asshiddiqie bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) sudah disejajarkan dengan undang-undang. Ada tiga argumentasinya mengenai hal ini yaitu:

1. Sejak Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri telah menurunkan status hukum ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat warisan lama itu dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang bukan dengan undang-undang dasar. Pengaitannya dengan undang-undang berarti materi Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) dari masa lalu itu cukup diatur dengan undang-undang;
2. Kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) itu harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan UUD NRI 1945 memang tidak ada lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang, tetapi di bawah undang-undang dasar. Jika kedelapan ketetapan itu bukan undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar, maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun bentuk formilnya bukan undang-undang tetapi secara materiil kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) itu adalah undang-undang, yaitu sebagai *wet in materiele zin*;
3. Apabila status hukum kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) itu tidak dapat ditentukan dengan tegas maka keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum (Asshiddiqie, 2006: 74-80).

Seyogianya dengan menggunakan pernyataan yang disampaikan oleh Asshiddiqie tersebut bahwa materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) sudah diturunkan dan sama dengan materi muatan undang-undang, Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan yang sama dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka Mahkamah Konstitusi berwenang

untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini juga menjadi jalan agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Selain itu, alasan mengapa *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat lebih tepat menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, dapat dilihat dari kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat secara hierarki yang berada di atas undang-undang dan di bawah undang-undang dasar. Di mana, berdasarkan kedudukannya tersebut, maka tidak mungkin Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat diuji oleh Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan tolok ukurnya undang-undang. Karena undang-undang berada di bawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dilakukan dengan tolok ukur UUD NRI 1945 dan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Wewenang pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Mahkamah Konstitusi juga didasarkan pada asas-asas umum konstitusi, karena ketentuan-ketentuan yang bersifat konstitusional tidak hanya menunjuk pada ketentuan yang ada dalam UUD NRI 1945, melainkan mencakup pula asas-asas umum konstitusi atau asas-asas umum konstitusi atau asas-asas yang terkandung dalam undang-undang dasar. Selain itu, ketentuan-ketentuan yang bersifat konstitusional dapat pula dijumpai dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan maupun putusan badan peradilan. Dalam bidang pengujian peraturan perundang-undangan, prinsip tersebut menghendaki adanya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan untuk menjaga tertib hukum, sehingga tidak ada pertentangan antar norma di dalam peraturan perundang-undangan (Ansori, 2016: 43).

Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai fungsi sebagai *the guardian of the constitution* harus dapat mengambil peran untuk melakukan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mahkamah Konstitusi tidak boleh berlindung di balik alasan “tidak berwenang,” karena justru hal itu dapat mencederai prinsip negara hukum itu sendiri. Di mana, di dalam prinsip negara hukum tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diuji. Peran Mahkamah Konstitusi ini harus dimaknai sebagai bagian dari penegakan prinsip negara hukum dan prinsip supremasi konstitusi yang dianut UUD NRI 1945 serta dalam rangka melindungi UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi dalam negara (Ansori, 2016: 43-44).

Hal tersebut juga sebenarnya sudah pernah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal *judicial review* peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Yang secara limitatif bukan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang hanya berwenang untuk menguji undang-undang. Di mana, Mahkamah Konstitusi kemudian menafsirkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan undang-undang secara materi muatan. Dengan menafsirkan hal yang demikian, maka seyogianya, Mahkamah Konstitusi juga dapat menafsirkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama dengan undang-undang secara materi muatan, sehingga Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Apabila kemudian, Mahkamah Konstitusi menafsirkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama dengan undang-undang secara materil, maka melalui Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi dapat mengisi kekosongan hukum *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sama halnya dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, ketika Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan undang-undang secara materil sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Walaupun kemudian dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak.

Demikian juga, seyogianya dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menafsirkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama dengan undang-undang secara materi dan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengujinya. Walaupun amar putusannya adalah permohonan ditolak, karena memang status Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, berdasarkan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dan berdasarkan analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 dapat disimpulkan bahwa terdapat kekosongan hukum terkait dengan *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini dikarenakan dalam UUD NRI 1945 tidak diberikan kewenangan *judicial review* terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun, sejatinya kekosongan hukum tersebut dapat diisi apabila kemudian Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013 menafsirkan bahwa secara materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah diturunkan sejajar dengan materi muatan undang-undang. Sehingga, Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat secara materil.

#### DAFTAR ACUAN

##### Buku

Ansori, L. (2018). *Pengujian peraturan perundang-undangan*. Malang: Setara Press.

Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal undang-undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kontitusi RI.

- Fuady, M. (2011). *Teori negara hukum modern (Rechtsstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- Hasibuan, A. M. (2017). *Konsep judicial review dan pelembagaannya di berbagai negara*. Malang: Setara Press.
- Huda, N. (2003). *Politik ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrati, M. F. (2010). *Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mahfud MD, M. (2007). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Natabaya, H. A. S. (2008). *Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa.
- Yani, A. (2013). *Pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif: Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Konstitusi Press.

### **Jurnal**

- Agustian, T. (2017, Oktober). Implikasi terhadap pengujian Ketetapan MPR/MPRS pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam rangka mengawal tegaknya konstitusi negara. *UBELAJ*, 2(2), 103-122.
- Ansori, L. (2016). Politik hukum judicial review Ketetapan MPR. *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 6(1), 28-52.
- Aziz, M. (2010, Oktober). Pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 7(5), 113-150.
- Fadjar, O. R. (2020). Tinjauan yuridis tentang efektivitas judicial review oleh Mahkamah Konstitusi dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. *Presumption of Law*, 2(1), 58-71.
- Fajarwati, M. (2018, Januari-Maret). Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 70-89.
- Hafidzi, A., & Sugesti, P. (2019). Interpretasi Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang. *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, 4(2), 97-110.
- Hasibuan, A. M. (2016a). Mengkritisi pemberlakuan teori fiksi hukum. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 16(3), 251-264.
- \_\_\_\_\_. (2016b). Pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 145-151.
- \_\_\_\_\_. (2019a). Keberadaan instruksi presiden sebagai produk hukum di Indonesia. *Reformasi Hukum*, XXIII(1), 96-112.
- \_\_\_\_\_. (2019b). Putusan peninjauan kembali perkara pidana sebagai novum dalam peninjauan

kembali perkara perdata. *Jurnal Yudisial*, 12(1), 105-120.

Helmi, M. I. (2019). Penyelesaian satu atap perkara judicial review di Mahkamah Konstitusi. *Salam: Jurnal Sosial & Budaya Syar-i*, 6(1), 97-112.

Safi'. (2016). Urgensi penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan (judicial review) di Indonesia. *Rechtidee*, 11(2), 208-225.

Sihombing, E. N. A. M. (2017). Perkembangan kewenangan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. *Jurnal Yudisial*, 10(2), 217-234.