

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGUJIAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (TAP MPR)¹

Selva Maya Sabna, Muhammad Syafi'i, Dina Cartika

Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

selvamaysab@gmail.com

ABSTRACT: Law No. 12 of 2011 on the Formation of Legislations and Regulations reinstated the TAP MPR in the hierarchy of laws and regulations, which had previously been omitted. The return of the MPR TAP to the order of laws and regulations implies that the MPR TAP must not contradict the constitution as the highest legal basis. Due to considerations in Article 24C paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the Constitutional Court refused to review the TAP MPR against the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Until now, there has been no legal provision that more clearly regulates the review of the TAP MPR and the mechanism that resulted in the vacancy. The purpose of this research is to determine how the legal arrangements for the TAP MPR trial are deemed to be in violation of the constitution, as well as which state institutions have the authority to review the TAP MPR. The doctrinal legal research method (juridical-normative) is used in this study, and the data sources used are obtained from secondary data using primary legal material, namely the Decree of the People's Consultative Assembly, and secondary legal materials such as books, journals, and others. The doctrinal legal research method (juridical-normative) is used in this study, and the data sources are obtained from secondary data using primary legal material, namely the Decree of the People's Consultative Assembly, and secondary legal materials such as books, journals, and others. According to the findings of this study, there is no legal regulation governing the TAP MPR test, and no state institution is authorized to administer it. As a result, the TAP MPR must be equated with the Law in order for the Constitutional Court to conduct a review. Another policy is to amend the Republic of Indonesia's 1945 Constitution by granting the Constitutional Court the authority to review the TAP MPR.

Keywords : TAP MPR, judicial review, hierarchy of laws and regulations

PENDAHULUAN

Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan tingkatan tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat di bawahnya tidak boleh bertentangan satu sama lain. Apabila suatu peraturan diketahui melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat diajukan permohonan pengujian atau uji materil kepada badan peradilan yang berwenang, dalam hal ini Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tujuan pengujian peraturan perundang-undangan adalah agar sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri, yaitu kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.

Konsep judicial review berasal dari negara-negara yang menganut prinsip supremasi konstitusi. Judicial review adalah istilah Amerika yang digunakan dalam bidang hukum konstitusional yang mengacu pada kewenangan lembaga pengadilan untuk membatalkan tindakan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi. Menurut Soepomo, istilah judicial review tidak dikenal di Belanda, tetapi dikenal dengan istilah hak menguji (*toetsingensrecht*).

¹ Kegiatan Penelitian Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pamulang Tahun Akademik 2022/2023 berdasarakan No. Kontrak: 2828-89/C.11/LL.SP KP/UNPAM/XI/2022

Judicial Review atau peninjauan kembali adalah pemeriksaan lembaga peradilan – lembaga yudikatif terhadap kesesuaian suatu Undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (Moh. Mahfud, 2010).

Kewenangan *judicial review* atau hak menguji di Indonesia dijalankan oleh dua lembaga kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Kewenangan Mahkamah Agung di atur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menjelaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Pada Pasal 24C tersebut di atur juga mengenai Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang pengujian konstitusionalitas Undang-Undang (*the constitutionally of law*) terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Pelaksanaan sistem pengujian undang-undang merupakan bentuk dan upaya teoritis untuk memperkuat konsep negara hukum dimana konstitusi merupakan hukum tertinggi. Hal ini sesuai dengan teori *stufenbau* dari Hans Kelsen. Ia menjelaskan bahwa tatanan hukum merupakan sistem norma yang hirarkis atau berjenjang dan di atas konstitusi sebagai hukum dasar, terdapat prinsip-prinsip dasar hipotetik yang lebih tinggi yang dikenal sebagai *groundnorm*, yang bukan aturan positif. Aturan hukum dari tingkat yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari aturan hukum dari tingkat yang lebih tinggi dalam hirarki hukum. (Janpatar Simamora, 2013)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau TAP MPR adalah sebuah produk hukum yang dibuat oleh MPR. Sebelum amandemen UUD 1945 MPR memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang salah satu wewenangnya adalah membuat produk hukum yang disebut sebagai TAP MPR. Pasca amandemen UUD 1945 yang keempat MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan kewenangannya dalam mengeluarkan TAP MPR dihapuskan yaitu MPR tidak berwenang untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatu (*regeling*). MPR hanya diberi kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beschikking*). Hilangnya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara berarti aturan dasar negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 berlaku tunggal. Akibatnya, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, bukan lagi lembaga perwakilan, melainkan '*joint sesion*' antara anggota DPR dan DPD yang bertugas mengubah dan menetapkan UUD 1945. (Irwandi, 2013)

Sementara itu, setelah terbitnya TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960-2002, beberapa TAP MPR telah dinyatakan tidak berlaku, dan terdapat 27 produk TAP MPR yang masih berlaku.

Mengenai pengujian produk hukum, jelas bahwa Mahkamah Agung memiliki batasan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, berbeda dengan Mahkamah Konstitusi, yang yurisdiksinya diatur oleh UUD 1945 yaitu untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Jika TAP MPR yang ditetapkan bertentangan dengan UUD 1945, lembaga kekuasaan kehakiman mana yang boleh melakukan pengujian? (Irwandi, 2013)

Menurut Harun Al-Rasyid, TAP MPR hanya bisa memuat penetapan (*beschikking*) dan tidak bisa dijadikan peraturan perundang-undangan atau yang bersifat pengaturan (*regeling*).

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis telah melakukan penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)”.

PERMASALAHAN

Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan pengujian TAP MPR dalam sistem hukum di Indonesia, penelitian ini membahas masalah-masalah yang akan uraikan agar tidak melebar terlalu jauh yaitu, **Pertama** Bagaimana pengaturan pengujian TAP MPR dalam tatanan hukum di Indonesia? **Kedua** Lembaga negara mana yang memiliki kewenangan melakukan pengujian TAP MPR?.

METODELOGI PENELITIAN

Pengkajian atau penelitian tentang hukum terutama mengenai ilmu hukum harus didasarkan pada karakter ilmu hukum itu sendiri. Morris L. Cohen mengemukakan bahwa:

“Legal research is the process of finding the law that governs activities in human being. It involves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze these rules”.

Jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia mempunyai arti: Penelitian hukum adalah proses menemukan hukum yang mengatur kegiatan dalam diri manusia. Ini melibatkan menemukan baik aturan yang ditegakkan oleh negara dan komisaris yang menjelaskan atau menganalisis aturan-aturan ini.

Soerjono Soekanto memiliki pandangan tentang penelitian hukum, menggambarkannya sebagai kegiatan ilmiah berdasarkan metodologi, sistematika, dan gagasan tertentu dengan tujuan menganalisis dan menyelidiki satu atau lebih fenomena hukum tertentu. Untuk lebih mengatasi persoalan yang ditimbulkan oleh gejala-gejala tersebut, juga dilakukan penelusuran fakta-fakta hukum secara menyeluruh.

Pendekatan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah *statue approach* dan *conseptual approach* atau pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. *Statue approach* yang digunakan dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan *judicial review* seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan undang-undang lainnya. Sedangkan *conseptual approach* yang digunakan adalah literasi-literasi yang berkaitan dengan konsep *judicial review* yang terdapat melalui buku, jurnal hukum atau penelitian-penelitian terdahulu.

Dalam bidang hukum di Indonesia obyek terhadap penelitian hukum dapat berupa hukum pidana, hukum perdata, hukum administrasi negara, hukum tata negara, maupun hukum adat. Obyek tersebut dipisahkan dalam dua kategori yaitu Penelitian hukum doctrial yang juga dikenal sebagai penelitian yuridis-normatif dan penelitian hukum non-doktrinal atau dikenal sebagai penelitian yuridis empiris/sosiologis.

Penelitian yang dilakukan penulis dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)” merupakan suatu penelitian yang termasuk ke dalam penelitian doktrinal atau penelitian yuridis-normatif sebab membahas tentang sumber hukum formal berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).

PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Pengujian TAP MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pernah memiliki kedudukan tertinggi dalam tatanan negara Indonesia yaitu pada sebelum adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pada saat itu, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan rakyat sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang mana tidak adanya *check and balances*. Ada beberapa lembaga tinggi negara yang terdapat dalam UUD 1945 antara lain: Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksanaan Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA).

Sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat MPR memiliki kekuasaan yang tidak terbatas yang berwenang untuk menetapkan Undang-Undang, Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan memilih Presiden dan Wakil Presiden serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Kewenangan MPR lainnya adalah sebagai berikut:

- 1) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden atau mandataris MPR;
- 2) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan majelis;
- 3) Menyelesaikan pemilihan dan mengangkat Presiden wakil Presiden;
- 4) Meminta pertanggungjawaban Presiden atau mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- 5) Mencabut mandat dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden atau mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang;
- 6) Mengubah Undang-Undang Dasar 1945;
- 7) Menetapkan peraturan tata tertib Majelis;
- 8) Menetapkan pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
- 9) Mengambil keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah atau janji anggota.

Pada saat sesudah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diamandemenkan lembaga tertinggi negara tidak lagi dipegang oleh MPR yang artinya MPR tidak sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan kedudukannya sejajar dengan Presiden, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK sebagai lembaga tinggi negara. Perubahan struktural MPR inipun berdampak pada kewenangannya yang tidak lagi sama seperti sebelum amandemen UUD 1945. Kewenangan MPR meliputi:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Melantik Presiden dan wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR;
- 3) Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden.

Saat ini, MPR tidak lagi berwenang untuk menetapkan GBHN dan juga tidak lagi dapat mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR), kecuali yang berhubungan dengan pengangkatan wakil Presiden menjadi Presiden. Jika terjadi kekosongan jabatan wakil Presiden, MPR dapat memilih wakil Presiden atau memilih Presiden dan wakil Presiden bilamana Presiden dan wakil Presiden meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan tugasnya selama masa jabatan secara bersama-sama.

Pada masa sebelum terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menduduki sebagai lembaga tertinggi negara mengalahkan jabatan Presiden. MPR sebagai sebagai lembaga tertinggi yang berarti sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat yang mana pernyataan tersebut diatur dalam Pasal 1 ayat (2) naskah asli Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan:

“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Pernyataan di atas menginterpretasikan sebagai tempat yang mewakili masyarakat keseluruhan yang berdaulat dan Presiden harus tunduk serta mempertanggungjawabkan segala tugas-tugas kenegaraannya. Sebagaimana MPR adalah representasi dari kedaulatan rakyat, maka segala ketetapan yang dikeluarkan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari produk hukum atau ketetapan lain yang dikeluarkan oleh lembaga tinggi negara lain seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), atau Mahkamah Agung (MA).

Berdasarkan hal tersebut, secara hierarki ketetapan MPR mempunyai tingkatan hukum yang lebih tinggi daripada undang-undang ataupun peraturan-peraturan lainnya.

Ketetapan MPR (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengalami pasang-surut. Pada pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 TAP MPR ditiadakan dan pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 TAP MPR di munculkan kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimly Asshiddie, bahwa TAP MPR/MPRS tidak memiliki kedudukan hukum sederajat dengan Undang-Undang Dasar tetapi sederajat dengan undang-undang. Jimly pun menerangkan alasannya sebagai berikut:

- 1) Sejak TAP MPR Nomor I/MPR/2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum TAP-TAP MPR yang lama dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang bukan dengan Undang-Undang Dasar;
- 2) TAP MPR harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum Indonesia yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak lagi dikenal produk hukum diatas undang-undang tetapi di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, yaitu sebagai *wet in materiele zin*;

Secara tegas, maka keberadaan norma hukum didalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Selama perkembangan MPR sampai saat ini, wewenang MPR dalam mengeluarkan TAP MPR sudah dihapuskan. Dihapuskannya kewenangan tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terlihat bahwa MPR sudah tidak mempunyai kewenangan untuk membuat dan mengeluarkan TAP MPR. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan kewenangan MPR hanya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Merujuk ketentuan yang sudah dijelaskan, MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur dalam subsistem peraturan perundang-undangan. Sekalipun MPR akan tetap menggunakan ketetapan MPR untuk membuat keputusan, sifat ketetapan yang baru tidak lagi memuat standar hukum yang mengatur.

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan terbaru, TAP MPR dimunculkan kembali yaitu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat menimbulkan akibat TAP MPR bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang dibawahnya. Mengenai akibat hukumnya, bagaimana jika TAP MPR terbukti melanggar UUD 1945 dan bagaimana jika tidak menutup kemungkinan bahwa TAP MPR akan diuji oleh orang-orang yang memiliki *legal standing* jika TAP MPR yang berlaku saat ini dianggap melanggar hak konstitusional.

Dihapuskannya kewenangan MPR dalam mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur, kemudian MPR diberi tugas untuk melakukan peninjauan terhadap TAP MPR/MPRS sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

Hasil dari peninjauan tersebut dimuatkan ke dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPR/S Sejak Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Jalan untuk peninjauan kembali dilakukan setelah disahkannya Undang-Undang 1945 amandemen ke empat pada tahun 2002 yang berakibat tidak dikenalnya lagi produk TAP MPR yang bersifat mengatur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan penjelasan diatas, diketahui bahwasanya belum ada ketentuan yang mengatur tentang pengujian TAP MPR bilaman mana dinilai bertentangan dengan konstitusi dan menyebabkan adanya kekosongan hukum. Pasal 1 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur bahwa MPR dapat melakukan peninjauan materi dan status hukum daripada TAP MPR/MPRS bukan untuk melakukan pengujian.

Lembaga Negara Pengujian TAP MPR

Lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan ada 2 (dua), yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung berkewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Adanya dua lembaga negara dengan kewenangan yang berbeda ini dapat menjadikannya lebih efisien dalam menangani kasus, karena pada saat sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi hanya ada Mahkamah Agung yang menangani kasus-kasus dari perkara banding sampai kasus *judicial review* atas peraturan perundang-undangan. Maka dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai badan peradilan yang menangani khusus pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Konstitusi atau yang biasa disingkat MK adalah badan peradilan yang terbentuk pada 13 Agustus 2003 setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengalami tiga kali perubahan dan Indonesia adalah negara ke-78 yang membentuk MK. Kedudukan MK sejajar dengan Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia MK diatur dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C dan Pasal 7B yang kemudian diperkuat lagi dengan adanya UU MK yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.

Menurut UU MK, tugas dan fungsi MK antara lain menangani perkara-perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu guna melindungi konstitusi dan memastikan pelaksanaan sepenuhnya sesuai dengan harapan rakyat dan cita-cita demokrasi. Ada lima fungsi MK dalam melaksanakan kewenangannya yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).

Dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 disebutkan bahwa MK memiliki kewenangan dan kewajiban. Kewenangan MK antara lain:

- 1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
- 3) Memutus pembubaran partai politik;
- 4) Memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Kewajiban MK adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Agung atau MA adalah lembaga yudikatif yang dibentuk pada 18 Agustus 1945

yang merupakan lembaga tinggi negara yang menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan dalam ketatanegaraan Indonesia bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi. MA merupakan pengadilan negara tertinggi yang mana sebagai pengadilan pada tingkat terakhir (kasasi) bagi putusan-putusan yang bermula dari pengadilan yang ada dibawahnya. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa badan peradilan dibawah MA meliputi peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara.

Dalam melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman, MA memiliki beberapa fungsi yaitu fungsi peradilan, fungsi pengawasan, fungsi mengatur, fungsi nasehat, fungsi administratif dan fungsi lainnya menurut undang-undang. Sebagai sesama pelaksana kehakiman, MA dan MK memiliki kewenangan yang berbeda. Kewenangan MA diatur dalam Pasal 24A Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Sementara itu kewenangan MK diatur pada Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagaimana yang sudah dijelaskan.

Sebagai peraturan perundangan-undangan di bawah Undang-Undang Dasar, TAP MPR mempunyai konsekuensi bahwa TAP MPR tersebut harus selaras dengan Undang-Undang Dasar. TAP MPR tidak boleh bersebrangan dengan konstitusi dan apabila ia bertentangan dengan konstitusi menyebabkan hilangnya legitimasi. Jika suatu TAP MPR dirasa tidak sejalan dengan konstitusi, maka seharusnya dilakukan *judicial review*. Sebaliknya, TAP MPR juga harus menjadi sumber dasar untuk pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, untuk melindungi persatuan tatanan hukum dalam negara perlu dilakukannya suatu pengujian untuk menilai apakah suatu norma hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan norma hukum yang lebih penting dan lebih tinggi kedudukannya.

Dalam perkembangannya, TAP MPR pernah diajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, namun permohonan tersebut tidak dapat di terima oleh Mahkamah Konstitusi dan dianggap kabur. Kasus permohonan *judicial review* TAP MPR terlihat dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR/S dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak ada lembaga yang mempunyai kekuasaan melakukan pengujian, sehingga menimbulkan ketidakjelasan hukum dan berdampak pengujian Ketetapan MPR/S ditolak dan Mahkamah Konstitusi yang mengadili serta memutuskan tidak menerima permohonan yang dijukan oleh Viktor dan kawan-kawan. Perkara lainnya mengenai permohona pengujian TAP MPR ke Mahkamah Konstitusi dilakukan juga oleh seorang Warga Negara Indonesia bernama Murnanda dan rekan-rekannya yang tergabung dalam Yayasan Maharya Pati yang mengajukan permohonan pengujian TAP MPR Nomor I/MPR/2003 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan materi yang diujikan adalah Pasal 6 angka 30 Pengujian TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno. Dalam perkara tersebut, dengan nomor putusan Nomor 75/PUU-XII-2014 Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi mengadili dan menolak permohonan yang dimohonkan.

Berdasarkan fakta diatas, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian TAP MPR karena mempertimbangkan kewenangannya untuk mengadili suatu permohonan serta kedudukan hukum atau *legal standing* dari pemohon. Terkait hal-hal demikian, dengan berdasar pada Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mahkamah Konstitusi memiliki opini bahwa salah satu

kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sebab TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan di atas Undang-Undang maka mengacu pada Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi berpendapat pengujian terhadap Ketetapan MPR/S tidaklah termasuk ke dalam wewenang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* mempunyai kewenangan untuk melakukan *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bertujuan agar melindungi konstitusi. Konstitusi sebagai dasar hukum yang menjadikan landasan bagi para pemangku kekuasaan menjalankan kedaulatan. Hal ini terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Oleh karena itu, adanya Mahkamah Konstitusi untuk menjaga agar konstitusi tetap utuh dan produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh pemangku kekuasaan tidak ada yang menyimpang dari konstitusi.

Secara yuridis, memang belum ada lembaga negara yang berwenang dan mekanisme melakukan *judicial review* TAP MPR jika TAP MPR yang masih berlaku di nilai bertentangan dengan konstitusi yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum. Dalam hal menjaga konstitusi tetap utuh seperti amanat Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi perlu mengambil kebijakan untuk melakukan *judicial review* tersebut karena Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi.

Pandangan Hamdan Zoelva – Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi periode 2013 - 2015 menjelaskan bahwa TAP MPR yang masih berlaku harus merujuk pada ketentuan Ketetapan MPR No.I/MPR/2003. Meskipun Mahkamah Konstitusi menyatakan pengujian TAP MPR bukan ranah kewenangannya namun, TAP MPR yang masih berlaku saat ini tetap memiliki norma hukum. Mahkamah Konstitusi pun tidak menampikkan bahwa Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dapat menjadi batu penguji.

Pernyataan mengenai pengujian TAP MPR oleh Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddie yang merupakan Ketua Mahkamah Konstitusi pertama berpendapat seharusnya Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji TAP MPR berdasarkan Ketetapan No.I/MPR/2003 karena keluarnya ketetapan tersebut, TAP MPR/S yang masih berlaku dapat disetarakan dengan undang-undang bukan dengan Undang-Undang Dasar. Terbitnya Ketetapan No. I/MPR/2003, MPR telah menurunkan status hukum TAP MPR warisan lama ke dalam derajat yang setara dengan undang-undang. Lebih lanjut Jimly mengatakan dalam hal status hukum TAP MPR disetarakan dengan Undang-Undang Dasar akan berakibat lebih buruk dibandingkan TAP MPR disetarakan dengan undang-undang. Dalam proses pembentukan TAP MPR sebuah TAP MPR dibentuk dengan mekanisme suara terbanyak sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945. Jika status hukumnya dianggap setara dengan Undang-Undang Dasar, maka untuk mengubah dan mencabutnya diperlukan persyaratan dukungan suara yang lebih sulit sesuai dengan ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Bila ditinjau dari segi isinya, TAP MPR yang masih berlaku lebih memerlukan sifat keterbukaan dan fleksibilitas dibandingkan dengan materi muatan dalam Undang-Undang Dasar, sehingga memerlukan mekanisme perubahan yang lebih sederhana dibandingkan dengan materi Undang-Undang Dasar 1945.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan yang sudah dijelaskan penulis, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, Kembalinya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki konsekuensi bahwa TAP MPR dapat dinilai bersebrangan dengan konstitusi, maka perlunya pengujian TAP MPR. Saat ini ketentuan mengenai judicial review TAP MPR belum ada pengaturannya dan ini menyebabkan terjadinya kekosongan hukum. Pasal 1 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur bahwa MPR dapat melakukan peninjauan materi dan status hukum daripada TAP MPR/MPRS bukan untuk melakukan pengujian. **Kedua**, Lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian TAP MPRpun belum ada pengaturannya. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian TAP MPR dengan alasan pertimbangan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Seharusnya berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dimana MPR menurunkan status hukum TAP MPR yang masih berlaku saat ini disetarakan dengan undang-undang sehingga dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi. Kebijakan lainnya adalah dengan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk pengujian TAP MPR.

SARAN

Saran-saran yang dapat penulis berikan terkait penjelasan kesimpulan sebelumnya adalah: **Pertama**, Mengatasi terjadinya kekosongan hukum karena belum adanya pengaturan terkait pengujian TAP MPR dan mekanismenya, maka pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk membuat sebuah produk hukum yaitu undang-undang tentang pengujian TAP MPR. **Kedua**, Untuk menentukan lembaga negara yang berwenang dalam hal pengujian TAP MPR, diperlukan disetarakan dengan undang-undang yang demikian Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian TAP MPR terhadap Undang-Undang Dasar. Selanjutnya, MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dapat mengamandemen khususnya Pasal 24C dengan menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk dapat mengadili dan memutus yang putusannya bersifat final dalam melakukan pengujian TAP MPR/S terhadap Undang-Undang Dasar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Huda, N, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

Jimly Asshiddie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Artikel Jurnal :

- Achmad, Mulyanto. "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Yustisia* 2.1 (2013).
- Irwandi, Irwandi. "Kedudukan TAP MPR dan Implikasinya terhadap Hierarki Peraturan Perundang Undangan di Indonesia." *INOVATIF/ Jurnal Ilmu Hukum* 6.2 (2013).
- Pratiwi, Lintang Galih. "Kewenangan Uji Material (Judicial Review) terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Mahkamah Konstitusi." *SASI* 26.4 (2020): 514-526.
- Sihombing, Rudi Heriyanto, Dodi Haryono, and Junaidi Junaidi. *Gagasan Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Diss. Riau University, 2016.