

KEKUATAN MENGIKAT KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA¹

ARFIAN DAWANGI²

Lendy Siar³

Carlo A. Gerungan⁴

ABSTRAK

Skripsi ini membahas mengenai perkembangan kekuatan mengikat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem hukum di Indonesia dan implikasinya terhadap peraturan perundang-undangan. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, ketetapan MPR memiliki kedudukan yang tinggi dalam hierarki perundang-undangan, tetapi setelah reformasi posisi ini mengalami perubahan. Pada tahun 2011, dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, ketetapan MPR kembali diakui dalam hierarki perundang-undangan di bawah UUD 1945. Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan analisis yuridis kualitatif untuk memahami implikasi dari perubahan ini terhadap tugas dan wewenang MPR serta dampaknya pada sistem hukum nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengakuan kembali ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan membawa konsekuensi hukum yang signifikan, terutama dalam konteks hubungan antara lembaga negara dan kepastian hukum di Indonesia.

Kata Kunci : *ketetapan MPR, sistem hukum, hierarki perundang-undangan, UUD 1945, implikasi hukum*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebelum Perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia⁵, Namun pada tahun 2011, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tap MPR kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara

hierarki berada di bawah UUD 1945. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Salah satu yang membedakan dalam hierarki dengan peraturan yang sebelumnya yaitu hierarki peraturan diatur didalam Pasal 7 Ayat (1) undang-undang nomor 10 tahun 2004⁶ tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencantumkan kembali yang namanya ketetapan MPR.

Dicantumkan kembali ketetapan MPR didalam hierarki tentu akan menimbulkan implikasi yang akan membawa perubahan kepada tugas dan kewenangan MPR dalam Undang-undang 1945. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK).

Sebelum ada perubahan UUD 1945, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) (sebelum perubahan) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Artinya, kekuasaan dilakukan sepenuhnya oleh MPR sehingga tidak terjadi check and balances. Setelah perubahan UUD 1945, Tidak ada lagi pengelompokan Lembaga tertinggi negara dan Lembaga tinggi negara. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar (sesudah perubahan) , MPR tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan GBHN dan tidak lagi mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR) yang bersifat mengatur, kecuali berkenaan dengan menetapkan Wakil presiden menjadi Presiden, memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, atau memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Setelah amandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK,

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 19071101451

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Hakim Abdul Aziz, Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2011, hlm. 15

⁶ Pasal 7 ayat 1 UU nomor 10 tahun 2004.

MA, dan MK. Seperti yang dijelaskan diatas MPR adalah lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya, yang kita ketahui lembaga negara yang setara dengan MPR ada Mahkamah Agung (MA), MA juga membuat peraturan perundang-undangan yang disebut dengan peraturan Mahkamah Agung yang disingkat (PERMA), Perma juga salah satu peraturan perundang-undangan yang diundangkan pada berita negara republik Indonesia, perma merupakan peraturan dari prinsip MA yang ditujukan ke seluruh jajaran peradilan tertentu yang berisi ketentuan bersifat hukum acara peradilan, namun yang membedakan PERMA dengan TAP MPR adalah PERMA hanya di lingkup pengadilan saja sedangkan TAP MPR bersifat luas, PERMA juga berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dan sederajat dengan peraturan pemerintah (PP)

Kedudukan Perma dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia jelas diuraikan pada Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) ⁷ yang mengganti Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, UU tersebut menyatakan bahwa peraturan MA memiliki kedudukan diluar hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

Pada umumnya, hukum tertulis itu merupakan produk legislasi oleh parlemen atau produk regulasi oleh pemegang kekuasaan regulasi yang biasanya berada di tangan pemerintah atau badan-badan yang mendapat delegasi kewenangan regulasi lainnya. Oleh karena itu bentuknya dapat berupa legislative acts seperti undang-undang atau executive acts seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Mahkamah Agung, atau Peraturan Bank Indonesia, dan sebagainya. Demikian pula lembaga-lembaga pelaksana Undang-undang lainnya yang diberi kewenangan untuk menetapkan sendiri peraturan-peraturan yang bersifat internal seperti Mahkamah Agung menetapkan peraturan Mahkamah Agung (PERMA), Mahkamah Konstitusi menerapkan peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), Badan Pemeriksa Keuangan juga demikian⁸.

Berkaitan dengan terjadinya perubahan kedudukan MPR ternyata juga telah menimbulkan pro dan kontra khususnya terhadap kedudukan

TAP MPR dalam hirarkhi hukum nasional. Hal ini terjadinya tarik ulur TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang undangan di Indonesia. Terjadinya tarik ulur penempatan Ketetapan MPR dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan ternyata telah memunculkan berbagai tanggapan pro dan kontra, disatu sisi keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (ex-officio) akan menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.⁹

Dalam hal ini UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda. namun di sisi lain akibat dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara peraturan perundang-undangan lainnya.

Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan suatu bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem Perundang-undangan Indonesia. Dengan dicantumkannya kembali TAP MPR ke dalam hirarki, sebagai konsekuensi karena masih banyak TAP MPR yang masih berlaku. Sehingga dengan masuknya kembali ke dalam hirarki, secara hukum kekuatannya lebih kuat dibanding sebelumnya.¹⁰

Pemberlakuan kembali TAP MPR membawa implikasi hukum terhadap prosedur pengujian hukum (judicial review) yaitu lembaga negara mana kah yang

akan berwenang menguji materi TAP MPR apabila terdapat materi muatan yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 sesuai Pasal 24 C ayat (1), "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Sementara Mahkamah Agung berwenang

⁷ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸ Jimly Asshidiqie, 2014. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 140

⁹ *Ibid*

¹⁰ Hirarki Peraturan Perundang-undangan berubah, terdapat dalam,

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e29a86c799c4/hierarki-peraturan-peruu-berubah->

menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang- undang sesuai Pasal 24 A ayat (1), “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Pemberlakuan kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan menimbulkan potensi terjadinya kekosongan hukum

Indonesia menganut teori Hans kelsen dengan istilah teori hukum berjenjang (stufenbau) atau juga dikenal dengan hierarki norma, Didalam teori tersebut Hans kelsen mengemukakan bahwa peraturan yang lebih rendah harus mengacu kepada peraturan yang lebih tinggi yaitu undang-undang dasar 1945 (Grundnorm). jika bertentangan dengan itu maka harus dilakukan pengujian kembali oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, Dan didalam sistem perundang-undangan Indonesia dikenal dengan namanya pengujian peraturan perundangan-undangan karena bagaimanapun tidak ada satupun undang-undang yang minus didalam pengujian.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perkembangan kekuatan mengikat ketetapan MPR dalam sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimana implikasi kedudukan ketetapan MPR dalam peraturan perundang undangan di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normatif. Melalui penelitian tersebut, peneliti berusaha mendiskripsikan penelitian normatif yang mengkaji norma hukum dan azas-azas hukum terkait dengan aturan-aturan hierarki yang sudah ada sejak dahulu dengan yang baru diterbitkan Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat diskriptif analistis dimana data penelitian diolah, dianalisis dan disajikan dengan pemberian gambaran yang lengkap mengenai hierarki ketetapan MPR didalam perundang-undangan Indonesia Yang dilakukan dengan alat pengumpul data studi dokumen.

PEMBAHASAN

A. Perkembangan Kekuatan Mengikat Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum

di Indonesia

Ketetapan MPR/MPRS sebelum perubahan UUD Tahun 1945 merupakan putusan MPR mempunyai kekuatan mengikat ke dalam Anggota MPR/MPRS dan juga mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar Anggota MPR/MPRS yaitu kepada Lembaga Tinggi Negara, Presiden, legislatif, yudikatif, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan serta kepada seluruh lapisan Masyarakat¹¹

Pemerintahan Orde Baru dimulai sejak tahun 1966 – 1998, dengan adanya Surat Perintah Sebelas Maret, yang kemudian disalahartikan sebagai surat pemindahan kekuasaan. Pada tanggal 27 Maret 1968, Soeharto diangkat sebagai presiden hal ini berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968, sampai hasil pemilu ditetapkan pada tanggal 10 Maret 1983, beliau mendapat penghargaan sebagai Bapak Pembangunan Nasional , diajukannya hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang tercantum dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, antara lain disebabkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang telah dijadikan dasar hukum bagi Penetapan Presiden yang sederajat dengan Undang-Undang¹². Selain itu, berdasarkan Tap MPR juga memuat “Susunan Kekuasaan dalam Negara Republik Indonesia” yang semua kekuasaan dalam negara bersumber pada Presiden RI.

Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan sidang istimewa MPR 1998 dan dilanjutkan dengan sidang umum MPR tahun 1999 (hasil Pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan sidang tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sekaligus sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang pada sidang-sidang MPR sebelumnya tidak pernah disinggung lagi keberadaannya.

Kemudian pada tahun 1999, dengan dorongan yang besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa, pemerintah mulai mengubah konsep otonomi daerah. Maka lahirlah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (telah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004) dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (telah diganti dengan UU Nomor 33 Tahun 2004). Perubahan ini tentu

¹¹ Budiman B. Sagala, 1982. Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 245-246.

¹² Riri Nazriyah, 2007. MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 69.

saja berimbang pada tuntutan perubahan terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena itulah, dibuat Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia masih berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Hal tersebut berarti, bahwa TAP MPR masih mempunyai fungsi sebagai pelaksana aturan-aturan pokok yang ada di dalam UUD 1945 dan sekaligus mengarahkan haluan negara yang tertuang di dalam GBHN.

Kemudian pada tanggal 24 Mei 2004, DPR dan Pemerintah menyetujui RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi UU Nomor 10 Tahun 2004, yang berlaku efektif pada bulan November 2004. Keberadaan UU ini sekaligus menggantikan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada

Dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, status dan kedudukan TAP MPR mengalami perubahan. Perubahan tersebut merupakan dampak dari pergeseran kedudukan MPR dan perubahan fungsi serta wewenangnya. Dahulu sebelum perubahan, MPR merupakan lembaga tertinggi, namun setelah perubahan UUD 1945 maka kedudukan MPR sejajar dengan lembaga lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Agung, BPK, dan Mahkamah Konstitusi. Fungsi dan kewenangan MPR setelah perubahan meliputi kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.¹³ Dengan terjadinya pergeseran kedudukan dan perubahan fungsi dan wewenang MPR, produk hukum yang dibuat oleh MPR meliputi perubahan dan/ atau penetapan UUD, Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, tanpa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan posisi MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan kita tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai peraturan (regeling), melainkan sebagai penetapan (beschikking)¹⁴ sehingga dapat dikatakan, yang dulunya produk hukum MPR bersifat mengikat kedalam dan keluar, namun setelah terjadinya perubahan UUD 1945 menjadi hanya bersifat kedalam saja.

Setelah perubahan keempat UUD 1945, sidang MPR hanya dapat mengagendakan pembahasan mengenai salah satu dari empat kewenangan MPR, yaitu :

- a. perubahan Undang-Undang Dasar,
- b. pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden,
- c. pemilihan Presiden dan/ atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan, atau
- d. pelantikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Di luar keempat macam agenda tersebut, secara konstitusional, tidak dikenal adanya sidang MPR yang lain.¹⁵ Terlebih lagi sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, status hukum dan kedudukan dari TAP MPR/S itu semakin tidak jelas. Secara sekilas perlu diketahui bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 merupakan perwujudan dari amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 194535. Tap MPR merupakan bentuk evaluasi materi dan status hukum Tap MPR/S yang ada sejak tahun 1960 sampai tahun 2002. Di dalam Tap MPR terdiri dari 6 pasal yang masing-masing mengelompokkan Tap MPR/S menurut status keberlakuannya, yaitu :¹⁶

1. Pasal 1 (8 Ketetapan)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

2. Pasal 2 (3 Ketetapan)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut.

3. Pasal 3 (8 Ketetapan)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan

¹³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hasil Amandemen Terakhir.

¹⁴ Mahud Md., Op.cit, hlm. 17

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hlm. 6

¹⁶

terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.

4. Pasal 4 (11 Ketentuan)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

5. Pasal 5 (5 Ketentuan)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.

6. Pasal 6 (104 Ketentuan)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang disebutkan di bawah ini merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. terlihat bahwa Tap MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya berjumlah 6 ketetapan, dengan perincian sebagai berikut :

- a. Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003
 1. Tap MPR 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 Komunis/Marxisme-Leninisme.
 2. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- b. Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003
 1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.¹⁷

Karena Ketetapan MPR oleh MPR sendiri telah didiskualifikasi atau dikeluarkan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dan tidak akan dibentuk lagi oleh MPR, Ketetapan MPR yang materi-materinya setingkat dengan undang-undang dimasukkan dalam undang-undang, sehingga lahir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, seperti apa yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa Kedudukan TAP MPR diadakan dan digantikan oleh Undang-Undang yang langsung berkedudukan dibawah UUD 1945.

Muatan TAP MPR apabila dianalisa sesuai pendapat Satjipto Rahardjo, belum sepenuhnya dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan. Disisi lain nomenklatur ketetapan/keputusan menimbulkan ambiguitas dan kerancuan filosofis antara teori dengan praktik. TAP MPR yang dikeluarkan semenjak pada masa awal persidangan mengindikasikan inkonsistensi dalam mengatur muatan TAP MPR apakah sebagai sebuah produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) atau menetapkan (*beschiking*). Berdasarkan peninjauan yang dilakukan, tidak semua Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR memiliki norma hukum yang sejenis untuk keseluruhan pasalnya dan juga sifat yang dimiliki Ketetapan tersebut.

UU No. 12 Tahun 2011 memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 2).¹⁸ Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yaitu terdiri atas UUD Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan

¹⁷ Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011

¹⁸ Pasal 1 angka 2 dan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011

Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011. Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011).

B. Implikasi Kekuatan Mengikat Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Setelah adanya amandemen UUD 1945 telah terjadi pergeseran kedudukan dan perubahan fungsi dan wewenang MPR yang dulunya adalah sebagai lembaga tertinggi negara. Oleh karena itu, terkait dengan TAP MPR yang awalnya bersifat mengikat ke dalam dan keluar, sekarang hanya mengikat ke dalam saja. “Dengan sifat mengikat TAP MPR yang sekarang hanya mengikat ke dalam saja, akan menyebabkan implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda beda.”

Produk hukum TAP MPR merupakan produk legislasi yang dikeluarkan secara konsisten oleh MPR melalui fungsi dan wewenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. TAP MPR secara yuridis-formal termasuk salah satu jenis peraturan-perundang-undangan dengan landasan TAP MPR No. XX/MPR/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya. Secara umum ketetapan MPR dapat diartikan sebagai bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif. Putusan-putusan MPR itu selama ini dinamakan Ketetapan ataupun Keputusan. Ketetapan bersifat ke luar dan ke dalam, sedangkan Keputusan bersifat internal¹⁹. Hajriyanto Y. Thohari, Wakil Ketua MPR, menyatakan bahwa Ketetapan MPR pasca UU No. 12 Tahun 2011 kembali didudukan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sangat besar dan signifikan yaitu Ketetapan MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah

satu rujukan selain UUD Tahun 1945, bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini melainkan juga dalam pembentukan kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) harus memperhatikan Ketetapan MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepada Ketetapan MPR tersebut dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya²⁰. Dengan Tap MPR yang hanya berjumlah 6 ketetapan tersebut menjadi pertanyaan kemudian mengapa Tap MPR dimasukkan kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tentu jika argumentasi yang diajukan hanya semata untuk melakukan *preserve and strengthen* terhadap keberadaan Tap MPR²¹ menjadi tidak relevan jika dibandingkan dengan implikasi yang ditimbulkan oleh re-eksistensi Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tidak masuknya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tentu tidak dapat dimaknai sempit bahwa Tap MPR menjadi tidak berlaku dan membuat kewibawaan kelembagaan MPR sirna. Bahwa masuk tidaknya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang, tetapi tentu harus tetap mempertahankan implikasi yang ditimbulkan dari pilihan kebijakan tersebut

Hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan atau dapat dikatakan tidak lagi mempunyai kedudukan di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Kedudukan TAP MPR digantikan oleh Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Hal ini menjadi masalah yang cukup serius, mengingat masih ada TAP MPR/S yang masih berlaku hingga sekarang dan juga mengatur hal-hal yang cukup penting.

Setelah sekian lama Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut di laksanakan, akhirnya pemerintah menyadari adanya kekurangan-kekurangan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tersebut. Untuk mengakomodir semua permasalahan tersebut, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sehingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

¹⁹ Jurnal Majelis Edisi 1 - Kedudukan Ketetapan MPR.

²⁰ Hajriyanto Y. Thohari, “Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011”.

²¹ Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tertanggal 2 Maret 2011.

tersebut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.²²

Menurut salah satu Konsideran Menimbang di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menyatakan, bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan mengapa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, sehingga digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketetapan MPR (TAP MPR) diletakkan kembali di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan bahkan kedudukannya berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Hal tersebut justru membuat kita kebingungan, mengingat setelah perubahan keempat UUD 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara seperti yang telah dijelaskan sebelumnya di atas. Untuk itu perlu kita telusuri lebih dalam lagi mengapa TAP MPR diletakkan kembali di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru.²³ Pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)²⁴ ke-36 tanggal 22 Juli 2011 yang dipimpin oleh H.M. Anis Matta (Fraksi Partai PKS), juga dihadiri oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang ketika itu dijabat oleh Patrialis Akbar selaku yang mewakili Presiden, yang membahas tentang Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Sutjipto selaku Ketua PANSUS RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada rapat itu mengatakan: Penambahan ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hirarki ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan dimaksudkan untuk memberikan pengakuan terhadap TAP MPR yang masih berlaku. Berdasarkan TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan

MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002²⁵. Menurut apa yang telah disampaikan oleh Satjipto di atas, dapat disimpulkan bahwa alasan penempatan kembali TAP MPR di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan semata-mata hanya untuk memberikan pengakuan terhadap TAP MPR yang masih berlaku. Martin Hutabarat (Fraksi P. GERINDRA) memberikan pandangan terhadap apa yang telah disampaikan oleh Satjipto selaku Ketua Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terlebih dahulu menyampaikan interupsi kepada pimpinan rapat, pandangannya: saya memahami kerja keras dari Saudara-saudara untuk menyusun RUU ini untuk bisa kita sahkan hari ini. Tapi satu hal yang harus kita pikirkan matang-matang, ini akan bergeser sedikit dari satu konsensus hirarki dan susunan peraturan perundang-undangan kita.²⁶ Dulunya kita sudah menempatkan sesudah Undang-Undang Dasar itu adalah undang-undang, tetapi sekarang kita memberi posisi kepada Ketetapan MPR. Memang saya melihat didalam penjelasannya dibatasi bahwa Ketetapan MPR itu adalah pada bunyi yang lalu yang sudah disahkan pada saat MPR bersidang pada saat yang lalu. Tetapi bukan tidak mungkin wewenang MPR juga akan bisa memperbaiki TAP MPR tersebut. Memang ini harus kita pikirkan matang-matang karena memang saya kira kita dari dulunya sudah konsensus bahwa Undang-Undang Dasar itu langsung kepada undang-undang. Walaupun kita pahami bahwa ada Ketetapan-ketetapan MPR sebelumnya yang juga kita akui pemberlakuannya, dan ini dicoba ditampung oleh rumusan ini, tapi saya kira kita harus pikirkan ke depan bagaimana menempatkan sistem peraturan perundang-undangan kita yang sesuai dengan reformasi yang hendak kita lakukan di dalam pembentukan perundang-undangan.²⁷ Dalam penjelasan Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,²⁸ yang dimaksud dengan Ketetapan MPR yaitu Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002²⁹, tanggal 7 Agustus 2003 Penjelasan Pasal 7 butir 1 di atas

²² Analisis kekurangan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

²³ “perubahan keempat UUD 1945 tentang kewenangan MPR”

²⁴ Rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Ke-36

²⁵ <http://dpr.go.id>

²⁶ *ibid* 43

²⁷ *Ibid*

²⁸ “Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”

²⁹ “Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan

dapat kita lihat, bahwa penempatan kembali Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia hanya untuk memberikan status hukum pada Ketetapan MPR/S yang masih berlaku hingga saat ini.

Namun, yang dipermasalahkan adalah bukan soal benar atau salah penempatan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun lebih mempermasalahkan implikasi yang ditimbulkan dari pilihan kebijakan tersebut. Salah satu implikasi yang membuat penempatan Tap MPR dalam hierarki menjadi dilematis adalah potensi pertentangan Tap MPR dengan konstitusi. Beberapa indikasi munculnya pertentangan Tap MPR dengan konstitusi dapat dilihat dari uraian berikut ini: Pertama, merujuk pada Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, mengamanatkan untuk membentuk undang-undang tentang tata cara pembentukan undang-undang, yang kemudian diwujudkan dengan UU Nomor 10 Tahun 2004³⁰, atau yang terbaru dengan UU Nomor 12 Tahun 2011³¹ yang mengatur hal yang sama bahwa materi muatan undang-undang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Dengan pendekatan norma tersebut maka mutatis mutandis kedudukan Tap MPR di bawah UUD terderogasi dengan norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi, karena yang dapat menjabarkan norma konstitusi lebih lanjut hanya Undang-Undang. Kedua, walaupun secara tegas Tap MPR tidak dapat menjabarkan lebih lanjut ketentuan konstitusi sebagaimana dibahas di atas, tetapi sebagai konsekuensi keberadaan hierarkis Tap MPR membuat materi muatan Tap MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya. Bahwa sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, konsekuensi hierarkisitas norma adalah tidak menghendaki adanya pertentangan norma dan mengarah pada koherensi norma, untuk itu keberadaan Tap MPR di bawah UUD dan di atas peraturan perundang-undangan yang membawa konsekuensi materi muatan Tap MPR akan dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Menjadi

problematis kemudian jika secara materi muatan saja Tap MPR ada potensi bertentangan dengan UUD tetapi dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Ketiga, merujuk pada Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan dengan jelas bahwa yang dapat melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya dengan Undang-Undang, dan bukan dengan produk hukum yang lain. Tetapi, jika menelaah salah satu di antara Tap MPR yang masih berlaku, yaitu Tap MPRS 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 Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, di sana terlihat jelas sarat dengan nuansa pembatasan hak asasi manusia.³² Keempat, sebagai tindak lanjut dari adanya potensi pertentangan dengan konstitusi dan indikasi pembatasan hak konstitusional warga negara, maka perlu dipikirkan ke mana upaya hukum yang dapat ditempuh apabila indikasi dan potensi secara nyata terjadi. Sejauh penelusuran secara yuridis formal tidak diketemukan upaya hukum jika indikasi dan potensi tersebut benar-benar terjadi. Tentu hal ini menjadi sebuah ketimpangan bagi negara yang telah mendaulat diri sebagai negara hukum. Dalam konteks negara hukum tentu tidak ada norma yang lepas dari mekanisme pengawasan. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan adalah salah satu sarana sentral untuk mengawasi materi muatan agar senantiasa koheren dan melindungi hak-hak warga negara. Namun, dalam konteks keberadaan Tap MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan satu pun mekanisme pengujian Tap MPR. Hal inilah yang jamak disebut sebagai *terra incognita*³³ yaitu menjadi wilayah tak bertuan karena tidak ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR. Terhadap kondisi kekosongan hukum tersebut muncul beberapa pandangan untuk menyelesaikan permasalahan ini, yaitu:

Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

³⁰ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4386).

³¹ Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

³² Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 menetapkan pembubaran Partai Komunis Indonesia, menyatakan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan melarang penyebaran atau pengembangan fahaman komunis/Marxisme-Leninisme.

³³ Michael Kirby, "Strengthening the Judicial Role in the Protection of Human Rights-An Action Plan", Inter-Regional Conference on Justice Systems and Human Rights, Brasilia, 20 September 2006.

1) TAP MPR Tidak perlu diuji karena sudah diuji

Pandangan ini menekankan pada perspektif legisme, bahwa Tap MPR sejatinya telah mengalami mekanisme pengujian yang kemudian dituangkan dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Bahwa Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku berarti telah sesuai secara materi muatan dengan konstitusi, sehingga tidak perlu lagi dipersoalkan. Jadi, tidak mungkin ada pertentangan atau kerugian konstitusional yang disebabkan oleh Tap MPR karena Tap MPR sudah diuji materi muatan dan status hukumnya oleh MPR sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan konstitusi.

2) TAP MPR Tidak dapat diuji

Pandangan ini sejalan dengan pandangan sebelumnya, namun lebih terbuka dalam menerima kemungkinan adanya pertentangan Tap MPR dengan konstitusi dan indikasi pembatasan hak konstitusional warganegara. Walaupun begitu pandangan ini juga tidak memberikan solusi atas kebuntuan hukum ketiadaan mekanisme pengujian Tap MPR. Pandangan ini berpijak pada asas *a contrario actus*³⁴ bahwa yang berlaku universal dalam ilmu hukum, pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya. Dengan berpatokan pada asas tersebut maka yang berwenang menguji Tap MPR hanya kelembagaan MPR sendiri sebagai lembaga yang membentuknya. Menjadi permasalahan kemudian karena secara eksplisit konstitusi tidak memberikan MPR kewenangan untuk menguji Tap MPR. Selain itu, berdasarkan asas *a contrario actus* pula, Tap MPR hanya dapat dicabut dengan tindakan hukum yang sama dengan pembentukannya. Dengan kata lain Tap MPR harus dicabut oleh produk hukum yang sama, yaitu dengan Tap MPR pula. Sedangkan kelembagaan MPR sudah tidak lagi mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat regeling. Maka dari itu, Tap MPR tidak dapat diuji oleh lembaga negara manapun.

3) TAP MPR dengan Legislative Review oleh majelis Permusyawaratan Rakyat

Pandangan ini adalah pengembangan dari asas *a contrario actus*, karena menafikan produk hukum

yang digunakan untuk melakukan pencabutan. Pandangan hanya bersikukuh bahwa Tap MPR sebagai produk MPR haruslah diuji dan dicabut oleh MPR sendiri ketika memang tidak ada mekanisme pengujian oleh lembaga negara yang lain. Sedangkan, produk hukum pencabutan cukup menggunakan keputusan Sidang MPR misalnya, seperti halnya pengesahan amandemen UUD yang ditetapkan MPR melalui Keputusan Sidang MPR. Pandangan ini relatif menabrak ketiadaan kewenangan MPR sebagaimana yang diatur dalam konstitusi.

4) TAP MPR Diuji oleh Mahkamah Konstitusi

Pandangan ini relatif dapat diikhtikarkan dalam konteks negara hukum Indonesia, mengingat adanya preseden putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan *Niet Onvankelijkverklaard* (NO) dalam perkara permohonan pengujian Perpu terhadap UUD. Walaupun putusan menyatakan NO, tetapi sebenarnya Mahkamah Konstitusi pada posisi membenarkan adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perpu terhadap UUD. Dalam bagian konklusi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa: (a) Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan (b) Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan (c) Pokok permohonan tidak dipertimbangkan³⁵. Secara umum, implikasi dari perubahan UUD 1945 memberikan akibat perubahan kedudukan dan kewenangan MPR. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain :

1. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara sebagai perwujudan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, yakni menjadi representasi absolut dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca perubahan UUD 1945, kini memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga tinggi Negara lainnya, yakni Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

2. Sebagai konsekuensi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, maka MPR

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dengan Pemohon Bupati Bekasi dan Wakil Bupati Bekasi terhadap Presiden Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bekasi

³⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam perkara Permohonan 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

bukanlah lembaga perwakilan, akan tetapi cenderung menjadi "joint session" antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau diadakan jika berkenaan dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa, organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (actual existence) pada saat kewenangan atau functie-nya sedang dilaksanakan.³⁶ Dalam pola Negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia, supremasi parlemen yang memegang fungsi legislasi, hanya ada ditangan DPR dan DPD bukan ditangan MPR lagi.

3. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (regelling). MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (beshickking). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, berarti aturan dasar Negara kita berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD Negara Republik Tahun 1945

Ketiadaan kewenangan MPR untuk membentuk produk hukum Ketetapan MPR yang bersifat mengatur membuat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sekarang ini terabaikan, seolah tidak mempunyai arti lagi. Untuk itu diperlukan upaya untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang merupakan produk hukum yang dibentuk oleh MPR sebagai suatu lembaga negara yang bersifat tetap yang keberadaan dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³⁷ Kedudukan lembaga-lembaga negara yang sejajar juga berakibat pada sulitnya mencari model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara tersebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, lembaga-lembaga negara yang ada merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsinya masing-masing, tetapi prinsip pertanggungjawabannya tidak ada. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap kewenangan MPR agar MPR menjadi lembaga negara yang kuat

MPR sebagai lembaga negara yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain, idealnya menjadi lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi.

Dengan menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang utama atau kewenangan tertinggi salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara Kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ternyata telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) setiap 5 (lima) tahun sekali. Sebenarnya, meskipun kewenangan MPR terbatas sebagaimana yang ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi apabila dikaji secara mendalam, di dalam prakteknya kewenangan yang diberikan kepada MPR tersebut substansinya bersifat sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.³⁸ Kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan, karena dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai kedudukan paling tinggi diantara peraturan perundang-undangan yang lain. Hal tersebut berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain MPR, substansinya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR³⁹. Meskipun setelah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, MPR menundukkan diri dan taat pada Undang-Undang Dasar yang ditetapkannya. Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

³⁶ Jimly Asshidiqie, 2006. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Jakarta : Konstitusi Pers, cetakan ke-3, hlm 87

³⁷ journal "The Role and Authority of MPR in Indonesia Post-Amendment of the 1945 Constitution" kewenangan MPR setelah amandemen

³⁸ Kewenangan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945:

³⁹ *Ibid* 57

Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat ditentukan oleh MPR, karena MPR merupakan lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Oleh karena itu, lembaga MPR tetap dibutuhkan keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun disisi lain TAP MPR menjadi implikasi yang sangat kompleks sebab memiliki pengaruh atas sistem perundang-undangan Indonesia yang ada sebelum TAP MPR dimana yang kita ketahui bersama Indonesia menganut teori Hans Kelsen yakni teori berejenjang jika TAP MPR dikeluarkan dan dimasukkan kembali maka akan mempengaruhi undang-undang yang ada sebelumnya.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, hak menguji materiil pernah diusulkan oleh Muh. Yamin pada waktu membahas Rancangan Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI. Muh Yamin menyatakan: "Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah, dan Undang-Undang Dasar"⁴⁰ Dalam Penjelasan Umum UU 12/2011 antara lain disebutkan bahwa sebagai sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU 12/2011 yaitu penambahan TAP MPR sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar 1945. Disamping itu, UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan, Oleh karena itu TAP MPR tidak dapat dipersamakan dengan UUD 1945.

Dari hierarki ini juga dapat kita ketahui bahwa TAP MPR berada dibawah UUD 1945 dan di atas Undang-undang, Adanya kejelasan kedudukan TAP MPR yang kini tertuang dalam UU 12/2011 berarti TAP MPR tidak dapat dipersamakan dengan UUD 1945 atau UU. Hal ini karena kedudukan TAP MPR ditetapkan secara hierarkis berada dibawah UUD 1945 dan di atas UU.⁴¹ Memang UU 12/2011 ini pernah diuji materiil agar TAP MPR disamakan kedudukannya dengan

undang-undang, Namun Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 86/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa permohonan para pemohon tidak dapat diterima. Mahkamah Konstitusi tidak menerima karena meniai posita dan petitum permohonan pemohon tidak jelas dan tidak konsisten.

Saat itu, TAP MPR memang telah disepakati untuk dimasukkan ke dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan, tetapi Pemerintah dan DPR belum sepakat mengenai posisi TAP MPR dalam hierarki tersebut. Dalam artikel TAP MPR Akan Dihidupkan kembali Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar (yang menjabat saat itu) berpandangan bahwa TAP MPR diletakkan diatas UUD 1945. Ia berargumentasi bahwa pengesahan perubahan UUD 1945 melalui Ketetapan MPR sehingga menurutnya wajar saja bila TAP MPR diletakkan di atas UUD 1945. Namun ada juga yang berpandangan bahwa UUD 1945 merupakan norma hukum tertinggi di Indonesia jadi tidak mungkin TAP MPR bisa melewati UUD 1945.

Dalam artikel UU bertentangan dengan TAP MPR, Ke Mana Mengujinya, juga terdapat beberapa pendapat terkait kedudukan TAP MPR dalam UU 12/2011. Didalamnya menyatakan sebenarnya penempatan TAP MPR diatas UU adalah keliru⁴², TAP MPR seharusnya sederajat dengan UU sehingga bisa dibatalkan jika bertentangan dengan konstitusi melalui pengujian ke MK. Dalam artikel yang sama, pendapat yang senada juga dikemukakan Pengajar Ilmu Peraturan Perundang-undangan, Yang menilai masuknya TAP MPR ke dalam hierarki merupakan langkah mundur. Karena, dahulu TAP MPR sudah dikeluarkan dari hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kembalinya TAP MPR kedalam hierarki lebih kental muatan politisnya daripada ilmiahnya.⁴³ Disisi lain, TAP MPR merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara (staatsgrundgesetz). TAP MPR berdasarkan sifat norma hukumnya sama dengan batang tubuh dari UUD 1945 yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara dan merupakan norma tunggal.⁴⁴ Oleh karenanya, Norma dalam TAP MPR tidak dapat digolongkan dalam peraturan perundang-undangan karena setingkat lebih tinggi dari

⁴⁰ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945– 22 Agustus 1945, Jakarta, 1998, hlm. 23

⁴¹ TAP MPR berada di bawah UUD 1945 namun di atas Undang-undang, sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam UU 12/2011 yang mengatur kedudukan TAP MPR.

⁴² Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 86/PUU-XI/2013

⁴³ TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan

⁴⁴ Maria Farida I, ilmu perundang-undangan: jenis fungsi, dan materi muatan, Yogyakarta: Kanisius, 2020, hal. 119

undang-undang, Namun lebih rendah daripada norma-norma dalam batang tubuh UUD 1945.⁴⁵ Hal ini didasari bahwa TAP MPR memiliki kesamaan hanya dalam sifat norma hukum sehingga TAP MPR dapat mengisi UUD 1945.⁴⁶ Selain itu Perbedaan ini disebabkan oleh kedudukan MPR saat membentuk batang tubuh UUD 1945 merupakan lembaga yang lebih tinggi daripada UUD 1945, Sedangkan pembentukan TAP MPR merupakan kewenangan MPR sebagai lembaga yang menjalankan UUD 1945 atau lembaga yang lebih rendah dari UUD 1945⁴⁷.

B. Kesimpulan

1. Sejak pertama kali muncul pengaturan terkait hierarki peraturan perundang-undangan Tap MPR selalu ditempatkan dalam hierarki berada di bawah UUD. Hal tersebut relevan mengingat MPR merupakan lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam konstitusi. Namun, pasca amandemen konstitusi, dimana MPR tidak lagi melaksanakan kedaulatan rakyat kewenangan untuk membentuk Tap MPR pun hilang yang disusul dengan hilangnya Tap MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan di era UU Nomor 10 Tahun 2004. Namun, saat jumlah Tap MPR yang masih berlaku semakin berkurang dan juga mempengaruhi kekuatan mengikat terkait peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dicantumkan bahwa semua produk undang-undang memiliki keterkaitan, Tap MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Implikasi re-eksistensi dan penempatan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

- (1) Kedudukan Tap MPR di bawah UUD terderogasi dengan norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi, karena yang dapat menjabarkan norma konstitusi lebih lanjut hanya Undang-Undang;
- (2) Konsekuensi keberadaan hierarkis Tap MPR membuat materi muatan Tap MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut

oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya;

- (3) Salah satu di antara Tap MPR yang masih berlaku melakukan pembatasan hak asasi manusia yang seharusnya dilakukan oleh UU;
- (4) Munculnya terra incognita kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR; dan
- (5) Keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai hak konstitusional warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil dan konsepsi negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

C. Saran

1. Pada dasarnya DPR dan Pemerintah perlu mempertimbangkan kembali mengenai kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jika melihat dari kesimpulan diatas maka seharusnya ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Untuk menghapuskan ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan maka perlu dilakukan perubahan atau penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
2. Pemerintah harus memperhatikan kekuatan mengikat yang telah ada sejak pertama kali TAP MPR dibentuk dan juga kekuatan mengikat antara TAP MPR dan peraturan perundang-undangan yang lainnya sebelum kembali memasukkan kembali TAP MPR kedalam peraturan perundang-undangan Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshidiqie Jimly, 2006. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Jakarta : Konstitusi Pers, cetakan ke-3.
- Asshidiqie Jimly, 2014. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Fariied Ali, 2007. Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

⁴⁵ journal of "The Hierarchical Position of MPR Decrees (TAP MPR) in Indonesian Law"

⁴⁶ *Ibid* 119

⁴⁷ *Ibid* 82

- Halim Koentjoro Diana, 2004. Hukum Administrasi Negara, Bogor Selatan: Ghalia Indonesia.
- Hakim Aziz Abdul , Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2011.
- Kusnardi Moh. dan Ibrahim Hamaily, 1985. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- M. Lubis Solly, 1989. Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Ctk III, Bandung: Mandar Maju.
- Marzuki Peter Mahmud, 2005. Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Muhtaj El. Mahda, 2005. Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, Jakarta: Kencana.
- Mertokusomo Sudikno, 2008. Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Yogyakarta: Liberty.
- Nazriah Riri, 2007. MPR RI : Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan Yogyakarta: FH UII Press.
- Nazriyah Riri, 2007. MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, Yogyakarta: FH UII Press.
- Ranggawidjaja Rosjidi, 1995. Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia Bandung: Mandar Maju.
- Sagala Budi Aman, 1982. Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soekanto Soerjono Dan Mamudji Sri, 2015. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suratman, H.Philips Dillah, 2013. Metode Penelitian Hukum, Alfabeta: Bandung.
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4386).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
- Internet, Makalah, dan Sumber Lainnya
- D. Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," Jurnal Konstitusi 10, no. 1 (2013), 147.
- Hajriyanto Y. Thohari, "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011", Makalah dipresentasikan pada acara Pers Gathering Wartawan Parlemen tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang Provinsi Bangka Belitung, <http://mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-1321247847.pdf>, diakses 25 November 2011
- <http://dpr.go.id>
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002
- Ketetapan-ketetapan MPR, 1983-1988, 1978-1983, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Kirby Michael, "Strengthening the Judicial Role in the Protection of Human Rights-An Action Plan", Inter-Regional Conference on Justice Systems and Human Rights, Brasilia, 20 September 2006.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dengan

Pemohon Bupati Bekasi dan Wakil Bupati Bekasi terhadap Presiden Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bekasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam perkara Permohonan 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tertanggal 2 Maret 2011.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945– 22 Agustus 1945, Jakarta, 1998.

Sulistyowati Irianto, “Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian”, Jurnal Hukum & Pembangunan 32(2):155

TAP MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Widayati, “Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi,” Jurnal Pembaharuan Hukum 3, no. 1 (2016), 128.

www.mpr.go.id/pengkajian/04_HKBP_KA_Mem_perkuat_Status_Hukum_Ketetapan_MPRS_MPR

