



JURNAL MAJELIS

MEDIA ASPIRASI KONSTITUSI

“Kedudukan Ketetapan MPR
Pasca UU No. 12 Tahun 2011”

Sekretariat Jenderal MPR RI
Pusat Pengkajian



JURNAL MAJELIS

MEDIA ASPIRASI KONSTITUSI

Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

1. Pancasila

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia Tahun 1945

3. Negara Kesatuan Republik Indonesia

4. Bhinneka Tunggal Ika

Susunan Dewan Redaksi

DEWAN PENGARAH

Pimpinan MPR RI

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Eddie Siregar, M.Si.

PEMIMPIN REDAKSI

Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

REDAKTUR PELAKSANA

Indro Gutomo, S.H.

Rharas Esthining Palupi, S.H., M.H.

EDITOR

Ngesti D. Prasetyo, S.H., M.H.

Ria Casmi Arsa, S.H., M.H.

ISSN: 2085 - 4862

ALAMAT REDAKSI

Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Nusantara III, Lt. 6

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895224, Fax.: (021) 57895232

E-mail: pusat_pengkajian@yahoo.com



SAMBUTAN PIMPINAN MPR RI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai salah satu pilar utama negara adalah hukum dasar yang wajib dipahami secara utuh dan menyeluruh oleh seluruh komponen bangsa sebagai landasan konstitusional dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam rangka memberikan pemahaman kepada masyarakat luas, maka upaya memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus terus menerus dilakukan agar kehidupan yang demokratis dan konstitusional tetap terjaga dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga demokrasi yang memperjuangkan aspirasi rakyat, disamping menjalankan amanat konstitusional sesuai kewenangannya, juga mempunyai kewajiban untuk memasyarakatkan konstitusi negara dan pilar-pilar negara lainnya, yakni Pancasila, NKRI dan *Bhinneka Tungga Ika* dalam rangka memperkokoh ideologi nasional, persatuan dan kesatuan bangsa.

Sesuai amanat Pasal 15 Ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pimpinan MPR mengoordinasikan seluruh Anggota MPR untuk memasyarakatkan “empat pilar kehidupan bernegara” ke seluruh komponen bangsa dalam berbagai bentuk, metode, dan kelompok sasaran pemasyarakatan agar menjangkau berbagai elemen masyarakat di seluruh wilayah tanah air.

Pemasyarakatan “empat pilar kehidupan bernegara” telah dilakukan dalam berbagai kegiatan baik dalam forum formal maupun informal, publikasi di media cetak dan elektronik, serta berbagai kegiatan dalam bentuk seminar, diskusi terfokus, lokakarya maupun dialog publik lainnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dunia akademik maupun organisasi kemasyarakatan .

Upaya memperkokoh “empat pilar kehidupan bernegara” dipandang sangat penting mengingat kondisi bangsa Indonesia saat ini sedang dalam masa transisi demokrasi, menghadapi multidimensi persoalan bangsa baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, penegakan hukum, serta ditengarai juga adanya krisis kebangsaan yang berpotensi mengancam keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa.

Kesadaran memperkokoh empat pilar kehidupan bernegara merupakan ikhtiar kita bersama dalam mewujudkan cita-cita proklamasi dan reformasi sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan “empat pilar kehidupan bernegera”, Pancasila akan semakin kokoh sebagai ideologi negara, UUD NRI Tahun 1945 menjamin kehidupan yang demokratis dan konstitusional, serta NKRI semakin mempersatukan setiap perbedaan dalam wadah *Bhinneka Tunggal Ika*.

Penerbitan *Jurnal Majelis* adalah salah satu metode pemasyarakatan agar Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* secara konsepsional dapat dipahami dan dilaksanakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia tercinta.

Ketua MPR RI,

ttd,

H. Taufiq Kiemas

SAMBUTAN KETUA TIM KERJA KAJIAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA MPR-RI

Perubahan paradigma dan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia berjalan sangat pesat pasca amandemen konstitusi pada kurun waktu 1999-2002. Era baru ketatanegaraan ditandai dengan pengejawantahan kedaulatan tertinggi yang berada ditangan rakyat. Merespon hal tersebut penyelenggaraan ketatanegaraan saat ini semakin menuntut situasi dan kondisi kenegarabangsaan untuk merespon gagasan demokrasi partisipatif bagi peningkatan derajat kesejahteraan rakyat Indonesia seutuhnya. Atas dasar itulah maka, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai bagian dari sistem kelembagaan negara memiliki tanggung jawab dan peran strategis untuk menginspirasi dan merepresentasikan kehendak rakyat dalam mewujudkan pembangunan yang partisipatif dan bermartabat. Banyak kemajuan yang telah dicapai dalam rangka upaya penguatan aspirasi masyarakat melalui program 4 (Empat) Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika) dengan berbagai model kegiatan yang bertujuan untuk mendekatkan aspirasi masyarakat, penguatan ideologi kebangsaan, dan merespon berbagai isu aktual kenegarabangsaan.

Namun demikian ditengah situasi dan kondisi kemajuan capaian program 4 (Empat) Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara masih terdapat berbagai celah kelemahan dalam konteks aktualisasinya. Merespon hal tersebut maka Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI membentuk Tim Kerja melalui Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 5/PIMP/2012 tanggal 1 Oktober 2012 tentang Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Keanggotaan Tahun 2012-2014. Dibentuknya Tim kajian sistem ketatanegaraan dimaksud mengkaji berbagai isu pokok aspirasi masyarakat daerah terkait dengan konsep konstitusi, aspirasi usulan

perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penguatan lembaga negara, kajian tentang implementasi 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, mengkaji berbagai keputusan MPR serta mengevaluasi mengenai produk undang-undang.

Atas dasar berbagai isu aktual ketatanegaraan sebagaimana dimaksudkan diatas maka penuangan berbagai gagasan kritis, konstruktif dan konseptual mengenai dinamika ketatanegaraan Indonesia menjadi bagian yang penting dan tidak terpisahkan dari program pemasyarakatan dan pengkajian 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu maka, hadirnya Jurnal Majelis sebagai media aspirasi ketatanegaraan diharapkan mampu meningkatkan nalar kritis warga negara dengan berbagai latar belakang keilmuan agar dapat berpartisipasi dalam merespon perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini maupun dimasa yang akan datang.

Ketua Tim Kerja Kajian
Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR-RI

ttd.

Dr. Ir. Mohammad Jafar Hafsah

PENGANTAR REDAKSI

Sebuah fakta sejarah sejak berdirinya bangsa Indonesia bahwa Pancasila telah diterima oleh bangsa Indonesia secara aklamasi sebagai falsafah dan ideologi negara yang akan menjadi sumber inspirasi kehidupan bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-citanya menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pancasila di samping sebagai ideologi, dasar dan falsafah negara, juga menjadi cita-cita moral dan pandangan hidup bangsa Indonesia yang selama bangsa Indonesia ada, telah memberi pandangan dan arah kepada bangsa dan negara kita menjalani kehidupan bernegara sesuai dengan jati dirinya yang membedakan dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

Kekuatan Pancasila sebagai ideologi yang mempersatukan bangsa Indonesia dalam wadah NKRI sejak kemerdekaan hingga hari ini adalah suatu bukti bahwa Pancasila mampu menghadapi berbagai macam gangguan dalam sebuah bangsa yang majemuk, penuh perbedaan berdasarkan suku, agama, bahasa dan budaya yang berpotensi menimbulkan konflik dan perpecahan.

Dalam kerangka itu, maka Pancasila sebagai salah satu pilar utama negara dari “empat pilar kehidupan bernegara” yakni Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* harus terus-menerus menerus dipahami dan diamalkan dalam kehidupan kenegaraan maupun kemasyarakatan.

Penerbitan Jurnal Majelis oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah bagian dari upaya MPR untuk memasyarakatkan empat pilar kehidupan bernegara kepada seluruh komponen bangsa, secara lebih dinamis dan sistematis, untuk melengkapi berbagai bentuk, metode dan kegiatan pemasyarakatan “empat pilar kehidupan bernegara” yang sedang dilaksanakan.

Jurnal Majelis Edisi 01 Tahun 2012 ini menampilkan berbagai tulisan yang berisi gagasan dan pemikiran cerdas dari para insan cendekia mengenai Kedudukan Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011. Ada tulisan dengan

judul “Analisis Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, yang disampaikan dengan cerdas oleh Titik Triwulan Tutik, ada pula karya Moh. Yuhdi Batubara, yang mencoba menyampaikan permasalahan mengenai Wewenang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kami berharap penerbitan Jurnal Majelis Edisi 01 Tahun 2012 ini akan membawa manfaat yang luas bagi para pembaca dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengetahui dan mendalami secara konseptual mengenai “empat pilar kehidupan bernegara”, sebagai pilar utama negara yang akan melandasi dan memperkokoh penyelenggaraan kehidupan kenegaraan maupun kemasyarakatan.

“Selamat membaca”. Terima kasih.

Pemimpin Redaksi

DAFTAR ISI

Sambutan Pimpinan MPR RI	v
Sambutan Ketua Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan	vii
Pengantar Redaksi	ix
Daftar Isi	xi
Kedudukan TAP MPR Pasca Penetapan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
<i>Oleh : Arif Wibowo</i>	01
Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR-RI Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
<i>Oleh: Titik Triwulan Tutik</i>	13
Eksistensi Ketetapan MPR Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan RI	
<i>Oleh : Dr. Didik Sukriono, SH., M. Hum</i>	33
Kedudukan Tap MPR-RI Sebagai Sumber Hukum	
<i>Oleh : Asri Wijayanti</i>	45
Menguji Sakralitas TAP MPR Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Dari Pendekatan Tafsir Tekstualisme Ke Hermeneutika Hukum)	
<i>Oleh : Fathurrohman, S. H., M. H.....</i>	61

Menempatkan TAP MPR Sebagai Alat Pencapaian Cita-cita Negara Hukum dan Menghindari Perubahan Konstitusi Terselubung <i>Oleh : Cekli Setya Pratiwi</i>	79
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan <i>Oleh : Fauzin, S.H., LLM</i>	89
Efektifitas Tap MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan <i>Oleh : Ika Hadi Wijaya</i>	99
Pengujian KonstitusionalKetetapan Mejelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Dalam Peraturan Perundang-undangan <i>Oleh : Imam Sukadi</i>	111
Wewenang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Pemberlakuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan <i>Oleh : M. Yuhdi Batubara</i>	127

KEDUDUKAN TAP MPR PASCA PENETAPAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN¹



Oleh :
Arif Wibowo²

Abstraksi

Tuntutan reformasi salah satunya adalah pentingnya amandemen UUD 1945. Dimulai Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, MPR hasil pemilu 1999 melaksanakan amandemen UUD 1945 dalam 4 kali perubahan. Amandemen ini secara yuridis dan politis mengubah susunan lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan paling mendasar terkait dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Secara yuridis ketentuan ini mengatur bahwa kedaulatan tertinggi (rakyat) dilaksanakan menurut ketentuan UUD 1945, dan tidak lagi dilaksanakan oleh MPR. Ketentuan ini menempatkan MPR setara dengan lembaga negara lainnya (baik DPR, DPD, Presiden, BPK, MA serta MK) dan tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara sebagai personifikasi kedaulatan (rakyat) tertinggi.

¹ Disampaikan dalam Lokakarya “Kajian Terhadap Kedudukan TAP MPR Pasca Penetapan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang”, Universitas Brawijaya Malang-Jawa Timur, 10 Agustus Tahun 2012

² Ketua Kelompok Fraksi (Kapoksi) PDI Perjuangan di Badan Legislasi DPR RI.

Abstract

One of the demands of reformation is the importance of the amendment of the 1945 Constitution. Started from year 1999 to the year 2002, the Assembly election results 1999 implementing the amendment of 1945 constitution in the 4 times change. The amendment juridically and politically change the composition of state institutions in the constitutional system of the Republic of Indonesia. The most fundamental changes associated with the position of the PCA is the change in the provisions of Article 1, paragraph (2) "Sovereignty belongs to the people and implemented in accordance with the Constitution". Juridically, this provision stipulates that sovereignty (society) are implemented in accordance with the provisions of the 1945 Constitution, and no longer held by the Assembly. This provision places MPR equal to other state agencies (both the House of Representatives, President, CPC, MA and MK) and no longer serves as the highest state institution as the personification of the highest sovereignty (society).

Key Word: TAP MPR, Legislation

A. PENDAHULUAN

Setahun yang lalu (12 Agustus 2011), DPR bersama pemerintah mengesahkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan-peraturan. Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan-peraturan tersebut merupakan pelaksanaan atas perintah konstitusi, Pasal 22A Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

Secara umum Undang-undang tersebut memuat materi-materi pokok

tentang asas pembentukan Peraturan-peraturan, jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan-peraturan, perencanaan Peraturan-peraturan, penyusunan Peraturan-peraturan, teknik penyusunan Peraturan-peraturan, pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang.

Undang-undang No 12 Tahun 2011 sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya (Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004), memuat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang tersebut, diantaranya adalah penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) sebagai salah satu jenis Peraturan

Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan dibawah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³.

Secara yuridis UUD 1945 tidak mengatur tentang produk hukum lembaga tertinggi negara. Secara historis istilah ketetapan MPR (TAP MPR) muncul dalam praktek persidangan MPRS yang bersumber pada Pasal 3 naskah asli⁴ UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan UUD, menetapkan GBHN dalam arti luas⁵. Menurut A Hamid Atamimi, TAP MPR berfungsi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD, karena UUD hanya mengatur hal-hal pokoknya saja. Pengaturan lebih lanjut tersebut untuk mengarahkan Haluan Negara yang dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)⁶. Rosjidi Rangga Widjaya⁷ menambahkan bahwa TAP MPR bersama-sama dengan Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari Pancasila sebagai norma dasar (*Staatsfundamentalnorm*).

Kajian terhadap kedudukan TAP MPR dalam sistem hukum NKRI secara umum di bagi dalam dua kelompok besar yaitu sebelum amandemen UUD 1945 dan pasca amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945, Kedudukan TAP MPR ditegaskan dalam TAP MPRS RI No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, yang kemudian dicabut dengan TAP MPR RI No.III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang undangan. Berdasarkan kedua ketetapan tersebut, TAP MPRS dan TAP MPR berkedudukan sebagai salah satu jenis perundang-undangan yang berada dibawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. Hal ini bermakna, bahwa TAP MPRS atau TAP MPR mengatur secara langsung pokok-pokok aturan dalam UUD 1945, sekaligus berkaitan langsung dengan penetapan haluan Negara. Meski TAP MPR merupakan bentuk implementasi atas tugas dan wewenang MPR dalam UUD 1945 (sebelum amandemen).

³ Lihat Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Tata Negara Indonesia, Jakarta :Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, cetakan keenam, 1985, hlm. 46

⁵ Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, cetakan I, Januari 2004, hlm. 39

⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan dan Dasar-dasar pembentukannya, Kanisius, cetakan ke-10, 1998, hlm. 41

⁷ Rosjidi Rangga Widjaya, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Bandung :Mandar Maju, Cetakan I, 1998, hlm. 41

B. PEMBAHASAN

Tuntutan reformasi salah satunya adalah pentingnya amandemen UUD 1945. Dimulai Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, MPR hasil pemilu 1999 melaksanakan amandemen UUD 1945 dalam 4 kali perubahan. Amandemen ini secara yuridis dan politis mengubah susunan lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan paling mendasar terkait dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar". Secara yuridis ketentuan ini mengatur bahwa kedaulatan tertinggi (rakyat) dilaksanakan menurut ketentuan UUD 1945, dan tidak lagi dilaksanakan oleh MPR. Ketentuan ini menempatkan MPR setara dengan lembaga negara lainnya (baik DPR, DPD, Presiden, BPK, MA serta MK) dan tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara sebagai personifikasi kedaulatan (rakyat) tertinggi.

Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR dilaksanakan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, tanggal 1-9 November 2001 atau pada masa perubahan UUD 1945 ketiga. Perubahan tersebut terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 yang mengatur tentang kewenangan MPR, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan

Undang-undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar". Konstitusi hasil amandemen telah membatasi kewenangan MPR hanya terkait dua hal yaitu: menetapkan UUD dan melantik serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Implikasi yuridis terjadinya perubahan kedudukan serta kewenangan MPR di atas adalah perlu adanya peninjauan kembali terhadap seluruh ketetapan MPR yang berlaku di Indonesia sebelum amandemen dilakukan.

Pada tanggal 7 Agustus Tahun 2003, MPR menerbitkan Ketetapan MPR RI No.I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Tujuan pembentukan Ketetapan MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, menetapkan keberadaan TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, serta untuk memberi kepastian hukum.

Berdasarkan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan

status hukumnya. Substansi Keputusan MPR tersebut adalah⁸:

1. Kategori I: TAP MPRS/TAP MPR yang *dicabut dan dinyatakan tidak berlaku* (8 Keputusan)
2. Kategori II: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tetap berlaku dengan ketentuan* (3 Keputusan)
3. Kategori III: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004* (8 Keputusan)
4. Kategori IV: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang* (11 Keputusan)
5. Kategori V: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004* (5 Keputusan)
6. Kategori VI: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan *tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan* (104 Keputusan)

Berdasarkan Keputusan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Keputusan MPRS Dan Keputusan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, terdapat 14 TAP MPRS dan MPR yang masih

dinyatakan memiliki daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*), sedangkan berdasarkan kajian tim kerja MPR RI, sampai dengan Tahun 2007, TAP MPR yang masih berlaku secara keseluruhan berjumlah 13 TAP MPRS dan TAP MPR.

Akan tetapi ironisnya adalah ketika DPR dan Pemerintah pada Tahun 2004 menetapkan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memasukkan Keputusan MPR ke dalam hirarki perundang-undangan. Secara yuridis dan faktual, ke-14 TAP MPR tersebut mengalami “ketidakpastian” atau tidak memiliki daya ikat pemberlakuannya sejak berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

UU No10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanpa disadari telah “*mematisurikan*” eksistensi TAP MPR sebagai produk hukum. Implikasinya kemudian beberapa TAP MPRS dan TAP MPR yang sesungguhnya masih berlaku tidak efektif. Akan tetapi, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, eksistensi TAP MPRS dan MPR dibangkitkan kembali dengan kedudukan yang jelas dan tegas.

Seluruh TAP MPRS dan MPR

⁸ Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Keputusan MPRS Dan Keputusan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

yang masih berlaku sebagaimana dimaksud penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 kembali memiliki kekuatan hukum berlaku baik ke dalam maupun keluar. Tap MPRS dan MPR dimaksud adalah :

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia 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 dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia 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.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
 6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, 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 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
 9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
 10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
 12. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
 13. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
 14. Ketetapan Majelis Permusywa-

ratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah, sejauh mana ketetapan MPRS dan MPR di atas berlaku mengikat kedalam maupun keluar sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, mengingat sistem ketatanegaraan Indonesia telah berubah sejak terjadinya perubahan UUD 1945? Secara historis ketetapan-ketetapan MPRS dan MPR di atas lahir pada masa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen yang menempatkan MPR sebagai personifikasi kedaulatan rakyat sekaligus merupakan lembaga tertinggi negara yang kedudukannya berada di atas lembaga-lembaga negara lainnya, sehingga segala keputusannya baik secara yuridis maupun politis wajib dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara di Republik Indonesia.

Permasalahan kedudukan dan sifat berlakunya TAP MPRS dan MPR dalam sistem hukum NKRI dapat dikaji dalam 3 pendekatan, yaitu secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Secara teoritis para ahli hukum menyatakan bahwa sebuah kaidah hukum memiliki kekuatan berlaku

dilihat dari tiga aspek yaitu berlakunya hukum secara yuridis, sosiologis dan filosofis.

Hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya Menurut Kelsen, setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau*)⁹. Maka sebuah aturan hukum dapat mengikat secara yuridis jika tidak bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Menurut Zeven Bargen Berlakunya kaidah hukum secara yuridis apabila kaidah hukum itu terbentuk sesuai dengan tata cara atau prosedur yang berlaku. Menurut Gustav Radburch dalam mencari dasar dari keberlakuan hendaklah dilihat dari kewenangan-kewenangan pembentuk undang-undang¹⁰.

Landasan atau dasar yuridis (*rechtsgrond*) berlakunya sebuah perundang-undangan menentukan sejauh mana secara yuridis sebuah aturan hukum berlaku dan mengikat ke dalam maupun keluar. Dalam konteks ini sebuah aturan hukum secara yuridis mengikat manakala berlandaskan pada hal-hal sebagai berikut :

Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa setiap

⁹ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta :UI-Press, Jakarta 1986, hlm. 127

¹⁰ Disarikan dari "berbagai sumber"

peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang bawenang. Apabila dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak bawenang akan mengakibatkan peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Artinya peraturan perundang-undangan tersebut dianggap tidak pernah ada, begitu juga dengan segala akibat hukumnya. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Jika tata cara atau prosedur tersebut tidak ditaati, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Selanjutnya apabila dikaji dari aspek berlakunya TAP MPRS dan MPR pasca amandemen dan pasca penetapan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat beberapa catatan sebagai berikut :

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945 setelah diamandemen, eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara direduksi oleh UUD menjadi setara dengan lembaga

negara lainnya, yang dibatasi kewenangannya hanya “*mengubah dan menetapkan UUD 1945, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar*”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka segala produk hukum yang diterbitkannya MPR sepanjang terkait dengan penetapan UUD dan penetapan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden berlaku mengikat secara yuridis dan wajib dipedomani oleh seluruh lembaga negara dan seluruh unsur kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain kedua hal tersebut di atas, ketetapan MPR hanya dapat berlaku ke dalam bagi anggota MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUD 1945.

2. Berdasarkan perubahan kedudukan dan kewenangan MPR sebagaimana dimaksud di atas, maka secara yuridis formil dan politis, ke-14 TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketentuan TAP MPR 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 diakui keberadaannya, namun secara faktual (materiil) tidak lagi

memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan.

Dengan demikian, secara yuridis formil dengan berlakunya ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, keberadaan TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 memang diakui eksistensinya oleh undang-undang sebagai perundang-undangan setingkat di bawah UUD 1945. Akan tetapi, secara faktual (materiil) berdasarkan catatan di atas, ketetapan-ketetapan tersebut tidak berlaku mengikat untuk dilaksanakan.

Catatan lain yang penting untuk dipertimbangkan terkait "*ketidakberlakuan*" TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 adalah bahwa dalam beberapa TAP MPRS dan MPR sesungguhnya terdapat ide dasar yang baik untuk dilaksanakan demi kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Oleh karena itu secara politik diperlukan "*terobosan hukum*" demi mewujudkan kemanfaatan bagi kepentingan yang lebih luas sekaligus "*menyelamatkan*" eksistensi beberapa TAP MPRS dan MPR dimaksud. Terobosan hukum tentu saja dilaksanakan dalam koridor UUD 1945.

Secara garis besar "*terobosan hukum*" dapat dilaksanakan terhadap ke-14 TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 sebagai berikut :

Pertama, MPR sebagai lembaga

negara yang beranggotakan DPR dan DPD memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang untuk membuat ketetapan yang berlaku mengikat kedalam (bagi anggotanya) dalam rangka melakukan kajian terhadap ke-14 TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Untuk itu MPR dapat membuat ketetapan bagi seluruh anggota MPR guna melakukan proses klasifikasi dan sinkronisasi terhadap ke-14 TAP MPRS dan MPR yang ada berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

Kedua, pengklasifikasian dan sinkronisasi dapat dilakukan berdasarkan sifat pengaturan yang termuat dalam ke-14 TAP MPRS dan MPR dimaksud diantaranya: 1) bersifat mengatur dan memberi tugas kepada Presiden dan lembaga tinggi Negara lainnya; 2) bersifat penetapan; 3) bersifat mengatur ke dalam; 4) bersifat deklaratif; 5) bersifat rekomendasi dan; 6) bersifat perundang-undangan. Bagi TAP MPRS dan MPR yang bersifat mengatur dan memberi tugas kepada Presiden dan lembaga Negara lainnya dan bersifat perundang-undangan sepanjang secara filosofis dan politik baik untuk dilaksanakan demi kepentingan rakyat, bangsa dan negara maka MPR dapat memerintahkan kepada anggotanya, terutama DPR untuk melakukan "*pengintegrasian*" norma dalam setiap pembentukan undang-undang

diantaranya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

C. PENUTUP

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan TAP MPRS dan MPR yang berdasarkan ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 secara yuridis formal memang "*diakui*" keberadaannya dalam hirarki perundang-undangan dalam sistem hukum NKRI, akan tetapi secara yuridis pula "*pengakuan*" tersebut tidak "*serta merta*" menjadikan TAP MPRS dan MPR dimaksud memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan dan dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dibutuhkan "*terobosan hukum*" demi menyelamatkan nilai-nilai/norma-norma dalam TAP MPRS dan

MPR berdasarkan ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang secara fundamental baik bagi kepentingan rakyat, bangsa dan negara dengan cara "*mengintegrasikan*" seluruh norma-norma tersebut kedalam proses pembentukan undang-undang. Terobosan hukum dapat dilakukan dengan cara:

1. MPR dapat membuat ketetapan bagi seluruh anggota MPR untuk melakukan proses klasifikasi dan sinkronisasi terhadap ke-14 TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003.
2. MPR dapat memerintahkan kepada anggota MPR, terutama DPR untuk mengintegrasikan nilai/norma-norma yang termuat dalam TAP MPRS dan MPR berdasarkan ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dalam setiap pembentukan Undang-undang, agar nilai-nilai/norma-norma yang secara fundamental baik bagi kepentingan rakyat, bangsa dan negara secara yuridis dapat berlaku efektif dan memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan dan dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**ANALISIS KEDUDUKAN DAN STATUS HUKUM
KETETAPAN MPR RI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**



Oleh:
Titik Triwulan Tutik¹

Abstraksi

Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan terhadap kedudukan MPR yang tindak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara tetapi hanya sebatas sebagai Lembaga Negara sebagaimana lembaga Negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK, sehingga berpengaruh pula terhadap kedudukan produk hukum yang dihasilkannya yaitu Tap MPR. Bahkan berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, kedudukan Tap MPR dieliminasi dari tata urutan peraturan perundang-undangan. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mendudukan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang secara hierarki berada di bawah UUD dan di atas UU. Dengan konstruksi demikian, maka menunjukkan kekuatan hukum daripada Tap MPR, sekaligus ketentuan pengujian terhadap Tap MPR tersebut.

¹Dosen Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya.

Abstract

The Amendment of the 1945 Constitution has brought changes to the position of the Assembly Acts which no longer serve as the highest institution of state but merely as the institutional state as well as other state institutions such as the House of Representatives, President, CPC, MA and MK, so that it also affect the position of the legal product that produces the TAP MPR. It is even based on Law No. 10 of 2004, MPR position is eliminated from the sequential order legislation. The enactment of Law No. 12 Year 2011 set the MPR back to the hierarchy of legislation, based on the hierarchy it is under the Constitution and above the law. With such construction, it shows the power of the law of the MPR, while the provision tests on the MPR.

Key Word: Tap MPR, Legislation

A. PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), memposisikan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi². Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, melalui amandemen kewenangannya menjadi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.

Akibat dari ketentuan UUD NRI 1945, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi *tawar* bahkan melalui Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan telah mencabut produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR (Tap MPR) dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kenyataan demikian semakin memarginalkan kedudukan dan status hukum dari Ketetapan MPR, padahal berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Hukum Tap MPRS dan Tap MPR tahun 1960-2002 masih memberikan dasar adanya keberlakuan bagi beberapa Tap MPR/MPRS karena masih dianggap relevan dan keberadaan masih dibutuhkan.

Kedudukan dan status hukum Tap MPR kembali memperoleh angin segar setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Peraturan yang

²Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 7

memberikan landasan hukum bagi keberlakuan kembali Tap MPR dalam aturan hukum di Indonesia. Meski demikian keberadaan Tap MPR menurut ketentuan hukum ini masih *debatable*, hal ini mengingat bahwa berdasarkan UUD NRI 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara sebagaimana menurut UUD 1945 (UUD 1945 sebelum perubahan) tetapi hanya sebatas sebagai Lembaga Tinggi Negara sebagaimana lembaga-lembaga tinggi negara yang lain. Hal ini menimbulkan masalah hukum menyangkut kedudukan dan status hukum dari Tap MPR itu sendiri, khususnya dalam hierarkis peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka makalah ini bermaksud menganalisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Peraturan Perundang-undangan. Analisis dilakukan untuk menjawab isu hukum yang muncul yaitu: *Pertama*, bagaimanakah rasio-yuridis kedudukan ketetapan MPR masuk kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan? *Kedua*, tidak samakah kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Peraturan Perundang-undangan dengan

kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR sebelumnya?

B. PEMBAHASAN

Philipus M. Hadjon, membagi jenis aturan hukum meliputi 3 (tiga) produk hukum utama, yaitu: (1) Undang-undang Dasar (UUD), (2) (UU), dan (3) Peraturan³. Dengan klasifikasi tersebut, maka tampak jelas pembentukannya, yaitu; (1) UUD dihasilkan oleh MPR, (2) undang-undang merupakan produk legislasi (DPR bersama Presiden), dan (3) Peraturan yang merupakan produk eksekutif dalam rangka regulasi. Klasifikasi tersebut secara otomatis akan berkaitan dengan materi muatan dan dengan sendirinya menunjukkan hirarki.

Dengan pola rumusan jenis aturan hukum menjadi 3 (tiga) kategori tersebut, maka tanpa menyebut hierarkis secara otomatis jenis tersebut telah menunjukkan hierarki. **UUD** berada pada posisi supremasi sehingga menjadi supremasi UUD disusul **Undang-undang** sebagai instrumen hukum utama karena merupakan produk legislasi dan tempat ke tiga adalah **Peraturan** sebagai produk regulasi.

Bagaimana dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? Kalau kita bandingkan dengan negara lain, tidak ada negara yang merumuskan pola hierarkis

³ **Philipus M. Hadjon**, *Analisis Terhadap UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah disampaikan pada Seminar, hlm. 5

peraturan perundang-undangan seperti Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Tap Nomor III/MPR/2000 dan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, maupun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dari studi perbandingan konstitusi yang telah dilakukan, tidak ada suatu negara pun dari negara Uni Eropa yang merumuskan bentuk aturan hukum seperti tersebut di atas. Latar belakang pola perumusan yang demikian menurut **Philipus M. Hadjon**, ialah histories konstitusi negara-negara tersebut dengan pola *bottom up* dan bukan pola *top down*. Dengan demikian konstitusi hanya mengkonstatir apa yang dikenal dengan dalam praktek ketatanegaraan dan di sisi lain memungkinkan perkembangan bentuk baru aturan hukum secara konstitusional⁴.

Pola hubungan hirarkis (hubungan tingkatan) yang digunakan, dan bukan pola enumerasi (daftar aturan hukum), dapat dipaparkan sebagai berikut.

1) Konstitusi Jerman

Pasal 31, Hukum Federal mengalahkan hukum negara bagian

Note, rumusan itu menegaskan, bahwa hukum federal **superior** terhadap hukum negara bagian

Art 20 III, kekuasaan legislative tunduk kepada ketentuan

konstitusi, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan kehakiman terikat pada ketentuan undang-undang dan keadilan.

Note, rumusan itu menegaskan, bahwa aturan buatan legislative superior terhadap aturan buatan eksekutif dan yudisial (melalui *rechtsvinding*)

2) Konstitusi Belanda

Pasal 94 Grondwet, dalam kerajaan tidak boleh diterapkan ketentuan hukum yang bertentangan ketentuan perjanjian (traktat) yang mengikat

Note, rumusan itu menunjukkan bahwa traktat superior terhadap hukum nasional.

3) Konstitusi Perancis

Konstitusi Perancis merumuskan hubungan hierarki dengan pola yang lain dibandingkan dengan pola Jerman dan Belanda. Pasal 34 Konstitusi Perancis merumuskan daftar kewenangan legislative dan residu atau sisa dari daftar itu termasuk kewenangan eksekutif yang diatur dalam bentuk '*reglements*'.

Dibandingkan dengan ketentuan aturan hukum sebagaimana layaknya ketatanegaraan Negara lain,

⁴ *Ibid.*, hlm. 6

ketatanegaraan Indonesia memiliki karakter yang berbeda dalam hierarkis aturan hukum yang tidak dikenal dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut adalah dengan memasukkan produk hukum Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangannya.

Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar (dari Majelis) yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif. Istilah Ketetapan dalam Tap. MPR/MPRS sebenarnya tidak ada dalam UUD 1945. Istilah ini diambil MPRS pada sidang Pertama, dari bunyi Pasal 3 UUD 1945 naskah asli⁵, di mana terdapat sumber hukum, bahwa MPR berwenang menetapkan UUD, GBHN dalam arti luas⁶, memilih Presiden dan Wapres dan sebagainya. Kemudian oleh Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dijadikan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan (sumber hukum)⁷.

Berkaitan dengan wewenang MPR menyusun GBHN dikaitkan dengan

fungsi dari Tap MPR, menurut **A. Hamid Atamimi**, Tap MPR berfungsi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD, karena UUD mengatur hal-hal pokok saja. Pengaturan lebih lanjut tersebut untuk mengarahkan Haluan Negara yang dituangkan dalam GBHN⁸. Adapun menurut **Rosjidi Ranggawidjaja**, bahwa Tap MPR bersama-sama dengan Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari Pancasila sebagai Norma Dasar (*staatsfundamentalnom*), tetapi jika ditelaah lebih lanjut materi Tap MPR mengandung norma hukum yang pada hakekatnya sama dengan namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945⁹.

Berdasarkan Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditentukan tentang bentuk-bentuk Keputusan MPR: *Pertama*, Ketetapan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis; *Kedua*, Keputusan MPR yaitu putusan MPR

⁵ **Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1985, hlm. 46

⁶ **Jimly Asshiddiqie**, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 39

⁷ **Joeniarto**, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1991, hlm. 18

⁸ **Maria Farida Indriati Soeprapto**, *Ilmu Perundang-undangan, dan Dasar-Dasar Pembentukannya* (Disarikan dari Perkuliahan A. Hamid Atamimi), Jakarta: Kanisius, 1998, hlm.41

⁹ **Rosjidi Ranggawidjaja**, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 41

yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis¹⁰.

Sesuai dengan makna dan maksud dibentuknya Tap MPR, maka sebagai sumber hukum, Ketetapan MPR berisi antara lain: *Pertama*, Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislative dilaksanakan dengan undang-undang; *Kedua*, Ketetapan MPR yang memuat GBHN dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Hal ini berarti bahwa ketetapan MPR di satu pihak dapat dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Sedangkan dari segi substansi, ketetapan MPR memiliki isi mengatur (*regeling*) dan merupakan keputusan (*beschikking*).

Keberadaan Tap MPR dalam hierarki aturan hukum di Indonesia, mengalami pasang surut sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia sendiri. Berdasarkan ketentuan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dalam lampiran II-nya

Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Tap MPR berada di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. Dalam praktek, tata urutan dan penamaan bentuk-bentuk peraturan tersebut tidak sepenuhnya diikuti¹¹. Kelemahan dan kekuarangan dalam ketetapan MPRS tersebut kemudian disempurnakan dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

Meskipun Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut bersifat menyempurnakan, tetapi ketetapan ini justru menimbulkan masalah lain, yaitu dengan menempatkan Perpu pada urutan di bawah undang-undang padahal seharusnya keduanya berada dalam derajat yang sama. Karena itu, diundangkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka mengganti fungsi dan mengadopsi materi Ketetapan Nomor III/MPR/2000. (*Lihat tabel 1*)

¹⁰ Ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan kedalam mengandung arti mengikat seluruh bangsa Indonesia, termasuk MPR sendiri sebagai lembaga beserta anggotanya, juga lembaga-lembaga yang lain. Sedangkan Keputusan MPR adalah bentuk keputusan MPR yang hanya dimaksudkan mengikat terhadap lingkungan MPR sendiri. **Joeniato**, *Op. Cit.*, hlm. 128

¹¹ Ketidak konsistentan penggunaan di antaranya adalah: Misalnya, apakah Ketetapan MPR itu termasuk peraturan atau bukan, karena isinya kadang-kadang sama dengan Keputusan Presiden yang hanya bersifat penetapan biasa. Sebagai contoh, Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, sifatnya sama dengan Keputusan Presiden yang ditetapkan untuk mengangkat atau memberhentikan pejabat sebagaimana disebut di atas. Lebih-lebih lagi, menjelang berlangsungnya Sidang Umum MPR pada bulan Nopember 1999 yang lalu, karena adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap pasal-pasal UUD 1945, timbul polemik mengenai bentuk hukum perubahan UUD itu sendiri. Jika perubahan itu dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang jelas ditentukan bahwa kedudukannya berada di bawah UUD, maka akan timbul kekacauan dalam sistematika berpikir menurut tata urutan peraturan yang diatur menurut TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tersebut. Bagaimana mungkin UUD yang lebih tinggi diubah dengan peraturan yang lebih rendah. Karena itu, sebagai jalan keluar, telah disepakati bahwa bentuk hukum perubahan itu dinamakan 'Perubahan UUD' sebagai nomenklatur baru perundang-undangan Republik Indonesia selama lebih dari 30 tahun terakhir, harus dikaji ulang dan disempurnakan untuk kepentingan masa depan hukum dan sistem hukum nasional.

Tabel 1. Perbandingan Kedudukan Tap MPR dalam Hieraki Peraturan Perundang-undangan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966	Tap MPR Nomor III/MPR/2000	UU Nomor 10 Tahun 2004	Keterangan
UU Tap MPRS UU/Perpu PP Keppres Permen, dll	UU Tap MPR/S UU Perpu PP Keppres Perda	UU & Perubahan UU UU/Perpu PP Perpres Perda	Kecuali UU Nomor 10 Tahun 2004 menempatkan kedudukan Tap MPR di bawah UU dan di atas UU

Subtansi mendasar dari ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, bahwa undang-undang ini telah meniadakan kedudukan Tap MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, MPR hasil Pemilu 2004 telah mendasarkan diri kepada UUD 1945 pasca perubahan keempat tahun 2002, yang tidak lagi berwenang menetapkan GBHN dan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Satau-satunya produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang termasuk lingkup kewenangan MPR adalah produk perubahan UUD yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

1. Rasio-yuridis Kedudukan Ketetapan MPR Masuk Kembali dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Kedudukan Ketetapan MPR sebelum amandemen UUD 1945 ditemukan dalam Tap MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Perundang-undangan yang kemudian dicabut dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan kedua ketetapan tersebut, menurut **Rachmawati Puspitadewi** Tap MPRS/MPR berkedudukan di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang yang memiliki makna, bahwa Tap MPR/MPRS akan mengatur secara langsung pokok-pokok aturan dalam UUD 1945, sekaligus

berkaitan langsung dengan penetapan haluan Negara¹².

MPR secara yuridis berdasarkan UUD NRI 1945 diposisikan sebagai lembaga baru dan menjadi ada (*exist*) apabila menjalankan salah satu dari keempat kewenangan (*bevoegdheden*) yang diberikan (atribusi) oleh UUD NRI tersebut¹³. Berdasarkan kenyataan demikian, pertanyaannya adalah apakah mungkin MPR dewasa ini masih berwenang mengadakan persidangan untuk membahas tentang pencabutan terhadap Tap MPR/S yang diwarisi masa lalu ataupun membuat Ketetapan MPR yang baru? Menurut **Jimly Ashsi-ddiqie**, bahwa:

Secara konstitusional MPR tidak memiliki landasan untuk melakukan persidangan dalam rangka pembahasan tentang pencabutan terhadap Tap MPR/S yang diwarisi masa lalu ataupun membuat Ketetapan MPR yang baru. Sidang MPR hanya dapat dilaksanakan untuk menjalankan salah satu keempat kewenangan MPR¹⁴.

Meski demikian, berdasarkan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap

MPRS/MPR. Ketentuan tersebut sekaligus sebagai upaya untuk menghindari ketidakpastian hukum dari Tap MPRS/MPR. Untuk melaksanakan amanat UUDNRI 1945, Forum Permusyawaratan Sidang-Sidang MPR periode 1999-2004 berhasil menyusun dan mengeluarkan Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Hukum Tap MPRS dan Tap MPR tahun 1960-2002.

Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003 memuat pengelompokan Tap MPR/MPRS yang dikeluarkan tahun 1960-2002. Pengelompokan tersebut dianggap penting karena masing-masing Tap-Tap MPR/MPRS yang dikelirukan memiliki sifat, makdus, dan tujuan yang berbeda. Namun dilihat dari fungsinya, Tap MPR pada hakekatnya merupakan putusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkret dan final, tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat ke dalam dan ke luar¹⁵.

Pengelompokan tersebut menempatkan Tap MPR/MPRS ke dalam 5 (lima) kelompok: (1) Tap MPR/MPRS yang memuat aturan yang sekaligus

¹² **Rachmawati Puspitadewi**, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Oktober 2007, Volume 25 Nomor 4, hlm. 325

¹³ Menurut ketentuan UUD NRI Pasal 3 *juncto* Pasal 8 *juncto* Pasal 37, bahwa 4 (empat) kewenangan MPR yang diberikan meliputi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi lowong jabatan; dan (4) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹⁴ **Jimly Ashsiddiqie**, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

¹⁵ Setelah Tap MPR Nomor I/MPR/2003 diberlakukan, hanya Tap MPR Nomor I/MPR/2003 saja yang memiliki sifat ke luar. Lihat **Rachmawati Puspitadewi**, *Op. Cit.*, hlm. 354

memberi tugas kepada Presiden; (2) Tap MPR/MPRS yang bersifat penetapan (*beschikking*); (3) Tap MPR/MPRS yang bersifat mengatur ke dalam (*intern regeling*); (4) Tap MPR/MPRS yang bersifat deklaratif; dan (5) Tap MPR/MPRS yang bersifat rekomendasi dan per undang-undangan.

Selain pengelompokan Tap MPR/MPRS tersebut, Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003 juga mengklasifikasi Tap MPR/MPRS tahun 1960-2002 ke dalam 6 (enam) kelompok, yaitu :

- (1) Tap MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku meliputi 8 (delapan) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap MPRS dan 7 (tujuh) Tap MPR. Misalnya, MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan wakil Presiden, karena telah diakomodir ke dalam Pasal 7 UUD NRI 1945;
- (2) Tap MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu meliputi 3 (tiga) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap MPRS dan 2 (tujuh) Tap MPR. Misalnya, Tap MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1968 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dengan alasan untuk menyelamatkan

ideologi negara Pancasila;

- (3) Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 meliputi 8 (delapan) ketetapan yaitu 8 (delapan) Tap MPR. Misalnya, Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang Penetapan Wakil Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia. Tap ini dianggap bersifat *enmalig* dan dinyatakan telah selesai dilaksanakan;
- (4) Tap MPR/MPRS yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang meliputi 11 (sebelas) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap MPRS dan 10 (sepuluh) Tap MPR. Misalnya, Tap MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan tidak berlaku lagi akibat telah diundangkannya Undang-undang RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan;
- (5) Tap MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004 meliputi 5 (lima) ketetapan yaitu 5 (lima) Tap MPR. Ke lima Tap MPR yang

seluruhnya memiliki substansi tentang aturan tata tertib MPR tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi setelah dibentuk MPR RI hasil Pemilu 2004;

- (6) Tap MPR/MPRS yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan meliputi 104 (delapan) ketetapan terdiri dari 41 (empat puluh satu) Tap MPRS dan 63 (enam puluh tiga) Tap MPR.

Berdasarkan kenyataan demikian, maka keberadaan Tap MPR tetap menjadi relevan dalam tata urutan perundang-undangan dan dijadikan rujukan bagi aturan hukum. Ketentuan ini secara yuridis dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan:

Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI 1945. Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-undang ini diperluas tidak saja Undang-undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain UUD NRI 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Selanjutnya dinyatakan:

Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004, yaitu

antara lain :

- a. Materi dari Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

Dan sebagai penyempurnaan terhadap Undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-undang ini yaitu antara lain :

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Dengan ketentuan hukum tersebut maka, sejak 12 Agustus 2011 Ketetapan MPR masuk kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan

2. Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan

Perubahan UUD 1945 telah mengubah kedudukan dan status hukum Tap MPR. Perubahan ter-

sebut akibat dari pergeseran kedudukan MPR¹⁶ dan perubahan fungsi serta wewenang MPR¹⁷. Dengan terjadinya pergeseran kedudukan dan perubahan fungsi serta wewenang MPR, berimplikasi pada 2 (dua) hal: *Pertama*, produk peraturan yang dibuat MPR setelah perubahan UUD 1945 hanya meliputi (1) penetapan atau perubahan UUD; dan (2) ketetapan MPR dan keputusan MPR, tanpa GBHN¹⁸. *Kedua*, perubahan terhadap sifat dari produk MPR, terutama yang berkaitan dengan Tap MPR yang semula bersifat mengikat ke luar dan ke dalam, menjadi hanya bersifat mengikat ke dalam saja.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan produk hukum setelah perubahan UUD 1945 sekaligus sebagai salah satu aturan hukum operasional dari UUD NRI 1945. hal yang perlu dicermati bahwa dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak dikenal lagi adanya Tap

MPR dalam Hierarki Peraturan perundang-undangan. Tetapi ironisnya, masih ada beberapa Tap MPR yang tetap diberlakukan meskipun kedudukan dan status hukumnya telah dianulir menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Misalnya, Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI. Walaupun ketentuan ini telah diakomodasi dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, Undang-undang Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-undang Nomor 34 tentang Tentara Nasional Indonesia, tetapi Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tersebut dinyatakan tetap berlaku karena peraturan kerjasama dan saling membantu antara TNI dan POLRI masih perlu diatur lebih lanjut oleh undang-undang¹⁹. Berdasarkan kenyataan demikian terjadi permasalahan hukum terhadap keberadaan tap MPR tersebut.

Menyadari permasalahan berkaitan dengan keberadaan Tap MPR,

¹⁶ Sesuai dengan perubahan pertama UUD 1945, kedudukan MPR yang semula sebagai Lembaga Tertinggi Negara bergeser menjadi Lembaga Tinggi Negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan BPK.

¹⁷ Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945, kewenangan yang diberikan (atribusi) UUD kepada MPR adalah: (1) wewenang mengubah dan menetapkan UUD; (2) wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan (3) wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹⁸ Berdasarkan Keputusan MPR RI Nomor VII/MPR/2004, bentuk dari putusan MPR terdiri dari: (1) putusan tentang perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar; dan (2) Ketetapan dan Keputusan.

¹⁹ Tap-Tap lain yang tergolong masih diberlakukan adalah Tap MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera, Tap MPRS RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan, telah meletakkan kembali Ketetapan MPR (S) dalam tata urutan peraturan perundangan Indonesia. Secara hierarkis tata urutan yang baru menurut undang-undang ini adalah sebagai berikut: (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan MPR; (3) Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU atau Perpu; (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) Peraturan Presiden; (6) Perda Provinsi; dan (7) Perda Kabupaten/Kota.

Menurut *Hajriyanto Y. Thohari*, bahwa :

Dengan masuknya kembali Tap MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundangan-undangan ini memberikan arti bahwa Ketetapan MPR kembali didudukan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sungguh sangat besar dan signifikan: Tap MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Tap MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan tap-tap

MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya²⁰.

Berdasarkan kenyataan tersebut pertanyaan yang muncul adalah: *Pertama*, samakah kedudukan dan status hukum ketetapan MPR yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dengan yang ketetapan MPR yang dibentuk setelah perubahan UUD 1945? Pertanyaan ini urgen dimunculkan mengingat terdapat perbedaan kedudukan dan status hukum MPR yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dan MPR yang dibentuk setelah perubahan UUD 1945. MPR sebelum perubahan UUD 1945 berstatus sebagai Lembaga Tertinggi Negara (*Supreme Body*), sedangkan MPR setelah perubahan UUD 1945 berstatus sebagai Lembaga Tinggi Negara. Memperhatikan kedudukan yang demikian tentu memberikan implikasi yang berbeda terhadap kedudukan dan status hukum Tap MPR yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dan sesudah perubahan UUD 1945. *Kedua*, bagaimana mekanisme pengujian (*judicial review*) Tap MPR tersebut dan bagaimana mekanisme pengujian (*judicial review*) aturan hukum di bawahnya yang dianggap bertentangan dengan Tap MPR.

²⁰ *Hajriyanto Y. Thohari*, Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU NOMOR 12 Tahun 2011, Makalah Dipresentasikan pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, Propinsi Babel, hlm. 3-4

a. Kedudukan, Status dan Kekuatan Hukum Tap MPR

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menempatkan Tap MPR secara hirarkis berada di bawah UUD dan di atas UU, tetapi masalah yang masih timbul dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah mengenai kekuatan hukum Tap MPR, yaitu apakah dengan hierarki demikian ketetapan MPR memiliki derajat di bawah UUD dan di atas undang-undang ataukah ketetapan MPR sederajat dengan UUD ataukah dengan undang-undang? Hal ini perlu dianalisis mengingat MPR dengan kewenangan sekarang tidak lagi berwenang untuk membahas ketetapan-ketetapan yang telah dibuatnya sendiri di masa lalu. Oleh sebab itu, lembaga mana yang dianggap berwenang membahasnya tergantung kejelasan mengenai status hukum Tap MPR/S itu sendiri, apakah disederajatkan dengan UUD, di bawah UUD ataukah disederajatkan dengan UU?

Sebelum membahas mengenai derajat Tap MPR, terlebih dahulu perlu dipahami Tap MPR yang manakah yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan, bahwa :

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengkategorikan Tap MPR terasuk bagian dari jenis dan hierari peraturan perundang-undangan, namun tidak berarti MPR masih mempunyai wewenang untuk membentuk Tap MPR yang baru pasca perubahan UUD 1945. Hal ini bisa dipahami, karena yang dimaksud dengan tap MPR dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut hanya terhadap Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan Tap Nomor I/MPR/2003. dengan demikian, ketentuan Pasal 7 ayat (1) Nomor 12 Tahun 2011 hanya untuk mengakomodasi terhadap Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku dan bersifat *regeling*.

Berkaitan dengan derajat hukum dari Tap MPR, terdapat berbagai wacana yang berkembang. Jika dibaca

dari segi hierarki, derajat kekuatan hukum Tap MPR berada di bawah UUD dan di atas undang-undang. Tetapi hal ini tentu berbeda jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, Tap MPR/MPRS bukanlah undang-undang. Artinya Tap MPR dianggap lebih tinggi dari undang-undang dan karena itu setara dengan UUD, karena beberapa alasan: *Pertama*, secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang MPR tahun 2003, kedudukan Tap MPR lebih tinggi daripada kedudukan undang-undang. *Kedua*, dari segi bentuknya, Tap MPR bukan berbentuk undang-undang, sehingga tidak dapat disetarakan dengan undang-undang. *Ketiga*, dari segi pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, Tap MPR tidak ditetapkan oleh pembentuk undang-undang, yaitu DPR bersama-sama Presiden, melainkan oleh MPR/S.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemilihan derajat kekuatan hukum Tap MPR hanya ada 2 (dua) kemungkinan yaitu sederajat dengan UUD atau sederajat dengan undang-undang. Meski demikian berdasarkan Tap Nomor I/MPR/2003, MPR menyatakan bahwa Tap MPR/S yang tetap berlaku masih tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang yang mengatur materi ketetapan-ketetapannya. Artinya, Tap MPR/S itu ditundukkan derajatnya oleh MPR sendiri, sehingga dapat

diubah oleh atau dengan undang-undang. Dengan demikian harus disimpulkan bahwa MPR sendiri telah menundukkan kedudukannya dan status hukum Tap MPR yang pernah dibuatnya setingkat dengan undang-undang sehingga untuk selanjutnya Tap MPR yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus dipandang sederajat dengan undang-undang atau lebih tinggi sedikit daripada undang-undang.

b. Mekanisme Pengujian Ketetapan MPR

Meskipun MPR tidak akan membentuk Tap MPR lagi yang mengatur secara umum (*regeling*), akan tetapi tidak akan menutup kemungkinan bahwa akan terdapat permohonan pengujian Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 oleh warga Negara yang mempunyai *legal standing* dimana hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakukannya Tap MPR yang masih berlaku tersebut. Pertanyaannya adalah lembaga mana yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian (*review*) terhadap Tap MPR tersebut?

Untuk hal ini tentunya perlu kiranya memahami kedudukan Tap MPR setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Berdasarkan hierarkis Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Tap MPR di bawah

UUD tetapi di atas undang-undang. Jika digunakan anasir hierarki, maka kedudukan Tap MPR secara hierarki lebih rendah daripada UUD, tetapi lebih tinggi dari undang-undang. Apakah dengan demikian juga berarti mekanisme pengujian (*review*), juga mengikuti mekanisme sebagaimana pengujian undang-undang di bawah UUD yang dilakukan oleh MK?

Pengujian terhadap materi aturan hukum semisal undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu: *judicial review*, *constitutional review* dan *legislative review*. *Judicial review* dan *constitutional review* suatu mekanisme pengujian undang-undang yang dilakukan oleh MK, sedangkan *legislative review* adalah mekanisme pengujian undang-undang yang dilakukan lembaga pembuat undang-undang tersebut dalam hal ini DPR atau Presiden ataupun keduanya. Jika DPR dan Presiden diperkenankan mencabut Tap MPR berdasarkan ketentuan perundangan-undangan, maka tidak alasan bahwa MK tidak boleh melaksanakan pengujian. Suatu konsekuensi logis, mengingat mekanisme *judicial review* dan *constitutional review* merupakan upaya konstitusional yang disediakan oleh UUD 1945 apabila mekanisme *legislative review* tidak atau belum diadakan, sedangkan ketentuan yang terkandung di dalam suatu produk peraturan telah menimbulkan kerugian

konstitusional bagi warga negara atau subyek hukum yang dilindungi hak dan kewenangan konstitusionalnya oleh UUD 1945.

Hal ini cukup dipahami, karena jika terjadi pelanggaran hak-hak konstitusional yang dinilai keran berlakunya Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku maka akan banyak merugikan masyarakat sebagai warga negara, sehingga apabila pengujian Tap MPR itu harus menunggu sidang tahunan MPR, maka hal itu akan membutuhkan waktu dan proses yang lama dan akan semakin menambah *volume* kerugian bagi masyarakat.

c. Mekanisme Pengujian Aturan Hukum di bawah Tap MPR

Dewasa ini hanya dikenal 2 (dua) jenis mekanisme pengujian terhadap aturan hukum (*judicial review*), *Pertama*, terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD pengujian dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). *Kedua*, pengujian terhadap aturan hukum di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Pertanyaannya lalu bagaimana mekanisme pengujian terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Tap MPR dan bagaimana mekanisme pengujian terhadap aturan hukum di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Tap MPR.

Kedudukan undang-undang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 secara normatif berada di bawah TAP MPR, namun secara teoritis masih diperdebatkan. Jika dilihat posisi MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan, yang mana MPR merupakan lembaga tertinggi negara, maka TAP MPR posisinya memang lebih tinggi dari UU, akan tetapi bila dilihat posisi MPR setelah amandemen UUD 1945, posisi MPR setingkat dan sederajat dengan DPR dan Presiden, yang membuat undang-undang, maka TAP MPR bisa dikatakan setingkat dengan undang-undang. TAP MPR yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah TAP MPR yang ditetapkan pada saat MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara, maka hierarkinya tentu lebih tinggi dari undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden yang hanya lembaga tinggi negara.

TAP MPR/S sebelum amandemen UUD 1945 merupakan aturan hukum dasar di samping UUD 1945 yang memuat norma dasar dan bersifat *regeling*, posisinya jelas berada di atas undang-undang yang lebih teknis. Setelah amandemen UUD 1945 posisi TAP MPR tidak lagi menjadi aturan hukum dasar, dan UUD 1945 adalah aturan hukum dasar tunggal, serta bersifat *beshicking* bagi administrasi internal MPR saja.

Berdasarkan lembaga yang membuatnya, TAP MPR secara teoritis setingkat dengan UUD 1945, karena dibuat oleh MPR, yang membedakannya adalah *pertama*, MPR mengubah dan menetapkan UUD 1945 karena fungsinya sebagai konstituante, sedangkan dalam menetapkan TAP MPR fungsinya hanya sebatas legislasi biasa. *Kedua*, prosedur amandemen UUD 1945 begitu rumit, sedangkan perubahan TAP MPR tidak begitu sulit, yakni sama seperti undang-undang. Oleh karena itulah TAP MPR secara hierarki berada di bawah UUD 1945.

Karena sama-sama ditetapkan oleh MPR, maka dalam *judicial review* UU terhadap TAP MPR diberikan kewenangan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini selain karena alasan UUD 1945 dan TAP MPR sama-sama ditetapkan oleh MPR, tapi juga untuk mengisi kekosongan hukum mengenai pengujian undang-undang terhadap TAP MPR. Dalam hal ini keadilan substantif lebih diutamakan dibandingkan dengan kepastian hukum.

Analogi dengan ketentuan di atas, maka sebaliknya jika aturan hukum di bawah undang-undang dianggap bertentangan dengan Tap MPR maka mekanisme *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Agung, sebagaimana mekanisme *judicial review* yang selama ini dilakukan terhadap aturan hukum yang berada di bawah undang-undang.

C. PENUTUP

Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia termasuk kedudukan lembaga Negara. Perubahan besar tersebut satu di antaranya adalah mendudukan MPR tindak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara tetapi hanya sebatas sebagai Lembaga Negara sebagaimana lembaga Negara lainnya seperti DPR, DPD, Presdian, BPK, MA dan MK.

Perubahan kedudukan MPR telah membawa perubahan pula terhadap kedudukan dan status hukum terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh MPR yaitu Tap MPR. Tap MPR yang baru (Tap MPR setelah perubahan UUD 1945) tidak lagi memiliki kekuatan hukum sebagai *regeling* yang memiliki daya ikat ke luar maupun ke dalam lembaga tetapi hanya sebatas *beschikking* yang memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam lembaga MPR²¹.

Berkaitan dengan Tap MPR hasil produk MPR sebelum perubahan UUD 1945, memiliki kekuatan hukum sebagai *regeling* sesuai dengan kedudukan MPR pada saat itu sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Dan

berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 menempatkan kedudukan Tap MPR berada di bawah UUD dan di atas undang-undang. Meski demikian dari segi kekuatan hukum Tap MPR masih menimbulkan permasalahan. Artinya apakah derajat kekuatan hukum Tap MPR setara dengan UUD atau sederajat dengan UU. Hal ini berimplikasi terhadap 2 (dua) hal: *Pertama*, mekanisme perubahan: (1), jika Tap MPR sederajat dengan UUD, maka Tap MPR tidak dapat dicabut ataupun diubah kecuali melalui mekanisme perubahan UUD sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. *Kedua*, apabila derajat Tap MPR setara dengan UU, maka Tap MPR dapat dicabut dan diubah oleh DPR bersama-sama Presiden, yaitu dengan undang-undang.

Kedua, mekanisme pengujian (*review*): (1) jika Tap MPR sederajat dengan UUD, maka Tap MPR tidak dapat diuji, oleh lembaga Negara manapun. *Kedua*, apabila derajat Tap MPR setara dengan undang-undang, maka Tap MPR dapat diuji melalui mekanisme *judicial review* oleh MK, sebagaimana mekanisme *judicial review* terhadap undang-undang.

²¹ MPR sekarang dan mendatang masih tetap dapat mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan Tata Tertib MPR dan produk hukum Ketetapan MPR dalam pengertian yang berbeda dengan sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Dasril Radjab, 1994, *Hukum Tatanegara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
- Hadjon, Philipus M. 2008, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", dalam Departemen Hukum Tatanegara Fak. Hukum Universitas Airlangga, 2008. *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Joeniarto, 1991, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty
- K. Wantjik Saleh, 1996, *Perkembangan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
- Maria Farida Indriati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, dan Dasar-Dasar Pembentukannya* (Disarikan dari Perkuliahan A. Hamid Atamimi), Jakarta: Kanisius
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju
- Sri Sumantri, "Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI", dalam Komisi Yudisial RI, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Artikel Jurnal/Makalah/Internet
- Boy Yendra Tamim, "Tap MPR Kembali Masuk dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan", <http://boyyendratamin.blogspot.com/Undangan%20-%20Dunia%20Hukum.htm>, diakses 20 Juli 2012

Chemi Martin Punggar, "Status dan Kedudukan MPR Pasca Amandemen Ke-IV UUD 1945", dalam <http://htnfhunsri2009.wordpress.com/lhtm>, diakses 25 Juli 2012

Hajriyanto Y. Thohari, 2011, "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011", *Makalah* dipresentasikan pada acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November 2011 di Pangkal Pinang, Propinsi Babel

Jimly Assididqie, "Tata Urut Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah" [www.google.com/Reformasi Peraturan Perundang Undangan/html./06/04 01:08:20 PM](http://www.google.com/Reformasi%20Peraturan%20Perundang-Undangan/html./06/04%2001:08:20%20PM)

Moh. Saleh, "WewenangPengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan",

Philipus M. Hadjon, 2005, "Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Makalah disampaikan pada Seminar

Poetra Adi Soerjo. Tth. "Implementasi Tap MPR No. IX Tahun 2001", dalam [http://hukum.kompasiana.com/2012/05/13/implementasi-tap-mpr-no-ix-tahun-2001/diakses 6 Agustus 2012](http://hukum.kompasiana.com/2012/05/13/implementasi-tap-mpr-no-ix-tahun-2001/diakses%206%20Agustus%202012)

Rachmani Puspitadewi, 2007, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Reublik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Oktober 2007, Volume 25 No. 4

Salman Tabir. Tth. "Pengujian Undang-Undang Terhadap Tap MPR", dalam <http://salmantabir.wordpress.com/2011/11/27/pengujian-undang-undang-terhadap-tap-mprs/html>. diakses 1 Agustus 2012

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI 1945

Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR/MPRS RI dari 1960-2002

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraruran Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Peraturan Perundang-Undangan

EKSISTENSI KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN RI



Oleh:

Dr. Didik Sukriono, SH., M.Hum¹

Abstraksi

Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Perubahan), dikonstruksi sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat dimana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. MPR memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara yang membawahi lembaga-lembaga tinggi negara, seperti DPR, Presiden, DPA, BPK dan MA. Ketetapan MPR sebagai produk hukum MPR, dalam hirarki tata urutan perundang-undangan berada di bawah UUD dan di atas undang-undang. Selanjutnya pasca perubahan ketiga UUD 1945, MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat dan MPR mengembalikan mandatnya kepada rakyat selaku mandant (mandator). Perubahan fungsi dan kedudukan MPR serta dihapusnya kewenangan MPR membuat tata aturan (regeling) di luar UUD, berimplikasi pada status, fungsi dan kedudukan produk hukum yang diterbitkan MPR (ketetapan MPR).

Abstract

The existence of the People's Consultative Assembly (MPR) in the 1945 Constitution (Before the Amendment), constructed as the embodiment of the container of all the sovereign people, the place where the President shall be submissive and responsible for every execution of its constitutional duties.

¹ Ketua Pusat Kajian Konstitusi (PKK) Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang

MPR has the highest authority in the state in charge of high state institutions, such as Parliament, the President, DPA, BPK and MA. MPR as a legal product, in hierarchy of legislation, it is under the 1945 Constitution and above the act. Furthermore, after the third amendment of the 1945 Constitution, the Assembly is no longer executing the sovereignty of the people and the Assembly as restore its mandate to the people's mandate (mandator). The changes of function and position of the Assembly as well as the abolition of the authority of the Assembly is to make the regulations (regeling) outside the Constitution, implied on the status, function and position of legal products published by MPR (MPR decrees).

Key Word: Tap MPR, Legislations Hierarchy

A. PENDAHULUAN

Sebelum era reformasi, kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPR/S berada dalam urutan hirarki lebih tinggi daripada undang-undang dan berada di bawah undang-undang dasar. Undang-undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) mengkonstruksi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat kemana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Konstruksi ini termuat dalam Pasal 1 Ayat (2), bahwa "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*" dan pada Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan), bahwa "*Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR*". Ketentuan tersebut, menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga

negara dimana kedaulatan seluruh rakyat Indonesia terjelma. Oleh karena itu, segala ketetapan yang dikeluarkan MPR mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR ataupun Mahkamah Agung.

Itu sebabnya maka Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum menentukan hirarki Ketetapan MPR/S itu sebagai peraturan di bawah undang-undang dasar, tetapi di atas undang-undang. Tata urutan peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPRS itu adalah :

- 1) Undang-undang Dasar;
- 2) Ketetapan MPR/S;
- 3) Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Keputusan Presiden;

6) Peraturan Menteri, dan sebagainya.

Kemudian pada era reformasi, tepatnya setelah perubahan ketiga UUD 1945 kedudukan dan kewenangan MPR Pasal 1 Ayat (2) mengalami perubahan redaksional, yaitu: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*”. Ketentuan tersebut, menempatkan MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat dan MPR mengembalikan mandatnya kepada rakyat selaku *mandant (mandator)*². Tetapi perubahan redaksional Pasal 1 Ayat (2) tersebut, tidak mengubah kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPR/S dalam urutan hirarki lebih tinggi daripada undang-undang dan berada di bawah undang-undang dasar. Sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, yaitu :

- 1) Undang-undang Dasar (UUD);
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) Undang-undang (UU);
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- 5) Peraturan Pemerintah (PP);
- 6) Keputusan Presiden (Keppres);
- 7) Peraturan Daerah (Perda).

Selanjutnya setelah lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Ketetapan MPR tidak ada (hilang) dalam hirarki urutan perundang-

undangan. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan itu adalah :

- 1) Undang-undang Dasar dan Perubahan Undang-undang Dasar;
- 2) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah;

Saat ini setelah terbitnya Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan ketetapan MPR kembali berada pada urutan hirarki di bawah UUD dan di atas undang-undang. Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan itu adalah :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-undang;
- 4) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang;
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Peraturan Presiden;
- 7) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terbitnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang memberlakukan kembali Ketetapan MPR, menarik untuk ditelaah dan dikaji kembali mengenai status, fungsi dan kedu-

² Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, Hlm. 26-27.

dukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Beberapa pertanyaan, diantaranya: (1) Apakah penggunaan nomenklatur Ketetapan MPR sudah tepat dalam konsep ilmu perundang-undangan; (2) Apakah Ketetapan-Ketetapan MPR/S yang masih berlaku itu sejajar atau dapat disejajarkan dengan undang-undang atau dengan undang-undang dasar; (3) Lembaga manakah yang dapat menilai kembali (*review*) atau menentukan status hukum dan materi Ketetapan-Ketetapan MPR/S yang masih berlaku; dan (4) Bagaimana seharusnya bentuk produk hukum MPR ke depan.

B. PEMBAHASAN

1. Terminologis Peraturan, Keputusan dan Ketetapan

Istilah peraturan, keputusan dan ketetapan sebenarnya mempunyai perbedaan etimologis yang sangat prinsipil. Peraturan berasal dari akar kata atur, mengatur, peraturan yang menyangkut kegiatan pengaturan yang berfungsi sebagai pengatur. Artinya istilah peraturan itu lebih tepat untuk dikaitkan dengan pengertian *regels* dan *regeling* dalam bahasa Belanda.

Selanjutnya istilah keputusan berasal dari kata putus, pemutus, memutuskan yang menyangkut

kegiatan penyelenggaraan terhadap sesuatu masalah (*problem solving*). Oleh karena itu kata keputusan, sebenarnya lebih tepat digunakan untuk produk kegiatan peradilan. Hanya permasalahannya istilah yang sudah dibakukan dalam vonis hakim adalah putusan, yang sengaja dibedakan dari keputusan yang biasa dipakai untuk pengertian lain.

Sedangkan istilah ketetapan, dikaitkan dengan produk-produk keputusan yang berkaitan dengan kegiatan administrasi, yaitu keputusan administrasi yang sifatnya menetapkan sesuatu menjadi tetap, dari keadaan ada menjadi tidak ada, ataupun dari keadaan tidak ada menjadi ada, atau dari keadaan sementara menjadi tetap. Oleh karena itu kegiatan tersebut sangat tepat untuk disebut dengan istilah penetapan dan hasilnya adalah ketetapan³.

Selanjutnya dalam konteks susunan hirarkis peraturan perundang-undangan, pengertian peraturan dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu: peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan dalam arti khusus. Peraturan dasar (Konstitusi) dalam arti formal diartikan suatu dokumen nyata sebagai seperangkat norma hukum yang mungkin diubah hanya menurut ketentuan khusus agar perubahan norma itu sulit dilakukan. Sedang dalam arti materiil terdiri dari

³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2005, Hlm. 322.

aturan-aturan yang mengatur pembuatan norma hukum umum khususnya pembuatan undang-undang⁴.

Peraturan Dasar mempunyai kedudukan tertinggi sebagai konstitusi dalam negara. Peraturan Dasar dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu (a) naskah induk berupa naskah asli Undang-undang Dasar, (b) naskah perubahan ataupun penyempurnaan dan perbaikan dalam bentuk Perubahan UUD, dan (c) naskah pelengkap yang dapat berupa Piagam Dasar, seperti misalnya Piagam Hak Asasi Manusia.

Sedang pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menuruti tingkatannya masing-masing. Seperti: pembentukan atau pembuatan undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (*peran primer*) dan Presiden/Pemerintah (*peran sekunder*). Peraturan Perundang-undangan

mencakup pengertian produk Undang-Undang dan produk-produk peraturan di bawah undang-undang.

Menyimak perbedaan etimologis peraturan, keputusan dan ketetapan di atas, dapat dikatakan bahwa penggunaan istilah ketetapan dalam hirarki peraturan perundang-undangan selama ini sebenarnya kurang tepat. Peraturan merupakan produk pengaturan, Ketetapan merupakan produk kegiatan penetapan administrasi, dan Keputusan merupakan kegiatan peradilan (*judicial atau adjudicatif*)⁵.

Peraturan tidak selalu merupakan produk lembaga legislatif, tetapi lembaga eksekutif juga bisa menghasilkan peraturan yang sesuai dengan prinsip hirarki hukum dan materinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang dibuat oleh lembaga legislatif. Selanjutnya Ketetapan juga tidak hanya ada di lingkungan lembaga eksekutif, tetapi ada di setiap organisasi. Misalnya Ketetapan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat administratif. Demikian pula istilah Keputusan juga dapat dipakai di lingkungan eksekutif, misalnya Keputusan Dewan Kehormatan Kepegawaian yang menjatuhkan sanksi kepada seseorang karena melanggar kode etik kepegawaian.

⁴ Heinrich A. Rommen, *The Natural Law: A Study in Legal and Social History and Philosophy*, Judul Asli: *Die ewige des Naturrecht*, Diterjemahkan: Thomas R. Hanley, Indianapolis: Liberty Fund, 1998, Hlm. 128. Lihat juga Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerjemah Raisul Muttaqien, Nusamedia, Ujungberung-Bandung, 2006, Hlm. 243-244.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, Hlm. 323.

Upaya membangun kesadaran kolektif penggunaan istilah peraturan, keputusan dan ketetapan, dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Dimulai membedakan antara peraturan yang bersifat mengatur dengan penetapan yang bersifat administratif yang umumnya disebut keputusan.
2. Dimulai memperkenalkan istilah ketetapan sebagai pengganti istilah keputusan yang bersifat administratif.
3. Dimulai penyadaran penggunaan istilah putusan untuk vonis dan bukan keputusan didasarkan atas alasan yang tidak kuat

2. Kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPR/S

Mengacu Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S, terdapat 8 (delapan) ketetapan yang masih berlaku hingga saat ini, yaitu :

- 1) Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan de-

ngan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia;

- 2) Ketetapan MPR-RI 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 nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3) Ketetapan MPRS 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;
- 4) Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tetapi, masih ada aspek yang terkait dengan mantan

Presiden Soeharto yang belum terselesaikan, sehingga ketetapan ini dapat dikatakan masih berlaku;

- 5) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- 6) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- 7) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
- 8) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.

Pertanyaannya apakah kedelapan ketetapan MPR/S di atas, sejajar atau dapat disejajarkan dengan undang-undang ataukah dengan undang-undang dasar? Jika mengacu pada ketentuan Perubahan Keempat UUD 1945, dapat dikatakan status ketetapan MPR/S sejajar atau dapat disejajarkan UUD. Hal ini dikarenakan sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini tidak lagi mengenal produk hukum yang bersifat mengatur yang kedudukannya berada di bawah undang-undang dasar (*grondwet, grundgesetz, constitu-*

tion), tetapi mempunyai status hukum di atas undang-undang (*wet, statute, legislative act*)⁶.

Untuk memastikan status hukum kedelapan Ketetapan MPR/S tersebut di atas, pilihannya hanya ada dua, yaitu dinilai mempunyai status sebagai undang-undang dasar atau undang-undang. Jika disejajarkan kedudukannya dengan undang-undang dasar, maka berarti kedelapan ketetapan itu tidak dapat diubah atau dicabut kecuali melalui mekanisme perubahan undang-undang dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945. Sedangkan jika kedelapan ketetapan disejajarkan dengan undang-undang, maka ketetapan tersebut dapat dicabut dan/atau diubah oleh DPR bersama-sama dengan Presiden dengan undang-undang.

Selanjutnya jika mengacu ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, tidak lagi mengenal adanya produk peraturan yang kedudukan hirarkisnya lebih tinggi dari-pada undang-undang tetapi berada di bawah Undang Undang Dasar. Tetapi jika mengacu pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, maka ketetapan MPR/S status hukumnya berada di atas undang-undang dan di bawah undang-undang dasar.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm. 72-73.

Kemudian jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, jelas bahwa Ketetapan MPR/S sama sekali bukanlah undang-undang. Kedelapan Ketetapan MPR/S itu dapat dinilai lebih tinggi daripada undang-undang dan karena itu setara dengan undang-undang dasar. Argumennya adalah: (1) Secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang MPR Tahun 2003, kedudukannya memang pernah lebih tinggi daripada undang-undang; (2) Dari segi bentuknya, kedelapan Ketetapan MPR/S itu jelas bukan berbentuk undang-undang, sehingga tidak dapat disetarakan dengan undang-undang; dan (3) Dari segi lembaga pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, jelas bahwa ketetapan MPR/S tidak ditetapkan oleh pembentuk undang-undang, yaitu DPR bersama-sama dengan Presiden, melainkan oleh MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara).

3. Legislatif dan Yudikatif Review Ketetapan MPR/S

Mengacu ketentuan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 (Sebelum Perubahan), bahwa kewenangan MPR adalah: (1) menetapkan undang-undang dasar; (2) mengubah undang-undang dasar; (3) memilih presiden dan/atau wakil presiden; dan (4) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, maka yang

berwenang mengubah ketetapan MPR/S adalah lembaga MPR jika statusnya disetarakan dengan undang-undang dasar. Sedangkan substansi Ketetapan-ketetapan MPR/S itu berisi norma-norma hukum yang setara dengan materi undang-undang. Oleh karena itu, kedelapan produk hukum tersebut dapat dikatakan sebagai undang-undang dalam arti materiel (*wet in materiels zin*). Dengan status hukum sebagai "*wet in materiels zin*", maka prosedur pencabutan, perubahan, penerapan dan penegakannya dilakukan oleh aparat penegak hukum, ataupun pengujian atas konstitusionalitasnya sebagai undang-undang dalam arti materiel haruslah didasarkan atas ketentuan mengenai pencabutan, perubahan, penerapan dan penerapan, serta pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian, lembaga negara yang dapat menentukan status hukum dan materi kedelapan Ketetapan MPR/S tersebut untuk selanjutnya adalah lembaga-lembaga negara yang mempunyai wewenang dalam urusan pembentukan, perubahan, atau pembatalan undang-undang.

Berdasar argumen di atas, bahwa yang dapat menilai kembali (*review*) atau menentukan status hukum dan materi kedelapan Ketetapan MPR/S tersebut ada 4 (empat) lembaga negara, yaitu (1) DPR; (2) Presiden; (3) DPD; dan (4) Mahkamah Kons-

titusi, yang sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya masing-masing. Jika kedelapan Ketetapan MPR/S itu hendak ditinjau ulang (*review*), dapat dilakukan "*legislative review*" dengan membentuk undang-undang yang mengubah atau mencabut ketetapan-ketetapan tersebut. Lembaga negara yang dapat mengambil inisiatif adalah Presiden atau DPR sebagaimana mestinya. Dalam hal Ketetapan MPR/S itu berkaitan dengan bidang kewenangan DPD, maka DPD juga dapat terlibat atau dilibatkan dalam proses perancangan ataupun pembahasan rancangan undang-undang yang bersangkutan. Namun apabila sebelum dilakukan "*legislative review*", Ketetapan MPR/S dimaksud dinilai telah menimbulkan kerugian hak konstitusional pihak-pihak tertentu, maka dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini mekanisme yang ditempuh adalah mekanisme "*Judicial review*" sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi⁷.

4. Produk Hukum MPR Di Masa Depan

Pasca perubahan UUD 1945, kedudukan konstitusional Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengalami perubahan yang sangat mendasar. MPR bukan lagi dan tidak dapat lagi disebut sebagai lembaga

tertinggi negara, melainkan merupakan badan legislatif yang terdiri atas dua kamar parlemen, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang keduanya secara bersama-sama disebut sebagai MPR. Oleh karena itu produk hukum parlemen, sebenarnya hanya ada dua tingkatan, yaitu tingkat konstitusi berupa: Undang-undang Dasar dan Perubahan Undang-undang Dasar (produk MPR) dan pada tingkat di bawahnya adalah undang-undang (produk DPR).

Ketentuan UUD 1945 pasca perubahan, juga membawa konsekuensi MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Namun kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan, misalnya MPR dapat menetapkan:

1. Ketetapan MPR yang merupakan baju hukum naskah Perubahan UUD sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Ayat (1) jo Pasal 37 UUD 1945;
2. Ketetapan MPR yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah resmi sebagai Presiden sejak pengucapan sumpah/janji jabatannya di hadapan Sidang MPR, sesuai dengan

⁷*Ibid.*, Hlm.74.

ketentuan Pasal 3 Ayat (2) UUD 1945;

3. Ketetapan MPR yang memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dari jabatannya sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945;
4. Ketetapan MPR yang menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai ketentuan Pasal 8 Ayat (2) dan (3).

Namun demikian semua bentuk ketetapan MPR tersebut, hanya bersifat administratif (*beschikking*) dan tidak boleh lagi memuat norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Produk MPR yang bersifat mengatur hanya dituangkan dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Demikian pula dengan bentuk Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR yang ada selama ini juga tidak dapat lagi dipertahankan. Peraturan Tata Tertib biasanya dibenarkan untuk ditetapkan dengan alasan norma yang diatur bersifat internal (*internal regelingen*). Akan tetapi, dalam kenyataan praktek, peraturan tata tertib MPR itu juga berlaku mengikat keluar. Karena itu, teori yang selama ini membedakan penggunaan istilah Ketetapan MPR yang berlaku keluar dan Keputusan MPR yang berlaku ke dalam, juga

tidak dapat dipertahankan lagi.

Bentuk Peraturan Tata Tertib MPR di samping sebagai *internal regulation*, dapat pula dituangkan dalam bentuk undang-undang. Misalnya, hal-hal yang perlu diatur menyangkut persidangan MPR diatur saja dalam Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR dan DPD diperlukan peraturan tata tertib sendiri-sendiri. Sedang untuk MPR tidak diperlukan lagi Peraturan Tata Tertib tersendiri. Hal ini dikarenakan MPR bukan lagi lembaga yang akan menjalankan tugas-tugas bersifat rutin dan terus menerus. Oleh karena itu: (1) MPR tidak lagi memerlukan pimpinan yang bersifat tetap dan bekerja terus menerus; (2) MPR tidak lagi memerlukan Peraturan Tata Tertib yang tersendiri; (3) MPR juga tidak memerlukan rumusan naskah Kode Etika tersendiri; dan (4) MPR juga tidak memerlukan lagi alat-alat perlengkapan dan sekretariat yang bersifat tetap dan tersendiri. Sekretariat Jenderal MPR sebaiknya dirangkap oleh Sekretariat Jenderal DPD. Demikian pula Ketua MPR cukup dirangkap oleh Ketua DPD, sedangkan Ketua DPR merangkap sebagai Wakil Ketua MPR⁸.

C. PENUTUP

Penggunaan istilah ketetapan dalam hirarki peraturan perun-

⁸ *Ibid.*, Hlm. 74-75.

dangan-undangan adalah tidak tepat. Pengertian peraturan, keputusan dan ketetapan sebenarnya mempunyai perbedaan etimologis yang sangat prinsipil. Peraturan merupakan produk pengaturan, Ketetapan merupakan produk kegiatan penetapan administrasi, dan Keputusan merupakan kegiatan peradilan (*judicial atau adjudicatif*).

Status ketetapan MPR/S adalah sejajar atau dapat disejajarkan UUD, jika mengacu pada ketentuan Perubahan Keempat UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Tetapi jika mengacu pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, maka ketetapan MPR/S status hukumnya berada di atas

undang-undang dan di bawah undang-undang dasar.

Perubahan fungsi dan kedudukan MPR serta dihapusnya kewenangan MPR membuat tata aturan (*regeling*) di luar UUD, berimplikasi pada status, fungsi dan kedudukan produk hukum yang diterbitkan MPR (ketetapan MPR). Oleh karena itu, MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Bentuk produk hukum berupa Ketetapan masih dapat dipertahankan, tetapi hanya bersifat administratif dan tidak boleh lagi memuat norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*).

DAFTAR PUSTAKA

- Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerjemah Raisul Muttaqien, , Ujungberung-Bandung : Nusamedia.
- Heinrich A. Rommen, 1998, *The Natural Law: A Study in Legal and Social History and Philosophy*, Judul Asli: *Die ewige des Naturrecht*, Diterjemahkan: Thomas R. Hanley, Indianapolis: Liberty Fund.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Pres.
- _____, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Penerbit Konstitusi Press..
- M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

KEDUDUKAN TAP MPR-RI SEBAGAI SUMBER HUKUM

Oleh:
Asri Wijayanti¹

Abstraksi

Kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum setelah disahkannya Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 menimbulkan problema hukum. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum pada saat sebelum dan setelah adanya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Penelitian ini adalah yuridis normative dengan pendekatan statute approach. Hasil dari penelitian ini adalah adanya Pasal 3 UUD 1945 jo. Pasal 7 Undang-undang 10 Tahun 2004 menempatkan TAP MPR sebagai sumber hukum materiil dan bermuatan beschikking yang bersifat konkrit dan individual. Antara MPR, Presiden dan DPR adalah sebagai lembaga yang sederajat, sehingga TAP MPR tidak dapat dijadikan dasar pengujian terhadap Undang Undang oleh MK karena bertentangan dengan Pasal 24 c UUD 1945. Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus di revisi.

Abstract

The position of TAP MPR as a source of law after the adoption of Law no.12 in 2011 lead to legal problems. The purpose of this study is to analyse the position of TAP MPR as a source of law both before and after the existence of Act no.12 of 2011. This research is normative, using statute approach. The results of the research are the Section 3 of 1945 constution jo. Article 7 of Act no 10 of 2004 set TAP MPR as a source of substantive

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya

law and charged beschikking that is concrete and individual. Between the Assemblies, the President and Parliament serve as equal institutions, the refore the TAP MPR cannot be used as the basis of testing the Act by the Constitutional Court since it is againts Article 24c of 1945 constitution. Article 7 of Act no.12 of 2011 should be revised.

Key Word: TAP MPR, Source of Law

A. PENDAHULUAN

Memberikan perlindungan hukum adalah tujuan dari setiap Negara. Alinea 4 Pembukaan UUD 1945, merumuskan tujuan Negara adalah untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memberikan perlindungan hukum dirumuskan sebagai tujuan Negara yang pertama. Hal itu menunjukkan skala prioritas bagi penyelenggaraan Negara yang dirumuskan sejak pertama kali Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945.

Perlindungan hukum mencakup dua hal yaitu pengakuan hak asasi manusia dan asas Negara hukum. Negara Indonesia adalah Negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), merupakan suatu Negara yang

melakukan penyelenggaraannya berdasarkan aturan hukum. Negara berdasar atas hukum sudah didambakan sejak Plato dengan menulis "*Nomoi*", Immanuel Kant memaparkan prinsip negara hukum (formil), Friederich Julius Stahl mengetengahkan negara hukum (material), Albert Venn Dicey mengajukan *Rule of Law*.²

Negara hukum adalah suatu Negara yang mendasarkan pada aturan hukum. Kita dapat mengetahui aturan hukum suatu Negara dari sumber hukumnya. Pengaturan herarki sumber hukum sejak kemerdekaan RI sampai dengan sekarang mengalami empat kali perubahan. Tulisan ini mengkhususkan analisis pada salah satu sumber hukum di Indonesia, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Kedudukan TAP MPR di dalam sumber hukum mengalami perubahan. Sejak kemerdekaan sampai dengan tahun 2004, TAP MPR adalah sebagai sumber hukum. Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP

² Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 7.

MPR tidak lagi dirumuskan dalam herarki tata urutan perundang-undangan RI. Perkembangan terakhir, TAP MPR adalah sebagai sumber hukum berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN-RI Nomor 82 Tahun 2012, TLNRI Nomor 5234). Tentunya perubahan kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum pasca Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menimbulkan suatu problema hukum. Dari uraian di atas muncul permasalahan, yaitu bagaimana kedudukan TAP MPR-RI sebagai sumber hukum di Indonesia?

B. PEMBAHASAN

Prinsip perlindungan hukum, pada dasarnya mencakup dua hal yaitu prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta prinsip negara hukum³. Adanya jaminan pengaturan dan perlindungan hak asasi manusia ke dalam Konstitusi dan undang-undang, adalah perwujudan dari prinsip perlindungan hukum yang pertama. Prinsip yang kedua dari perlindungan hukum adalah prinsip negara hukum. Negara hukum adalah suatu negara yang

memberikan perlindungan hukum bagi rakyatnya. Konsep negara hukum di dunia secara garis besar ada dua, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*, keduanya mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia⁴. Perbedaan mengenai konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, adalah :

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistim hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *modern Roman law*. Karakteristik *civil law* bertumpu atas sistem hukum *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif. Karakteristik *common law* adalah *judicial*. Dengan latar belakang keadaan ini, di kontinen dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (hukum administrasi dan peradilan administrasi), sedangkan di Inggris dipikirkan langkah-langkah untuk peradilan yang adil, penahanan yang tidak sewenang-wenang⁵.

Ciri-ciri *Rule of law* menurut A.V. Dicey adalah adanya *supremacy of*

³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia (suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan pembentukan peradilan administrasi)*, Peradaban, Jakarta, 2007, hlm. 40.

⁴ *Ibid.*, hlm. 72.

⁵ *Ibid.*, hlm. 73.

law, equality before the law dan *constitution based on individual rights*⁶.

Pada masa kolonial, politik hukum kolonial memasukkan ide *rechtsstaat* ke Indonesia melalui *Regeringsreglement (RR)* 1854. Ide itu digariskan dalam *RR* melalui 3 Pasal, yaitu Pasal 79, Pasal 88 dan Pasal 89. Pasal 79 menyiratkan asas trias politika yang menghendaki diserahkan kekuasaan peradilan di tangan hakim yang bebas. Pasal 88 memerintakan dilaksanakannya asas legalitas dalam proses pemidanaan. Pasal 89 melarang pemidanaan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak perdatanya⁷.

Syarat-syarat *rechtsstaat* adalah :

- a. Asas legalitas, setiap tindak pemerinthan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetlijke grondslag*). Dengan landasan ini undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
- b. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa

kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.

- c. Hak-hak dasar (*grondrechten*) merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
- d. Pengawasan pengadilan bagi rakyat, tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*)⁸.

Suatu Negara dapat dianggap sebagai Negara hukum apabila memenuhi minimal empat syarat, yaitu :

- a. Ada suatu pola untuk menghor-mati dan melindungi hak-hak kemanusiaan;
- b. Ada mekanisme kelembagaan Negara yang demokratis;
- c. Ada suatu sistim hukum yang tertib;
- d. Ada suatu kekuasaan kehakiman yang bebas⁹.

Philipus M Hadjon, menyebut bahwa ide dasar negara Pancasila bagi Indonesia tidaklah lepas dari ide dasar tentang *rechtsstaat*. Menurut Philipus, ciri-ciri Negara hukum

⁶ A.V. Dicey, *An Introduction to the study of the Law of the Constitution*, (London: English Language Book Society and MacMillan, 1971), h. 223-224 dalam <http://ilhamendra.wordpress.com/2010/07/01/negara-hukum/>

⁷ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari hukum kolonial ke hukum nasional dinamika sosial politik dalam perkembangan hukum di Indonesia.*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 25.

⁸ Philipus M Hadjon, *Ide negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah, hlm. 4.

⁹ Padmo Wiyono, dalam SF. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm. 28.

Pancasila adalah :

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdadilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban¹⁰.

Dikatakan pula bahwa perlindungan hukum, selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha¹¹.

Sumber hukum adalah apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa (aturan itu apabila dilanggar mengakibatkan sanksi

yang tegas dan nyata). Sumber hukum ada dua macam yaitu sumber hukum dalam arti materiil dan dalam arti formil. Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum (perasaan/keyakinan individu dan pendapat umum yang membentuk dan menentukan isi hukum). Sumber hukum formal adalah sumber hukum dengan bentuk tertentu yang merupakan dasar berlakunya hukum secara formal atau merupakan dasar kekuatan mengikatnya peranan agar ditaati oleh masyarakat maupun oleh penegak hukum (*causa efficient* dan hukum). Merupakan faktor yang menjadi determinan formil membentuk hukum (*determinanten van rechtvorming*). Sumber hukum dalam arti formil terdiri dari peraturan perundang-undangan, hukum kebiasaan, jurisprudensi dan doktrin atau pendapat ahli hukum.

Peraturan perundang-undangan adalah salah satu dari bentuk sumber hukum formil. Bentuk dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami empat kali perubahan sejak kemerdekaan. Dasar hukum dari bentuk dan hierarki peraturan perundang-undangan RI yaitu Lampiran II Ketetapan MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 85.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum dalam negara hukum Pancasila*, Makalah disampaikan pada symposium tentang politik, hak asasi dan pembangunan hukum Dalam rangka Dies Natalis XL/ Lustrum VIII, Universitas Airlangga, 3 November 1994.

Sumber Tertib hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, *jo.* Pasal 2 Ketetapan MPR-RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Pasal 4 ayat (4) Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002¹², *jo.* Pasal 7 ayat (1) Undang-undang

Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan (LNRI Nomor 53 Tahun 2004, TLNRI Nomor 4389) *jo.* Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Nomor 82 Tahun 2011, TLNRI Nomor 5234). Perbedaan bentuk dan hierarki peraturan perundang-undangan sejak kemerdekaan sampai dengan sekarang. (*Dapat dilihat dalam Tabel 1*)

Tabel 1:

Bentuk dan Herarki Peraturan Perundang-Undangan sejak Kemerdekaan-Sekarang

TAP MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966	TAP MPR-RI Nomor III/MPR/2000	TAP MPR-RI Nomor I/MPR/2003	UU Nomor 10 Tahun 2004	UU Nomor 12 Tahun 2011
<ul style="list-style-type: none"> - Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945; - Ketetapan MPR. - Undang-undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, - Peraturan Pemerintah, - Keputusan Presiden, - Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti : <ul style="list-style-type: none"> - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri - dan lain-lainnya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Undang-undang Dasar 1945; 2.Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; 3.Undang-undang; 4.Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); 5.Peraturan Pemerintah; 6.Keputusan Presiden yang Bersifat Mengatur; 7.Peraturan Daerah. 	<p>TAP MPR-RI Nomor III/MPR/2000 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah 	<ol style="list-style-type: none"> a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

¹² Ada 6 kelompok Tap MPRS dan MPRI yaitu: (1.) TAP MPRS dan TAP MPRI yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, berjumlah 8; (2.) TAP MPRS dan TAP MPRI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing, berjumlah 3; (3.) TAP MPRS dan TAP MPRI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, berjumlah 8; (4.) TAP MPRS dan TAP MPRI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, berjumlah 11; (5.) TAP MPRS dan TAP MPRI yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan

Bentuk perundang-undangan berkaitan erat dengan kewenangan dari lembaganya. Lembaga Negara adalah alat perlengkapan Negara. Terbentuknya alat perlengkapan Negara tidak dapat terlepas dari sejarah. Alat perlengkapan Negara yang dirancang oleh BPUPKI-PPKI, menurut Laica Marzuki terkesan mencontoh pemerintah jajahan Hindia Belanda menurut *wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indie*, meliputi :

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dirancang untuk menggantikan kedudukan *het Koninkrijk der Nederlanden* selaku *oppergezaq*. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggantikan *Volksraad*, Presiden menggantikan *Gouverneur Generaal*, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) menggantikan *Raad van Nederlandsch-Indie*, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menggantikan *Algemeene Rekenkamer* dan Mahkamah Agung (MA) menggantikan *Hoogrechtshof*¹³.

Setelah amandemen UUD 1945, alat perlengkapan Negara mengalami perubahan yaitu meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Penghapusan DPA didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Negara. Presiden tidak terikat dengan nasihat dan pertimbangan DPA. Mekanisme penetapan pertimbangan oleh DPA tidak dapat dilakukan dalam waktu yang cepat. Keberadaan DPA sebagai lembaga Negara tidak efektif dan efisien¹⁴. Penambahan lembaga baru DPD dimaksudkan untuk lebih mengoptimalkan aspirasi daerah disamping aspirasi politik dari DPR¹⁵. Pendirian lembaga baru KY dimaksudkan untuk menjaga menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim¹⁶. Pembentukan MK dimaksudkan untuk menjaga konstitusionalitas hukum¹⁷. Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan alat perlengkapan Negara (lembaga Negara) sebelum dan setelah amandemen (*lihat Tabel 2*).

ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004, berjumlah 5; (6.) TAP MPRS dan TAP MPRRI yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan berjumlah 104.

¹³ Laica Marzuki, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945" dalam Soewoto Muyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi*, In-Trans, Malang, 2004, hlm 275-276.

¹⁴ *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2012, hlm. 113.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 142.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 162.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 164.

Tabel 2
Lembaga Negara Sebelum
dan Setelah Amandemen

Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
MPR	MPR
DPR	DPR
Presiden	DPD
DPA	Presiden
BPK	BPK
MA	MA
	KY
	MK

MPR adalah salah satu dari alat perlengkapan Negara atau lembaga Negara. Terdapat perubahan yang mendasar berkaitan dengan kedudukan MPR sebelum amandemen dan setelah amandemen. Sebelum amandemen MPR adalah lembaga tertinggi Negara. Setelah amandemen tidak ada lagi lembaga Negara tertinggi, sehingga kedudukan MPR adalah sama dengan kedudukan lembaga Negara yang lainnya. Setelah amandemen antara lembaga Negara, kedudukannya adalah sama. Yang membedakan adalah fungsinya.

Pengaturan mengenai MPR dalam UUD 1945 (lama) terdapat pada Pasal 1 ayat (2) jo. Pasal 2-3 UUD 1945, yaitu:

Pasal 1 ayat (2) :

- Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasal 2:

- Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota

Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang;

- Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota Negara;
- Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

Pasal 3

- Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara.

Ketentuan tersebut mengalami perubahan dalam amandemen UUD 1945 yang ketiga tahun 2001 berkaitan dengan kedudukan, susunan dan kewenangan. Kedudukan MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi Negara dan pemegang kedaulatan rakyat berubah menjadi lembaga tinggi Negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 amandemen III, kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 amandemen III, Negara Indonesia adalah negara hukum.

Susunan MPR yang semula terdiri dari DPR dan utusan golongan juga mengalami perubahan. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 amandemen III yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat

terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang;

Kewenangan MPR yang semula adalah menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara, sekarang juga mengalami perubahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 (amandemen III), yaitu :

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar;
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang dasar.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa terdapat perubahan mengenai kedudukan, susunan dan kewenangan MPR pada sebelum dan setelah amandemen (*lihat tabel 3*).

Permasalahan mengenai kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum, berkaitan erat dengan adanya perubahan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga menempatkan MPR tidak lagi sebagai pemegang kedua-

Tabel 3
Kedudukan, Susunan dan Kewenangan MPR pada Sebelum dan Setelah Amandemen

	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
Kedudukan MPR	Pemegang kedaulatan rakyat	Tidak sebagai pemegang kedaulatan rakyat
Susunan MPR	- DPR - Utusan Daerah/Golongan	- DPR - DPD
Kewenangan MPR	- menetapkan Undang-undang Dasar - menetapkan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara.	- mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar; - melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden - hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang dasar.

latan rakyat. MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menentukan garis-garis besar haluan Negara. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara. Kedaulatan rakyat dikembalikan lagi kepada rakyat berdasarkan UUD. Untuk itulah sebagai konsekuensinya, MPR hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik atau memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden. Sebagai lembaga Negara, yang terdiri dari wakil rakyat, berdasar Pasal 2 UUD 1945 MPR terdiri dari DPR dan DPD. Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 2 jo Pasal 3 UUD 1945 dalam amandemen UUD 1945 ketiga tahun 2001 sebagai dasar perubahan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sumber hukum adalah tempat dimana dapat ditemukan hukum. Terdiri dari sumber hukum dalam arti materiil dan formil. Dimanakah kedudukan TAP MPR dalam sumber hukum Indonesia? Berdasar ketentuan Lampiran II Ketetapan MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966 jo. Pasal 2 Ketetapan MPR-RI Nomor III/MPR/2000 jo. Pasal 4 ayat (4) Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/2003, maka TAP MPR sebagai sumber hukum formil. Menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Dengan tegas dinyatakan bahwa kedudukannya dalam tata urutan perundang-undangan berada di atas

undang-undang. Kedudukan MPR berada di atas kedudukan Presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang. Pada masa ini, kedudukan TAP MPR berada di atas kedudukan Undang-undang. TAP MPR dapat menjadi landasan pengujian suatu undang-undang. Hal ini sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*. (suatu hukum yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah).

Terjadi perubahan sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 3 UUD 1945 amandemen ketiga, yang tidak lagi menetapkan GBHN sebagai kewenangan MPR.

MPR adalah sebagai lembaga Negara (tidak tertinggi) yang hanya mempunyai kewenangan tertentu. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 membawa dampak perubahan sistim kedaulatan. Semula sistim kedaulatan di tangan MPR beralih menjadi sistim kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Perubahan ini membawa akibat pada perubahan fungsi MPR. Fungsi MPR lebih mengarah pada suatu forum gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, bukan sebagai lembaga¹⁸.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2005, hlm. 164.

MPR bukan lembaga Negara tertinggi. Amandemen UUD 1945 menghasilkan lembaga Negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural vertikal¹⁹.

Perubahan terhadap Pasal 3 UUD 1945, membawa akibat pada adanya perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan, yaitu dari sistem vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip *checks and balances* (prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara)²⁰.

Berdasar kewenangan yang diberikan oleh Pasal 3 UUD 1945, maka produk hukum MPR adalah *beschikking*. Ada tiga bentuk penguasaan keputusan norma hukum, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*), keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administrasi menghasilkan keputusan administrasi Negara (*beschikkingen*), keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*adjudication*) menghasilkan putusan

(*vonnis*)²¹.

Beschikking atau keputusan/ketetapan mempunyai unsur: pernyataan kehendak sepihak, dikeluarkan oleh organ pemerintahan, didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik, ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual, dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum di bidang administrasi²². Ditinjau dari dampak suatu keputusan terhadap orang, dibedakan dalam :

- Keputusan dalam rangka ketentuan larangan dan/atau perintah (*gebod*);
- Keputusan yang menyediakan sejumlah uang;
- Keputusan yang membebaskan suatu kewajiban keuangan;
- Keputusan yang memberikan suatu kedudukan, dan
- Keputusan penyitaan²³.

TAP MPR harus dalam bentuk *beschikking*. Tap MPR bukan peraturan perundang-undangan, tetapi sebagai sumber hukum materiil²⁴. Tidak boleh lagi diagendakan diluar ketiga kewenangan, MPR tidak boleh lagi melihat Tap yang terdahulu²⁵. Melihat dari segi sejarah, diben-

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 31.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 165.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 209.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Radja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2007, hlm.149

²³ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1997, hlm.125-126.

²⁴ Moh Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 34.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 240.

tuknya MPR oleh BPUPKI-PPKI adalah mencontoh sistem ketatanegaraan pada masa pemerintahan Belanda. Meskipun demikian keberadaan MPR tetap diperlukan untuk mempertahankan sistem presidensial²⁶.

Kedudukan TAP MPR berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, menimbulkan suatu problema hukum. Perumusan kembali TAP MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, terlebih menempati posisi di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang, lebih bernuansa politis daripada sudut teori hukum. Penempatan suatu aturan hukum berdasar hierarkinya dapat diinterpretasikan bahwa aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Posisi suatu aturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan tempat dalam hubungan vertikal. Hal ini sulit dipahami karena sejak amandemen ketiga UUD 1945, antar lembaga Negara tidak dikonsepsikan sebagai hubungan vertikal, tetapi dalam hubungan horizontal. Mengapa TAP MPR diletakkan di atas undang-undang?

Peletakan TAP MPR di atas undang-undang dalam rumusan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12

Tahun 2011, dilandasi pada pemikiran bahwa kenyataannya berdasar TAP MPR 1/2003 terdapat 3 TAP MPR yang masih berlaku dan 11 TAP MPR yang tetap berlaku, tetapi tidak sebagai sumber hukum berdasar Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. TAP MPR 1/2003 menjadi muspro, tidak mempunyai konsekuensi hukum dan politik apabila terjadi pelanggaran. TAP MPR menjadi macan ompong dan dokumen kearifan saja. MK harus memperbaharui peraturan MK yang mengakomodasi TAP MPR, karena TAP MPR termasuk bagian integral dari hukum dasar yang posisinya di atas undang-undang. MK harus juga menguji undang-undang terhadap TAP MPR²⁷.

Atas pendapat ini, apakah dapat dilakukan pengujian oleh MK atas suatu undang-undang terhadap TAP MPR? Untuk membahas pertanyaan ini, lebih bijaksana apabila dilakukan pembedaan terlebih dahulu atas TAP MPR. TAP MPR yang telah ada sebelum amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001 harus tetap dipandang sebagai suatu produk hukum yang lebih tinggi dari undang-undang. Dasar pembentukan TAP MPR masa itu berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 (lama) yang memberi kewenangan pada MPR

²⁶ Laica Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 281.

²⁷ Hajriyanto Y Thohari, Eksistensi ketetapan MPR pasca UU 12 tahun 2011, makalah dipresentasikan pada acara pers gathering wartawan parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang Propinsi Babel.

untuk menetapkan GBHN (yang merupakan *staatsgrundgesetz*). Mengamati *staatsgrundgesetz* dalam teori *Algemeine Rechtslehre* oleh Hans Nawiasky, kedudukannya di atas *formell gesetz* (undang-undang formal)²⁸.

Dengan adanya Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, membawa akibat hukum secara formalitas bahwa TAP MPR menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Sekarang menjadi sumber hukum formal lagi. Hal ini berdasarkan suatu asas hukum perundang-undangan bahwa: hukum yang baru mengalahkan yang lama. Jika mengikuti asas ini maka seolah-olah yang berlaku secara otomatis adalah Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Pandangan ini lebih menekankan pada sisi formalitas dari Tap MPR. Seolah tampak keegoan dari lembaga MPR yang tidak rela kewenangannya dibatasi oleh amandemen ketiga UUD 1945.

Dari segi materiil, apakah dapat dibentuk TAP MPR baru yang mempunyai muatan mengatur? Pasal 3 Amandemen membatasi hanya bersifat *beschikking*, bersifat konkret dan individual. Maknanya hanya pada keputusan terhadap individual presiden, individual wakil presiden dan anggota MPR saja. Hal ini membawa akibat bahwa meskipun

sudah ada Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, MPR tetap tidak dapat mengagendakan di luar Pasal 3. Bahkan mungkin mengagendakan peninjauan TAP 1/2000 MPR tidak dapat mengagendakan diluar 3 kewenangan sesuai Pasal 3 UUD 1945. Ada pemikiran bahwa dengan adanya Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, membawa konsekuensi pada lembaga yang lain yaitu MK seharusnya merevisi kewenangan dengan menambahkan TAP? tidak dapat, karena akan bertentangan dengan UUD 1945 tentang kewenangan MK berdasarkan Pasal 24 c UUD 1945. Harus terlebih dahulu dilakukan perubahan pada Pasal 24 c UUD 1945 lagi apabila ingin memasukkan TAP MPR sebagai aturan yang dapat dipakai untuk menguji undang-undang. Alternatif yang lain adalah justru merevisi kembali Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan mengeluarkan TAP MPR dalam peraturan perundang-undangan.

C. PENUTUP

Kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum setelah disahkannya Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 adalah tidak tepat. MPR adalah lembaga tinggi Negara yang kedudukannya sederajat dengan Presiden dan DPR sebagai lembaga

²⁸ Herlambang Perdana Wiratman, *Herarki Peraturan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hlm.5.

yang membuat Undang-undang. Kewenangan MPR berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 tidak meliputi membuat ketetapan. TAP MPR tidak dapat dijadikan dasar pengujian terhadap undang-undang oleh MK karena bertentangan dengan Pasal 24 c UUD 1945. Oleh karena itu Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus di revisi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dicey, A.V. 1971, *An Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London: English Language Book Society and MacMillan.
- Hadjon, Philipus M, 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1997, Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- _____, 2007, *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia (suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan pembentukan peradilan administrasi)*, Jakarta: Peradaban.
- _____, *Ide negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*.
- _____, *Perlindungan hukum dalam negara hukum Pancasila*, Makalah disampaikan pada symposium tentang politik, hak asasi dan pembangunan hukum Dalam rangka Dies Natalis XL/ Lustrum VIII, Universitas Airlangga, 3 November 1994.
- Hajriyanto Y Thohari, 2011, Eksistensi ketetapan MPR pasca UU 12 tahun 2011, makalah dipresentasikan pada acara “Pers gathering wartawan parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang Propinsi Babel.
- Herlambang Perdana Wiratman, 2007, *Hierarki Peraturan*, Surabaya: Unair.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- M. Laica Marzuki, 2004, “Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945” dalam Soewoto Muyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: In-Trans.
- Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tat Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.

- MPR, 2012, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI.
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ridwan HR., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Radja Grafindo Perkasa.
- SF. Marbun, 2004, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- SoetandyoWignjosoebroto, 1995, *Dari hukum kolonial ke hukum nasional dinamika sosial politik dalam perkembangan hukum di Indonesia.*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

**MENGUJI SAKRALITAS TAP MPR
PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

(Dari Pendekatan Tafsir Tekstualisme ke Hermeneutika Hukum)



Oleh:

Fathurrohman, S. H., M. H.

Abstraksi

Namun dengan lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang yang kembali menempatkan TAP MPR di bawah UUD 1945 dalam tata urutan sistem perundang-undangan setelah sebelumnya tidak dijadikan bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Maka secara yuridis, kedudukan TAP MPR secara hukum kembali berada diatas undang-undang sehingga secara legalitas harus dipandang sebagai arahan kebijakan bagi para pengambil kebijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dan di sini pula akan timbul permasalahan jika seandainya TAP MPR itu tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Sehingga penting pengkajian dan pendekatan secara komprehensif untuk menjawab pemasalahan tersebut, yang dalam hal ini tentu menjadi penting pendekatan tafsir baik tafsir tekstualisme maupun kontekstualisme atas peraturan perundangan yang sudah ada yang hal itu ada kaitanya dengan masalah hak menguji peraturan perundang-undangan, sehingga mampu mengeliminasi terhadap problematika yang timbul dengan menemukan solusi yang tepat.

Abstract

Furthermore with the birth of the Act 12 of 2011 on the Establishment of Regulatory Act which set TAP MPR back under the 1945 Constitution in the sort order of the system after the previous legislation was not made as the part of the sort order legislation in Indonesia based on Act No. 10 of 2004. Therefore, legally, the position of TAP MPR has returned above the law so that the legality of the policy should be viewed as guidance for decision-makers in shaping legislation. Hence, there will be problems if the TAP MPR does not suit the values living in the community. Thus, it is important for the assessment and comprehensive approach to answer the problem, which in this case would be an important interpretation approach, either interpretation of contextualism or interpretation of textualism on the regulation of the existing laws dealing with such issues of rights to test the regulations, so that it is able to eliminate the problems that arise by finding the right solution.

Key Word : TAP MPR, Legislations

A. PENDAHULUAN

Indonesia memiliki konstitusi Negara yang dikenal dengan sebutan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan sebagai Undang-undang Dasar Negara oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945¹. Namun dalam perjalanannya, Indonesia mengalami pergantian konstitusi, yang tidak dapat dilepaskan dengan perkembangan politik dan katanegara Indonesia sejak menyatakan sebagai Negara yang merdeka menuju tatanan Negara yang berdaulat adil dan demokratis.

Undang-undang Dasar Negara 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 itu, pernah tidak diberlakukan sebagai konstitusi Negara di Indonesia. Dalam sejarah tercatat bahwa sejak tanggal 27 Desember 1949, di Indonesia berlaku Konstitusi RIS, dan sejak tanggal 17 Agustus 1950 di Indonesia berlaku UUDS 1950. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali memberlakukan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan dikukuhkan secara aklamasi oleh DPR pada tanggal 22 Juli 1959².

¹ Bambang Daroeso, *Dasar Dan Konsep Pendidikan Moral Pancasila*, Semarang : Aneka Ilmu, 1986, hlm. 41.

² Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010, hlm. 116-132.

Memasuki tahun 1966 terjadi perubahan tatanan pemerintahan Indonesia. Pemerintahan Orde Lama berakhir dan pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto dimulai. Pada masa Orde Baru (1966-1998), diputuskan untuk kembali menjalankan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila sampai kemudian Orde Baru berakhir dan kekuasaan rezimnya diganti dengan reformasi yang merupakan puncak ketidakpuasan masyarakat atas segala bentuk dan sistem ketatanegaraan yang menyimpang dari Undang-undang dasar 1945. Dengan turunnya Presiden Soeharto sebagai penguasa Orde Baru dari tahtanya pada tanggal 21 Mei 1998 menandai akhir sebuah babakan sejarah Indonesia.

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (*amandemen*) terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kehendak publik yang begitu kuat untuk melakukan perubahan konstitusi itu dilandasi oleh berbagai alasan. Pada awalnya, latar belakang tuntutan perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi ditangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang dapat menimbulkan multi tafsir, serta kenyataan rumusan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diubah. Keragaman kategori dan latar belakang penggagas menimbulkan keragaman dalam hal materi gagasan perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ini menimbulkan proses pengkayaan materi perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sekaligus memberikan banyak pilihan kepada para perumus perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di sisi lain begitu banyaknya usulan materi perubahan memberikan catatan penting semacam pengakuan bahwa memang benar Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara materi memang masih sangat kurang dibanding paham dan pandangan yang hidup dalam berbagai kelompok bangsa dewasa ini.

Setelah amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi menarik untuk dikaji, terutama terkait hubungan antar lembaga Negara yang secara khusus diberikan wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini adalah MA dan MK yang keduanya ditentu-

kan sebagai lembaga yudikatif. Keduanya merupakan lembaga Negara yang memiliki keterkaitan secara erat, karena salah satu wewang dan fungsinya sama-sama memiliki wewenang menguji peraturan perundang-undangan, yaitu MK menguji undang-undang terhadap Undang Dasar 1945, dan MA berwenang menguji peraturan perundangan di bawah Undang-Undan. Namun selain dua lembaga tersebut, ternyata dalam perjalanan ketatanegaran Republik Indonesia, sebenarnya ada pula lembaga yang memiliki tugas dan fungsi menguji peraturan perundang-undangan, atas materi undang-undang terhadap UUD 1945 yaitu MPR hal ini berdasarkan Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

Namun dengan lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang yang kembali menempatkan TAP MPR di bawah UUD 1945 dalam tata urutan sistem perundang-undangan setelah sebelumnya tidak dijadikan bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Maka secara yuridis, kedudukan TAP MPR secara hukum kembali berada diatas Undang-undang sehingga secara legalitas harus dipandang sebagai arahan kebijakan bagi

para pengambil kebijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dan di sini pula akan timbul permasalahan jika seandainya TAP MPR itu tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Sampai saat ini belum ada ketentuan yang mengatur lembaga manakah yang berhak dan berwenang mengujinya. Atas dasar yang demikian itu, maka penting pengkajian dan pendekatan secara komprehensif untuk menjawab permasalahan tersebut, yang dalam hal ini tentu menjadi penting pendekatan tafsir baik tafsir tekstualisme maupun kontekstualisme atas peraturan perundangan yang sudah ada yang hal itu ada kaitanya dengan masalah hak menguji peraturan perundang-undangan, sehingga mampu mengeliminasi terhadap problematika yang timbul dengan menemukan solusi tepat.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan MPR Pasca Amendemen Undang-undang Dasar 1945

Kalau merujuk pada fakta yuridis konstitusional negara Indonesia, struktur parlemen negara indonesia diidealkan berkamar tunggal (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat³. Hal ini bisa dilihat dalam

³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta :FH.UII Press, 2005, hlm. 157.

Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Setelah reformasi ada tuntutan perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945, yang berakibat pada pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia termasuk pergeseran dalam Fungsi Perwakilan. Titik tolak system perwakilan adalah *pemilihan* wakil rakyat oleh rakyat.

Di Indonesia sistem perwakilan memang telah bergeser seiring dengan diubahnya Undang-undang Dasar 1945. Struktur Parlemen Indonesia telah berubah dari yang bersifat satu kamar menjadi sistem dua kamar (*bikameral*), hal ini nampak dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih khusus untuk keterwakilan suatu wilayah di samping adanya Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih untuk mewakili orang (warga Negara). Namun walau kamarnya ada dua, namun rumahnya tetap satu, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang oleh Jimly Assiddiqie disebut sebagai rumah parlemen yang memiliki dua kamar yaitu DPR dan DPD⁴. Dengan demikian, sistem keterwakilan di Indonesia mempunyai ciri yang khas, bila dibandingkan dengan kategorisasi sistem perwakilan yang selama ini ada dan diakui sebagai teori yang universal.

Ada yang berpendapat bahwa di Indonesia tidak bisa dikatakan sistem dua kamar, seperti di Negara lain, karena walau ada DPR dan DPD, namun tidak memiliki Majelis Tinggi (*Upper House*) atau senat atau Majelis Rendah (*Lower House*), karena kalau pun benar ada DPD namun tidak bisa diartikan sebagai Majelis Tinggi (*Upper House*), karena DPD kewenangannya sangat terbatas⁵. Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jimly Assiddiqie, bahwa sistem perwakilan Indonesia, mungkin dapat dikategorikan sebagai *trikameral* atau tiga kamar, karena adanya kewenangan tiga lembaga Negara yaitu: MPR, DPR, dan DPD.

Perbedaan pendapat sebagaimana yang sampai saat ini terjadi dan terus diperdebatkan, mungkin sekali tidak lepas dari awal gagasan dasar pembentukan DPD RI itu sendiri, yang pada dasarnya merupakan keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional. Selain itu, keberadaan insur utusan daerah dalam keanggotaan MPR RI sebelum perubahan UUD 1945 dianggap tidak optimal untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

⁴ Jimly Assiddiqie, *Ibid*, hlm. 162.

⁵ Bandingkan dengan AM. Fatwa, Potret Konstitusi Pasca amandemen UUD 1945, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hlm.316.

2. Makna Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) dalam Negara Hukum

Istilan Negara Hukum merupakan terjemahan dari *Rechtstaat*. Sifat dari *Rechtstaat* sesuai dengan pandangan dalam sistem hukum Kontinental adalah sistem kodifikasi yang berarti semua peraturan hukum harus disusun dalam satu buku sesuai dengan jenisnya, sehingga karakteristik daripada *Rechtstaat* adalah bersifat administratif. Unsur-unsur/ciri-ciri khas dari pada suatu Negara Hukum atau *Rechtstaat* adalah sebagai berikut⁶:

1. Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, ekonomi, sosial, kultur dan pendidikan.
2. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan lain apapun.
3. Adanya legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya.
4. Adanya Undang-undang Dasar yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
5. Adanya pembagian kekuasaan Negara.

Perumusan ciri negara hukum dari konsep *rechtstaat* dan *rule of law*

sebagaimana dikemukakan oleh A.V Dicey dan F.J Stahl kemudian diintegrasikan pada perincian baru yang lebih memungkinkan pemerintah bersikap aktif dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dihasilkan konferensi dari *Internasional Commission of Jurist* di Bangkok tahun 1965 menciptakan konsep negara yang dinamis atau konsep negara hukum material (*welfare state*) sebagai berikut⁷:

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu
1. Konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh
2. Perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
3. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
4. Adanya pemilihan umum yang bebas.
5. Adanya kebebasan menyatakan pendapat.
6. Adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi dan beroposisi.
7. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Menurut Mahfud MD, selain dapat dilihat dari lingkup tugas pemerintah perbedaan Negara hukum dalam arti formal dan material dapat juga dilihat dari segi materi hukumnya. Negara hukum dalam arti formal didasarkan pada paham

⁶ Bewa Regawino, Hukum Tata Negara, Makalah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Bandung: Universitas Padjajaran, 2007, Hlm. 31.

⁷ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 131-132.

legisme yang berpandangan bahwa hukum itu sama dengan undang-undang sehingga menegakkan hukum berarti menegakkan undang-undang atau apa yang ditetapkan oleh badan legislatif, sedangkan Negara hukum dalam arti material melihat bahwa hukum bukan hanya yang secara formal ditetapkan oleh lembaga legislatif tetapi yang dipentingkan adalah nilai keadilannya. Seperti yang berlaku di Inggris misalnya, bisa saja undang-undang dikesampingkan bilamana bertentangan dengan rasa keadilan, oleh karenanya penegakan hukum itu berarti penegakan keadilan dan kebenaran.

Namun dalam proses pembuatan Undang-undang kadangkala tidak ada harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain, bahkan bertentangan dengan pertauran perundang-undangan yang secara khiraki ada di atasnya. Dalam hal ini penting untuk dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut yang dalam istilah kekinian disebut dengan *judicial review*. Pengertian *Judicial Review* atau Hak Uji Materiil pada hakikatnya adalah suatu hak atau kewenangan yang

dimiliki oleh Lembaga Yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Hak uji materiil di Indonesia dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu :

1. Hak uji materiil atas Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi⁸.
2. Hak Uji Materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah atau di bawah Undang-undang (seperti: Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dll.) terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung⁹.

3. Tafsir Tekstualisme dan Hermeneutika dalam Hukum

Dalam teori penafsiran apapun yang dikenal secara ilmiah, tidak dapat dipungkiri pasti terdapat problematika pemahaman yang merupakan hasil dari sebuah analisa terhadap teks murni. Karena berbicara tafsir bukan hanya bicara soal arti dari harfiah (*redaksional*) yang

⁸ Lihat : UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 C ayat I Jo. UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat I huruf a);

⁹ Lihat :UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 Ayat 1 Jo. UU Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 tahun 2004 Pasal 31, Jo. Peraturan Mahkamah Agung / PERMA Nomor 1 tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan PERMA Nomor 1 tahun 1999, terakhir dengan PERMA Nomor 1 tahun 2004).

tertuang dalam teks, melainkan ingin menyingkap hal-hal yang secara maknawi berada di balik teks, sehingga maksud yang ada di balik teks tersebut dapat diketahui, walau tidak dapat dijamin mutlak kebenarannya, tapi setidaknya tujuan dari dibutnya hukum tersebut dapat dicapai, baik yang berkenaan dengan kepastian hukum maupun yang berkenaan dengan kemanfaatan hukum yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Sehingga tidak cukup jika pemahaman terhadap suatu hukum hanya didasarkan pada tekstualismenya semata, tanpa melihat sisi lain yang mengiringi dan menyertai lahirnya teks tersebut, yaitu berupa situasi dan kondisi serta terjdinya konsensus dalam masyarakat umum.

Maka dari itu interpretasi terhadap tekstualitas hukum harus pula didukung oleh interpretasi lain seperti pendekatan hermeneutika yang merupakan suatu metode dan mekanisme yang komprehensif, dan ini merupakan hal yang penting dalam rangka menemukan makna hukum dibalik teks, bahkan menjadi yang terpenting untuk meluapkan konsep-konsepnya. Dan ini menjadi interpretasi yang sejati karena disamping

menemukan makna teks, teori tafsir ini akan menemukan makna terprinci melalui analisa atas berbagai level konteks¹⁰. Dalam wilayah teori penafsiran, di samping hermeneutik dapat dipahami sebagai metode, ia juga dapat dipahami sebagai filsafat yang tidak bisa lepas dari pandangan tentang apa yang menjadi obyek hermeneutika itu sendiri. Di satu sisi terdapat pemikiran yang menjadikan peristiwa penafsiran sebagai fokus pembahasan, sedangkan pada sisi lain, ada yang memberi perhatian pada problem teks. Pandangan yang terakhir inilah yang akan dijadikan pisau analisa dalam menyingkap misteri yang terkandung dalam redaksionalitas hukum. Karena yang terakhir inilah menganggap bahwa tugas hermeneutik adalah menyelidiki metode-metode yang valid tentang penafsiran, melalui analisa tentang proses interpretasi dengan mengajukan cara-cara penafsiran yang terbaik untuk mrnghindari distorsi pemahaman dan bertujuan untuk mencapai kebenaran¹¹.

Perkataan hermeneutik berasal dari bahasa Yunani, yakni dari kata kerja "hermeneuein" yang berarti "menafsirkan"¹², walau pada mulanya hanya digunakan sebagai metode

¹⁰Nasr Hamid Abu Zaid, *Teks Otoritas Kebenaran*, LKiS, Yogyakarta, 1995, hlm.111.

¹¹Bleicher dalam Ilham B. Saenong, *Hermeneutika Pembebasan : Metodologi Tafsir Al-Qur'an Menurut Hasan Hanafi*, Bandung : Penerbit Teraju Refleksi Masyarakat Baru, 2002, hal. 31.

¹²E. Sumaryono, *Hermeneutik, Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, 1993 :23, dalam Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah penelitian tentang fondasi kefilosofatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia*, Bandung : Mandar Maju, 2000, hlm. 95.

untuk dapat memahami naskah dalam seni terutama naskah puisi, namun dalam perkembangannya, hermeneutika digunakan pula untuk ilmu-ilmu manusia, khususnya ilmu sejarah, menafsiri kitab suci, dan akhirnya hermeneutik dapat pula dijadikan metode menafsirkan hukum negara dalam kehidupan modern¹³. Menarik untuk dikaitkan dengan proses interpretasi teks-teks, karena hermeneutik dalam diskursus filsafat modern terkait dengan masalah-masalah yang timbul sebagai problem hermeneutis. Dalam hal ini Bleicher menjelaskan bahwa : Problem hermeneutis muncul ketika seseorang berusaha memahami ekspresi-ekspresi manusia yang bermakna dan pada bagaimana menerjemahkan narasi-narasi yang bermakna subjektif, sementara dalam kenyataannya, ia dimediasi oleh subjektifitas penafsir¹⁴.

Beberapa persolan di atas dapat diartikan bahwa dalam menafsiri redaksional hukum memang berawal dari pemaknaan terhadap teks, akan tetapi pemaknaan teks tersebut kemudian diekspresikan dalam bentuk yang lebih konkrit sesuai dengan pembacaan terhadap situasi dan kondisi yang ada. Kaitannya metode penafsiran dengan makalah ini adalah penting karena dalam

perturan perundangan Indonesia, tidak ada satu peraturan perundang-undangan-pun yang menentukan lembaga manakah yang berwenang menguji TAP MPR, jika TAP MPR itu dinilai tidak sesuai dengan nilai-nilai masyarakat secara umum, dan tidak berkesesuaian pula dengan UUD 1945.

4. Menguji Sakralitas TAP MPR Pasca Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

Indonesia yang sejak semula didirikan atas dasar hukum, sampai saat ini seolah belum menemukan format yang dapat memuaskan berbagai pihak. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terus mengalami berbagai kritik dan ujian, terutama saat berhadapan dengan dinamika politik yang cepat dan menembus berbagai multi tafsir atas konstitusi pasca reformasi. Salah satu perdebatan mutakhir adalah kedudukan TAP MPR pasca lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-undang tersebut TAP MPR kembalimenjadi bagian tak terpisahkan dalam tata urutan sistem perundang-undangan setelah sebelumnya dihapus akibat dilahirkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Maka berarti, kedudukan TAP MPR

¹³ Slamet Mulyono, *Hermeneutika Antara Memuliakan dan Mendekonstruksi Al-Qur'an*, Paramadina, Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan, Vol. 6. 4 Oktober 2005.

¹⁴ Ilham B. Saenong, *Hermeneutika Pembebasan : Metodologi Tafsir Al-Qur'an Menurut Hasan Hanafi*, Bandung : Penerbit Teraju refleksi masyarakat Baru, 2002, hlm, 32.

secara hukum menjadi penting karena TAP MPR kembali berada diatas Undang-undang dan dibawah UUD 1945 sehingga secara legalitas harus dipandang sebagai arahan kebijakan bagi para pengambil kebijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sejak amandemen UUD 1945 kedudukan MPR sendiri sebagai lembaga Negara sudah menimbulkan banyak polemik di antara para ahli Hukum Tata Negara. Berubahnya kedudukan MPR juga berimplikasi kepada tugas dan wewenang MPR. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai eksistensi dalam sebuah bangunan negara, MPR secara konstitusional diberikan fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Meskipun sebatas yang tercantum dalam pasal-pasal dan ayat-ayat itu fungsi dan kewenangan MPR sekarang, substansinya adalah menyangkut hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan bernegara, yang terkait dengan rujukan hukum tertinggi di Indonesia yaitu UUD NRI 1945¹⁵ dan hubungannya dengan tata urutan peraturan perundang-undangan terutama pasca lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menghapus TAP MPR sebagai bagian dari tata urutan peraturan perundang-

undangan yang berlaku di Indonesia dan kemudian kembali dimasukkan melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .

Dalam sejarah perjalanan ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya TAP MPR merupakan suatu produk peraturan perundang-undang yang sangat penting, terutama selama pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru. TAP MPR dipandang memiliki nilai sakralitas yang tinggi karena ia adalah merupakan produk dari Lembaga Tertinggi Negara yang diberikan wewenang sebagai pemangku kedaulatan rakyat. Sebagaimana Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Selain itu TAP MPR dipandang memiliki nilai sakralitas yang tinggi karena tidak ada satu lembaga Negara pun yang diberi wewenang untuk mengujinya jika dalam perjalanannya setelah TAP MPR itu dikeluarkan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat atau tidak bersesuaian dengan Undang-undang Dasar 1945. Sehingga muncul apa yang namanya arogansi dan kediktaoran atas nama permusyawaratan, dan tidak sedikit TAP MPR itu yang mengebiri hak-

¹⁵ Hidayat Nur Wahid, Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD 1945, Jurnal Majelis Vol.1 Nomor1 Agustus 2009, hlm 15.

hak dasar warga Negara dan cenderung tidak mempertimbangkan nilai-nilai Hak Asasi Manusia. Dari sinilah kemudian timbul permasalahan mendasar itu, yaitu siapa dan lembaga manakah yang berhak menguji TAP MPR jika terjadi hal-hal yang demikian itu?

Sampai saat ini pun setelah sekian lama reformasi bergulir, belum ada satu pun Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu, sehingga perlu dikaji pula eksistensi dan hubungan antara Lembaga Negara yang secara hukum diberikan wewenang untuk melakukan Pengujian (*judicial Review*) terhadap Peraturan Perundang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Judicial Review atau Hak Uji Materiil pada prinsipnya adalah suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Hak uji materiil di Indonesia dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu: 1. Hak uji materiil atas Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (vide: UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 C ayat I Jo. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat I huruf a); 2. Hak Uji Materiil

terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah atau di bawah Undang-undang (seperti: Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dll.) terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung (vide: UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 Ayat 1 Jo. Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 2004 Pasal 31, Jo. Peraturan Mahkamah Agung / PERMA Nomor 1 tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan PERMA Nomor 1 tahun 1999, terakhir dengan PERMA Nomor 1 tahun 2004). Menurut PERMA Nomor I tahun 2004 pasal I ayat (1), yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah "hak mahkamah agung untuk menilaimateri muatan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi .

Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan : "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*". Bahwa selanjutnya Pasal 24 C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan : "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final*

untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu”.

Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, maka Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan : “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap UUD RI tahun 1945”.*

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, MPR juga pernah diberikan wewenang untuk melakukan Pengujian Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, hal ini mengacu pada Pasal 5 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 yang menyebutkan MPR berwenang menguji terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Jadi berdasarkan uraian yang tersebut di atas, Lembaga yang ditunjuk oleh Undang-undang Dasar 1945 dan Tap MPR adalah MPR, MK, dan MA. Dari sinilah nampak keterkaitan antara tiga lembaga, yang apabila dikaitkan dengan eksistensi TAP MPR sendiri timbul permasalahan, karena belum ada satu lembaga pun yang diberikan wewenang secara

yuridis normatif untuk mengujinya, sehingga perlu dilakukan pengkajian dan pendekatan secara interpretatif yang komprehensif.

Idealnya yang paling berwenang menurut penulis adalah MK, karena di dasarkan atas latar belakang dibentuknya MK yaitu untuk menegakkan konstitusi negara. Jadi setiap peraturan perundang-undangan yang bertengan dengan Undang-undang Dasar yang merupakan konstitusi Negara Indonesia, maka yang berwenang melakukan pengujian (*judicial review*) adalah MK. Akan tetapi dalam praktek yang terjadi di Indonesia, sebenarnya apabila ada Tap MPR yang tidak berkesesuaian dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, atau bahkan bertentangan dengan UUD 1945, bisa saja dinyatakan tidak berlaku oleh TAP MPR juga, hal ini sesuai dngan Ketetapan MPR Nomor I tahun 2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I tahun 2003, maka seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya. Substansi Ketetapan MPR tersebut adalah: 1. Kategori I: TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut

dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan); 2. Kategori II: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan); 3. Kategori III: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 (8 Ketetapan); 4. Kategori IV: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan); 5. Kategori V: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan-nya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (5 Ketetapan); 6. Kategori VI: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan)

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 Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 merupakan Ketetapan MPR yang dapat menunjukkan bahwa TAP MPR yang tidak berkesesuaian dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, atau bahkan bertenta-

ngan dengan UUD 1945, bisa saja dinyatakan tidak berlaku oleh TAP MPR juga, yang berarti dalam hal, lembaga yang berwenang menguji adalah MPR itu sendiri, tapi ini sangat bertentangan dengan teori hak uji itu sendiri, sebab pada hakekatnya MPR bukan Lembaga Judicial seperti MK dan MA, melainkan MPR adalah Lembaga Politik. Sehingga jika MPR memang diberikan hak untuk menguji TAP yang dihasilkan oleh dirinya sendiri, yang lebih tepat diistilahkan dengan *political review* bukan *judicial review* sebagaimana diistilahkan untuk MA dan MK yang memang kedua lembaga tersebut merupakan Lembaga Yudikatif.

5. Pendekatan Tafsir Tesktualisme dan Hermeneutika Hukum Terhadap Otoritas MK dalam Hal Judicial Review Terhadap TAP MPR

Pembahasan khusus dalam mencoba memberikan warna baru dalam dunia dan teori hukum, penulisawali dengan pendapat Jimly Assidqi, bahwa kegiatan interpretasi atau penafsiran adalah kegiatan yang inheren terdapat dalam keseluruhan sistem bekerjanya hukum dan ilmu hukum¹⁶. Artinya bahwa metode penafsiran sangat diperlukan dalam kerangka menemukan pemahaman yang universal terhadap teks hukum. Berkaitan dengan permasalahan

¹⁶ Jimly Assidqi, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretarian Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hml 311.

siapakah yang berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPR yang tidak berkesesuaian dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, atau bahkan bertentangan dengan UUD 1945, maka disini pula perlu dilakukan pendekatan metode penafsiran atas pasal yang secara khusus mengatur wewenang MK secara tekstual dan hubungannya dengan konteks dibentuknya MK sejak amandemen UUD 1945. Perpaduan antara pendekatan Tekstualisme dan Kontektualisme dalam hukum adalah metode penafsiran yang komprehensif yang sebenarnya dalam dunia penafsiran sering disebut dengan hermeneutika. Pendekatan yang komprehensif ini, karena teks hukum tidak lahir dalam ruang hampa, melainkan ada konteks yang mengiringi dan menyebabkan hukum itu secara teks ada, yaitu bisa saja konteks situasi dan kondisi, konteks Politik, sosial, budaya, ekonomi, dan lain sebagainya.

Ide untuk membentuk MK yang salah satu tugasnya antara lain meninjau kembali keabsahan perundang-undangan sebagai sarana untuk membatasi penggunaan kekuasaan pemerintah, telah disuarakan oleh para hakim, pengacara¹⁷ dan kelompok kelas menengah pada 1966-1967, hanya saja dominasi pemerintah

sangat kuat sehingga ide tersebut tidak dapat terealisasi.

MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Wewenang MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 C ayat (1), ialah menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangnya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan MK bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.

Berdasarkan uraian di atas, UUD 1945 secara tekstual sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji TAP MPR sebagai produk peraturan perundang-undangan, yang dari bentuknya adalah hasil produk dari Lembaga Politik yang jelas ditetapkan dengan suara terbanyak sebagaimana pasal 2 ayat 3 UUD 1945. Dan akhir-akhir ini sering timbul perdebatan, tentang

¹⁷Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Cetakan Pertama, Kerja sama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2004, hlm. 273-274, dalam Riri Nazriyah, Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Hukum NOMOR 3 VOL. 17 JULI 2010*: 383 - 405

siapakah yang paling berhak menguji terhadap TAP MPR. Untuk menjawab hal tersebut maka perlu dilakukan penafsiran kontekstualisme dan hermeneutika terhadap wewenang MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 C ayat (1), yang salah satunya ialah menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar.

Pendekatan yang pertama, pasal tersebut bisa dipahami dari sisi kontekstualisme sebagai pasal yang harus dikaitkan dengan latar belakang dibentuknya MK yaitu sebagai lembaga yang bertujuan untuk menegakkan Undang-undang Dasar 1945. Dalam konteks ini, maka MK adalah lembaga yang berwenang menguji segala bentuk peraturan perundang-undangan yang pengujianya belum ditentukan lain secara jelas dan terang oleh peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini adalah menguji TAP MPR apabila bertentangan dengan UUD 1945.

Kedua dari kondisi dan situasi dibentuknya pasal tersebut, yaitu pada perubahan ketiga UUD 1945 yang saat itu Negara dalam masa transisi dari masa demokrasi semua ke demokrasi sebenarnya, yaitu masa-masa Negara berada dalam reformasi, yang salah satunya dari tuntutan reformasi tersebut adalah meminimalisasi adanya kekuatan politik dan ekonomi untuk menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai

tanggungannya untuk menindas rakyat, sehingga harus diatur suatu pasal yang memberikan wewenang kepada suatu lembaga tertentu untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundangan yang bertentangan dengan pertauran di atasnya.

Ketiga berkaitan dengan analogi dan perluasan makna undang-undang dalam Hukum Tata Negara, bahwa kata undang-undang tidak hanya dalam arti sempit melainkan dalam arti luas yaitu segala peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia.

Keempat dalam konteks hubungan dan wewenang lembaga-lembaga Negara, yaitu bahwa yang secara tekstual berwenang menguji secara konstitusional hanyalah MK, kewenangan lembaga-lembaga lain ditentukan oleh peraturan perundangan dibawah Undang-undang Dasar, seperti MA berwenang menguji peraturan perundangan dibawah Undang-undang berdasar Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 2004 Pasal 31, Jo. Peraturan Mahkamah Agung/PERMA Nomor 1 tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan PERMA Nomor 1 tahun 1999, terakhir dengan PERMA Nomor 1 tahun 2004). Menurut PERMA Nomor I tahun 2004 pasal I ayat (1).

Kelima bisa dalam konteks keru-

gian Undang-undang Dasar, sehingga terhadap TAP MPR yang bertentangan dengan UUD 1945, maka MK berhak melakukan *judicial review*, sama ketika MK pernah melakukan pengujian terhadap PERPU. Perluasan dari interpertasi ini sangat mungkin diterapkan dalam pengujian TAP MPR dimana untuk mengantisipasi kerugian konstitusional yang lebih besar TAP MPR dapat diuji di MK. Penafsiran demikian terkategori sebagai bentuk penafsiran ekstensif dimana penafsiran/interpertasi terhadap teks norma perundang-undangan melebihi batasbatas interpertasi gramatikal. Dalam metode ini penafsir dapat menjelaskan suatu ketentuan undang-undang dengan melampaui batas yang diberikan oleh interpertasi gramatikal.

C. PENUTUP

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa terhadap sakralitas

MPR, jika ditelusuri maka akan ditemukan kajian menarik untuk dianalisa, bahwa MK berhak mengujinya jika TAP MPR itu bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat atau bahkan tidak bersesuaian dengan UUD 1945, yaitu dengan pendekatan dan kajian interpretasi sesuai dengan perkembangan Hukum Tata Negara dewasa ini. Walaupun sampai saat ini masih belum terbuka pemikiran-pemikiran yang kontekstualisme hermeneutik sebagai metode penafsiran hukum yang komprehensif, tapi sudah mulai ada ahli hukum Tata Negara yang sudah sangat terbuka dengan pemikiran progresif yang tidak hanya terpaku dalam mainstream cara berpikir umum dalam ber hukum tetapi juga mencoba melengkapi kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yaitu melengkapi daya berpikir dari sekedar tekstual ke arah cara berpikir hukum yang lebih progresif.

DAFTAR PUSTAKA

- A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca amandemen UUD 1945*, Jakarta :Penerbit Buku Kompas.
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta : UI Press.
- Bambang Daroeso, 1986, *Dasar Dan Konsep Pendidikan Moral Pancasila*, Semarang :Aneka Ilmu, Semarang.
- Bagir Manan, 2004, *DPR, DPD dan MPR dalam Undang-Undang dasar 1945 baru*, Yogyakarta :FH-UII Press.
- Bewa Regawino, 2007, *Hukum Tata Negara*, Makalah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjajaran Bandung.
- Hidayat Nur Wahid, *Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD 1945*, Jurnal Majelis Vol.1 No.1 Agustus 2009.
- Ilham B. Saenong, 2002, *Hermeneutika Pembebasan : Metodologi Tafsir Al-Qur'an Menurut Hasan Hanafi*, Bandung : Penerbit Teraju Refleksi Masyarakat Baru.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta :Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- _____, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta : UII Press.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi.
- Kusnardi, dan Bintan R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta :Gaya Media Pratama.
- Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Jakarta :Penerbit Rineka Cipta.
- _____, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media.

_____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Pustaka LP3ES.

_____, 2010, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : Rajawali Pers.

Ramdlon Naning, 1983, *Gatra Ilmu Negara*, Yogyakarta :Penerbit Liberty.

Padmo Wahjono, *Indonesia ialah Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UI, 15 Nopember 1979.

Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung :Alumni.

Slamet Mulyono, *Hermeneutika Antara Memuliakan dan Mendekonstruksi Al-Qur'an*, Paramadina, Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan, Vol. 6. 4 Oktober 2005.

Wasino, *Demokrasi, Dulu, Kini, dan Esok*, Makalah, disampaikan dalam Diskusi Sejarah "Wajah Demokrasi Indonesia" diselenggarakan oleh Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, Departmen Kebudayaan dan Pariwisata, di Gedung LPMP, Semarang, tanggal 30-31 Maret 2009.

Yosaphat Bambang Suhendarto, *Kekeuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, tesis, Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2008.

MENEMPATKAN TAP MPR SEBAGAI ALAT PENCAPAIAN CITA-CITA NEGARA HUKUM DAN MENGHINDARI PERUBAHAN KONSTITUSI TERSELUBUNG



Oleh :
Cekli Setya Pratiwi¹

Abstraksi

Amandemen UUD 1945 telah membawa konsekuensi berubahnya struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan itu tidak hanya dengan di formulasikannya kembali hubungan-hubungan antara kekuasaan yang ada, terutama eksekutif dan legislatif, tetapi juga dengan beberapa lembaga baru. Akibatnya posisi, struktur dan hubungan politik-hukum diantara lembaga negara yang ada dan yang baru juga telah berubah secara signifikan. Perubahan yang paling utama adalah tidak ada lagi dikotomi antara lembaga tertinggi negara, yang dulu adalah MPR, dengan lembaga tinggi negara. amandemen UUD 1945 telah “mereduksi” kekuasaan negara yang asalnya dimiliki MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan memisahkan kekuasaan negara tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara, terutama kepada legislative (DPR) dan eksekutif (Presiden).

Abstract

The Amendment of the 1945 Constitution has brought changes in the structure of constitutional the consequences of the Republic of Indonesia. The changes are not only re-formulated between the power that exist, especially the executive and the legislative, but it is also formulated with some new

¹ Dosen Fakultas Hukum-Universitas Muhammadiyah Malang

institutions. As a result, the position, structure and the legal-political relationship between the available state institutions and those which are new has also changed significantly. The primary change is no longer a dichotomy between the highest state institution, which was once the MPR, the highest state institution. The Amendment of the 1945 Constitution had "reduced" the state power which was originally owned by the Assembly as the supreme body of state power and separate the state to the high state institutions, particularly to the legislative (House of Representatives) and the executive (the President).

Key Word: TAP MPR, Law State, Constitutions.

A. PENDAHULUAN

Kemunculan, kelenyapan dan kelahiran organ-organ negara beserta tugas, fungsi dan kewenangan yang melekat sesungguhnya tidak lain untuk menopang bekerjanya sebuah organisasi kekuasaan (negara) untuk mencapai tujuannya atau cita-citanya. Demi keberhasilan pencapaian tujuan negara Soehino mengingatkan bahwa keberadaan organ-organ negara, bahkan bentuk serta susunan negara serta hubungannya antara satu dengan yang lain harus disesuaikan dengan cita-cita dan tujuan negara². Ditinjau dari sudut hukum tata Negara, tujuan Negara dan dasar penyelenggaraan dalam pencapaian tujuan negara selalu termuat dalam konstitusi. Karena konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan Negara. Banyak hal tentunya yang

termuat didalam konstitusi. Dan salah satunya adalah konstitusi menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan³. William G. Andrews seperti dikutip oleh Jimly Asshiddiqie⁴ menyampaikan bahwa konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme dizaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu :

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*)
2. Kesepakatan tentang *the rule of law*

² Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2000, hlm. 147

³ *Ibid.* hlm 21

⁴ *Ibid.* hlm. 25

sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*)

3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institution and procedures*)

Dengan adanya kesepakatan itu, maka dengan mudah isi konstitusi dirumuskan mengenai institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak kita kembangkan dalam kerangka bernegara. Oleh karena itu keberadaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) beserta tugas, fungsi dan kewenangan yang melekat seharusnya dimaknai sebagai sebuah langkah untuk menunjang tercapainya cita-cita dan tujuan negara Indonesia, bukan malah sebaliknya menjadi penghambat atau penghalang. Di sisi lain keberadaan MPR juga menjadi tumpuan harapan bangsa demi tegaknya konstitusionalisme yaitu menitikberatkan pada tiga aspek di atas pencapaian tujuan dan cita-cita negara, tegaknya *rule of law* serta kuatnya bentuk institusi serta prosedur ketatanegaraan kita.

Sekalipun dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan republik ini, konstitusi Indonesia UUD 1945

sempat disakralkan karena ada substansi “ideologis romantis”⁵. Padahal perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945) dari sudut pandang hukum ketatanegaraan merupakan *condition sine qua non* bagi penataan ulang kehidupan ketatanegaraan Indonesia dalam rangka mendesain kembali orientasi pencapaian tujuan Negara, tegaknya *Rule of law* dan bentuk-bentuk institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan. Setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 dapat dikatakan bahwa UUD 1945 lebih demokratis sifatnya. Karena menghadirkan pemisahan kekuasaan yang lebih jelas antar legislative, eksekutif dan yudikatif serta perlindungan yang lebih tegas kepada hak asasi manusia⁶. UUD 1945 sebelum mengalami perubahan tidak menganut teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut pembagian kekuasaan (*division of power*).

Perubahan yang paling utama dalam amandemen ke tiga adalah tidak ada lagi dikotomi antara lembaga tertinggi negara, yang dulu adalah MPR, dengan lembaga tinggi

⁵ Istilah “ideologis romantic” dipergunakan oleh Denny Indrayana didalam bukunya yang berjudul “UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran” yang diterjemahkan dari “Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition”. Istilah “ideologis romantic” merupakan penggambaran terhadap tentang bakunya relasi antara agama dan Negara. Sedangkan masalah Negara kesatuan dan system pemerintahan presidensial lebih karena alasan romantic anti “konsep ketatanegaraan barat” yang dianggap pernah gagal diterapkan diarah 1950-an. Jadi proses perubahan UUD 1945 selalu diwarnai hal-hal tersebut.

⁶ Denny Indrayana, UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran, Bandung : PT. Mizan Pustaka, 2007, hlm. 35

negara. Amandemen UUD 1945 telah “mereduksi” kekuasaan negara yang asalnya dimiliki MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan memisahkan kekuasaan negara tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara, terutama kepada legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden).

Dengan melihat pergeseran dan dinamika yang diusung oleh UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka ketika kemudian dalam perkembangannya muncul gagasan baru lagi untuk mengembalikan posisi MPR sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, maka hal ini tentunya bukan tanpa implikasi. Pertanyaan yang kemudian patut disampaikan adalah pertama, sejauh mana keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengembalikan TAP MPR sebagai salah satu produk peraturan Perundang-undangan dibawah UUD mempengaruhi kedudukan dan status hukum MPR sehingga berimplikasi pada usaha pencapaian tujuan atau cita-cita negara? Sejauh mana keberadaan TAP MPR ini dapat mempengaruhi tegaknya konstitusi dan bukan menjadi ruang bagi perubahan konstitusi secara terselubung?

B. PEMBAHASAN

1. Menempatkan TAP MPR Sebagai Alat Pencapai Tujuan Negara
Senyatanya dan harus diakui bahwa Perubahan UUD NRI Tahun

1945 telah menggeser kedudukan dan status hukum TAP MPR. Dan sebagai konsekuensinya hal ini menggeser pula kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR. Namun sebenarnya dengan lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, maka keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi pintu bagi TAP MPR untuk pembuktian dan penebus kesalahan masa lalu sehingga lebih menempatkan diri pada khitahnya yaitu sebagai peraturan penjabar dari UUD untuk dan hanya dalam rangka mencapai tujuan negara. Kesalahan masa lalu yang pernah terjadi melalui produk hukum yang bernama TAP MPR misalnya pertama, TAP MPR dan TAP MPRS yang semula dikeluarkan dengan tujuan membawa negara dan bangsa ini mendekati diri pada tujuan negara dan cita-cita negara, namun dalam pelaksanaannya TAP-TAP MPR tidak memiliki bentuk yang pada awal pembentukannya diharapkan dapat membawa bangsa ini mendekati diri pada cita-cita dan tujuan negara, faktanya muncul berbagai TAP MPR yang bentuk dan isinya sangat beragam bahkan tidak konsisten. Misalnya saja ada TAP MPR yang bersifat memberikan mandat kepada Presiden dan DPR, ada TAP MPR yang bersifat beschiking dan

einmalig (final)⁷, ada TAP MPR yang bersifat internal regeling, ada TAP MPR yang bersifat deklaratif, berisi rekomendasi⁸ dan bahkan ada yang bersifat peraturan perundang-undangan (mengikat publik)⁹.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa tujuan negara atau cita-cita negara menjadi hal yang penting dalam bernegara. Oleh karena itu, keberadaan organ atau institusi negara haruslah diarahkan dalam mencapai tujuan dan cita-cita negara. Tujuan didirikannya negara Indonesia yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Di dalam mencapai tujuan negara tersebut, maka diperlukan dasar negara yaitu Pancasila mulia Sila I sampai dengan Sila V. Dengan demikian, keberadaan organ MPR dalam menjalankan kewenangan, fungsi dan tugasnya seharusnya dalam rangka mencapai tujuan negara tersebut. Oleh karena itu keberadaan TAP MPR yang sampai sekarang masing dinyatakan tetap berlaku seperti TAP MPRS RI

Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan PKI sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Bagi Setiap Kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunisme/Marxisme-Leninieme demi menyelamatkan ideologi Pancasila, tentunya masih sesuai dengan tujuan dan cita-cita negara. Begitu juga mengenai keberadaan TAP MPRS RI Nomor V/MPRS/1999 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi yang memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah dan koperasi, Penulis berpandangan hal ini juga masih selaras dengan semangat mencapai tujuan dan cita-cita negara khususnya meningkatkan kesejahteraan umum dan sesuai dengan Pasal 33 UUD NRI tahun 1945. Oleh karena itu dengan dihidupkannya kembali TAP MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perUUan di bawah UUD, maka harus banyak dikeluarkan produk-produk TAP MPR yang sejalan dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 terlebih lagi ketika berbagai aturan pokok dalam UUD

⁷ TAP MPR yang bersifat einmalig (final) yang pada akhirnya dinyatakan tidak berlaku (dicabut) karena sudah dilaksanakan misalnya TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM yang telah diakomodir dalam Pasal 28 A -28J UUD NRI Tahun 1943.

⁸ Lihat TAP MPR Nomor1/MPR/2003 yang memuat pengelompokan TAP MPR/MPRS yang dikeluarkan sejak 1966-2002.

⁹ Rachmani Puspitadewi, "Kedudukan dan Status Ketetapan MPRS dan MPR RI Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945", Jurnal Hukum Pro Justitia, Oktober 2007, Vol. 24 No-4, Hlm 352-362.

1945 telah mengalami perubahan sebagaimana terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 dimana juga menuntut implementasi secara cepat, maka keberadaan TAP MPR dalam mempercepat pencapaian tujuan negara yang terarah dan tepat masih dipandang relevan.

Tetapi, jika keberadaan TAP MPR sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ini menjelma kepada bentuk dan sifat lainnya seperti yang terjadi pada masa lalu sebagaimana digambarkan di atas, maka selain hal ini tidak relevan dengan tujuan dibuatnya TAP MPR, namun juga dapat bersifat inskonstitusi atau bertentangan dengan konstitusi. Misalnya saja, jika TAP MPR kemudian menjelma menjadi peraturan yang bersifat *regeling* (mengikat publik) atau memberi mandat kepada lembaga lain maka hal ini tentu saja akan menimbulkan kerancuan dengan kewenangan lembaga lainnya seperti DPR dan Pemerintah yang akhirnya berimplikasi munculnya konflik hukum.

2. Menghindari Perubahan Konstitusi Terselubung

Mengapa TAP MPR yang bersifat melahirkan norma baru harus dihindari? Hal ini karena didasari oleh beberapa alasan, *pertama* yaitu meng-

hindari adanya dualisme hukum dasar. Sebagaimana disampaikan oleh Hajriyanto Thohari, Wakil Ketua MPR RI, salah satu kekhawatiran dihidupkannya kembali TAP MPR RI Pasca Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 adalah adanya dualisme hukum dasar. Jika TAP MPR melahirkan norma baru yang justru bertentangan dengan konstitusi, maka tidak mustahil keadaan yang demikian ini dapat menimbulkan apa yang dikhawatirkan Sri Soemantri sebagai perubahan konstitusi terselubung. Meskipun dalam hal ini dapat berlaku sebuah azas hukum sebagaimana dikemukakan oleh Paul Scholten, "*Von logisch standpunt beschouwd vormt de hogere regel de rechtsgrond, vroeger ook wel ratio juris genoemd, waarop de lagere regel steaunt*"¹⁰ "Dipandang dari sudut logika, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya merupakan dasar hukum (*ratio juris*) peraturan yang lebih rendah.", dimana TAP MPR yang demikian dianggap batal demi hukum atau tidak sah¹⁰. Namun nyatanya, sampai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ini diberlakukan tidak ada satu lembaga pun yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji formil atau materiil terhadap produk hukum yang bernama TAP MPR. Bahkan jika kita menyimak keten-

¹⁰ Lihat Sri Soemantri, Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Bandung: Remadja Karya CV, 1985, Hlm. 3. Dalam Miftakhul Huda, Profil Tokoh: "Pengujian UU Dan Perubahan Konstitusi: Mengenal Lebih Dekat Gagasan Sri Soemantri", Jurnal Konstitusi Volume 6, Nomor 4, November 2009.

tuan dalam Pasal 9 maka, TAP MPR bukanlah salah satu produk hukum yang dapat diuji secara formil maupun materiil.

“Dalam hal suatu Undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”

“Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”

Dari ketentuan di atas, jelas bahwa hanya Undang-undang dan produk hukum dibawah Undang-undang saja yang dapat diuji oleh lembaga tertentu di Indonesia. Sedangkan TAP MPR bukanlah sebuah produk hukum yang dapat diuji oleh lembaga tertentu (MK/MA) kecuali oleh MPR itu sendiri yang secara suka rela mencabut atau menyatakan tidak berlaku lagi sebuah TAP MPR.

Kedua, untuk menghindari dualisme hukum terselubung hendaknya Tap MPR tidak berisi materi muatan konstitusi yang mengandung arti menambah ketentuan yang terdapat dalam konstitusi. *“Dilihat dari sudut tata urutan peraturan perundang-undangan adalah tidak mungkin dapat peraturan yang lebih rendah derajatnya mengubah peraturan yang lebih tinggi derajatnya”¹¹*.

Timbulnya dualisme hukum dasar

juga sangat bertentangan dengan apa yang diatur dalam Pasal 3 Undang-undang *aquo* yang menyebutkan bahwa: “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan Perundang-undangan”. Oleh karena itu, maka TAP MPR pasca lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 seyogyanya tidak menjadikan alasan pembenar bagi MPR untuk melahirkan norma-norma hukum baru yang tidak diatur dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). TAP MPR hendaknya menjabarkan lebih lanjut norma-norma pokok yang telah ada dalam konstitusi sehingga menjadi garis-garis besar haluan negara yang jelas dan terarah. Jika tidak, maka dualisme hukum dasar akan membuat rancu sehingga berimplikasi pada kegagalan pencapaian tujuan negara sebagaimana telah digambarkan di atas.

Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa (TAP MPR jika kembali dimasukan dalam tata urutan perundang-undangan dipandang sebagai langkah yang keliru dan berimplikasi serius maka akan berlaku sampai kiamat karena tidak ada lembaga yang dapat mengubahnya untuk disesuaikan dengan kondisi perubahan zaman, sementara UUD saja bisa diubah). Maka seharusnya, MPR sebagai salah satu lembaga

¹¹ *Ibid*, hlm.55-57.

tinggi negara harus berfikap arif dan bijaksana, sebagaimana telah dibuktikan dalam praktik ketika TAP MPR menyatakan tidak berlaku atau mencabut beberapa TAP MPR yang memang dipandang sudah tidak relevan dengan kondisi *sosio kultur* masyarakat. Sebagaimana TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 yang memuat pengelompokan TAP MPR/MPRS yang dikeluarkan sejak 1966-2002, dimana ada sejumlah TAP MPR yang dikelompokkan kepada TAP MPR yang dinyatakan tidak berlaku lagi atau dicabut. Jika hal yang demikian dapat dilaksanakan secara konsisten, maka harapan Sajtipto Rahardjo¹², dimana hukum seharusnya mengalir sesuai dengan kebutuhan masyarakat, akan dapat tercapai.

C. PENUTUP

Lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dimaknai sebagai pintu bagi MPR untuk menempatkan TAP MPR sesuai dengan khitahnya yaitu mempercepat pencapaian tujuan dan cita-

cita negara dan bukan justru mengaburkan tujuan dan cita-cita negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila serta paham konstitusionalisme. Selain itu keberadaan dengan dimunculkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tidaklah bijaksana jika diarahkan pada maksud dan tujuan untuk melakukan perubahan konstitusi secara terselubung, namun justru harus mendorong perwujudan tegaknya konstitusi.

Wujud dari ditetapkannya TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum memberikan sumbangsih dasar hukum bagi terwujudkan Negara Hukum yang berdasarkan pada kepastian hukum. Untuk memperjelas kedudukan TAP MPR dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, maka sudah seharusnya jika penyusunan peraturan perundang-undangan mulai mengadopsi kekuatan hukum TAP MPR sebagai salah satu sumber dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

¹² Sajtipto Rahardjo, *Biarlah Hukum Mengalir-Cacatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta :Kompas, November 2007, Hlm. 150.

DAFTAR PUSTAKA

- Denny Indrayana didalam bukunya yang berjudul “*UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*” yang diterjemahkan dari “*Indonesian Constitutional Reform 1999-2002 : An Evaluation of Constitution-Making in Transition* _____, 2007, *UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung : PT. Mizan Pustaka.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta :Konstitusi Press.
- _____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia ; Pasca Reformasi*, Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Rachmani Puspitadewi, “Kedudukan dan Status Ketetapan MPRS dan MPR RI Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945”, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Oktober 2007, Vol. 24 No-4.
- Sajtipto Rahardjo, *Biarlah Hukum Mengalir-Cacatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta :Kompas.
- Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Yogyakarta :Liberty.
- Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya CV, 1985), Hlm. 3 Dalam Miftakhul Huda, *Profil Tokoh: “Pengujian UU Dan Perubahan Konstitusi: Mengenal Lebih Dekat Gagasan Sri Soemantri”*, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 4, November 2009.

**KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN¹**



Oleh :
Fauzin, S.H., LL.M.²

Abstraksi

Ketetapan MPR merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang berhierarki menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun, perumusan Ketetapan MPR dalam undang-undang tersebut menimbulkan kerancuan dengan dirumuskannya frasa “peraturan yang ditetapkan oleh MPR” menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai jenis/ bentuk peraturan perundang-undang selain sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) di atas. Padahal, kedua pasal tersebut menunjuk pada Ketetapan-ketetapan MPR(S) yang sama. Tulisan ini merupakan analisis terhadap kedua pasal tersebut.

Abstract

The statement of MPR (TAP MPR) is a form of legislation that hierarchical pursuant to Article 7(1) of Act no. 12 of 2011. However, the formulation of MPR in the legislation which creates confusion with the formulation of the phrase “rule established by the Assembly” under Article 8, verse (1) Act

¹ Disampaikan dalam Lokakarya di Universitas Brawijaya Malang, tanggal 10 Agustus 2012.

² Dosen Universitas Trunojoyo Madura

no. 12 of 2011 as the type/ form of regulatory legislation other than as referred to Article 7 verse (1) above. In fact, those two articles refer to the equal MPR decrees(S). This paper is an analysis of the both chapter.

Key Word: TAP MPR, Legislation

A. PENDAHULUAN

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 telah diundangkan sejak tanggal 12 Agustus 2011. Dengan demikian, undang-undang tersebut merupakan undang-undang pengganti yang menggantikan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Diantara perubahan krusial dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dirumuskannya (kembali) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR) sebagai peraturan perundang-undangan yang berhierarki. Setelah sebagaimana yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Tidak dirumuskannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menimbulkan permasalahan, terutama berkaitan dengan eksistensi Ketetapan-ketetapan MPR(S) sisa sebagaimana yang diamanatkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Namun, meski Ketetapan MPR telah dirumuskan kembali sebagai per-

aturan perundang-undangan yang berhierarki, perumusan Ketetapan MPR menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 membingungkan. Hal ini dikarenakan, disamping Ketetapan MPR dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (1), Ketetapan MPR juga dirumuskan dalam Pasal 8 ayat (1) dengan menggunakan frasa “peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

B. PEMBAHASAN

Ketetapan MPR merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan pada hakikatnya adalah norma, sedangkan norma dapat berisi perintah, larangan, izin, dan dispensasi. Norma hukum dalam kepustakaan ilmu perundang-undangan, dibedakan berdasarkan alamat/terhadap siapa norma hukum itu dikenakan/dituju (*addressat*) dan berdasarkan hal yang diatur/perbuatannya/tingkah lakunya. Norma hukum berdasarkan alamat (*addressat*) dibedakan atas norma hukum umum dan norma hukum individual, sedangkan berdasarkan hal yang diatur, dibedakan atas norma hukum abstrak dan norma hukum individual. Kombinasi dari pembedaan

norma hukum tersebut menghasilkan empat kombinasi norma-norma hukum sebagai berikut :

- a) Norma hukum umum-abstrak,
- b) Norma hukum umum-konkret,
- c) Norma hukum individual-abstrak, dan
- d) Norma hukum individual-konkret.

Selain perbedaan berdasarkan alamat yang dituju dan hal/perbuatan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, terdapat juga perbedaan norma hukum berdasarkan daya lakunya. Berdasarkan daya lakunya, norma hukum dibedakan antara norma hukum yang berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*) dan norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*). Norma hukum peraturan perundang-undangan adalah norma hukum umum-abstrak dan berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Norma hukum peraturan perundang-undangan yang “umum”, “abstrak”, dan “berlaku terus-menerus”, sebagaimana yang dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa peraturan perundang-undangan mempunyai ciri-ciri³:

- 1) Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.

- 2) Peraturan perundang-undangan bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa konkret saja.
- 3) Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Pencantuman klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut TJ Buys peraturan perundang-undangan adalah peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (*algemene bindende voorschriften*). Oleh Logemann, pendapat Buys ditambahkan dengan *naar buiten werkende voorschriften*, sehingga rumusannya menjadi peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar⁴.

D.W.P. Ruiters, sebagaimana yang dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, menyatakan bahwa dalam kepustakaan Eropa Kontinental yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin* mengandung tiga unsur, yaitu⁵:

- a) Norma hukum (*rechtnorm*);

Norma dalam peraturan per-

³ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 83-84 dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 135.

⁴ Amiroedin Syarif, Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 32-33 dalam Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 19.

perundang-undangan mengandung salah satu sifat, yaitu :

- (1) Perintah (*gebod*);
- (2) Larangan (*verbod*);
- (3) Pengizinan/izin (*toestemming*);
- (4) Pembebasan/dispensasi (*vrijstelling*).

- b) Berlaku keluar (*naar buiten werkend*);

Menurut Ruiters, norma hukum peraturan perundang-undangan berlaku ke luar mengandung maksud bahwa berlakunya norma hukum tersebut hanya bagi rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya maupun antara rakyat dengan pemerintah, atau secara negatif disebutkan dengan berlaku bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintahan. Adapun norma yang mengatur hubungan antar bagian pemerintahan dianggap bukan norma sebenarnya dan dianggap sebagai norma organisasi belaka⁶.

- b) Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Hal ini berkaitan dengan perbedaan norma hukum, yaitu berdasarkan alamat yang dituju (*addressat-nya*) bahwa peraturan

perundang-undangan selalu bersifat umum, tidak terikat pada orang, sekelompok orang tertentu atau pada individu atau orang-orang tertentu, dan berdasar hal/ perbuatan yang diatur yaitu apakah terikat pada peristiwa, waktu, atau kondisi tertentu.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Ketetapan MPR pada dasarnya merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dinyatakan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-undang 10 Tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sejarah Ketetapan MPR dimulai sejak dibentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan demikian sejarah Ketetapan MPR dimulai dari Ketetapan MPR⁷.

Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 memuat beberapa keputusan penting:

- a. Pembubaran konstituante Republik Indonesia;
- b. Berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945; dan

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto (Penyusun), Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 35.

⁶ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia, 1990, hlm. 315.

⁷ R. Wahjoe Poernomo Soeprapto, MPR Pasca Reformasi: Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Dilaksanakannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Interpena, Yogyakarta, 2012, hlm. 43.

- c. Tidak berlakunya Undang-undang Dasar Sementara 1950;
- d. Dibentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara dalam waktu se-singkat-singkatnya.

Ketetapan MPRS yang dibentuk pertama kali adalah Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian sejak tahun 1960 itulah terdapat produk hukum yang bernama Ketetapan MPR(S)⁸.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Ketetapan MPRS dibentuk oleh MPRS dalam konteks Negara kembali pada UUD 1945. Pembentukan kelembagaan MPRS pasca Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 merupakan pelaksanaan amanat UUD 1945 yang pada saat periode pertama pelaksanaan UUD 1945, kelembagaan MPR tidak pernah terbentuk.

Kembali pada pembahasan mengenai Ketetapan MPRS, produk hukum Ketetapan MPR berdasar hukum pada Pasal 2 ayat (3), Pasal 3, dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli⁹. Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 Naskah Asli menyatakan :

“Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.”

⁸ *Ibid*, hlm. 44.

⁹ Sri Soemantri, Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm. 30.

Kemudian Pasal 3 UUD 1945 Naskah Asli menyatakan :

“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara.”

Serta Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli menyatakan:

“Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.”

Berdasarkan pasal-pasal tersebut; dari kata-kata “ditetapkan”, “menetapkan”, dan konsekuensi dari perbuatan hukum “memilih” Presiden dan Wakil Presiden yang menghendaki adanya produk hukum, maka bentuk produk hukum tersebut oleh MPRS dinamakan Ketetapan MPRS.

1. Ketetapan MPR menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Rumusan “Ketetapan MPR” dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat dijumpai dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan: “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

- undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota."

Secara spesifik, yang dimaksud dengan Ketetapan MPR hanyalah sebatas pada Ketetapan-ketetapan MPR(S) sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Hal tersebut ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan: "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 Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003."

Berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, Ketetapan-ketetapan MPR(S) yang dimaksud adalah :

- 1) Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Per-

nyataan 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;

- 2) Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- 3) Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Kemudian, berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, Ketetapan-ketetapan MPR(S) yang dimaksud adalah :

- 1) Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;
- 2) Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- 3) Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;

- 5) Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
- 6) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 7) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 8) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- 9) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- 10) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- 11) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

2. Ketetapan MPR mempunyai substansi yang sama dengan peraturan yang ditetapkan MPR menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Istilah “peraturan” dalam peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat meru-

pakkan istilah hukum yang mengacu pada aturan tertulis selain “penetapan” (*beschikking*). Peraturan selalu dicirikan dengan penormaannya yang umum-abstrak.

Ketetapan MPR memuat materi yang sangat luas. Ketetapan MPR disamping bersifat mengatur (*regeling*), juga bersifat pedoman, perencanaan, dan semacam penetapan (*beschikking*). Khusus terhadap Ketetapan MPR yang bersifat semacam penetapan (*beschikking*), dikatakan “semacam penetapan” karena MPR secara kelembagaan bukan melaksanakan fungsi pemerintahan (*bestuur*). Dalam hal ini Bagir Manan dan Kuntana Magnar menyatakan¹⁰:

“Menilik materi muatannya, Ketetapan MPR dapat dibedakan :

- a. Tap MPR (Ketetapan MPR penulis) yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan.
- b. Tap MPR yang materi muatannya semacam materi muatan ketetapan atau penetapan administrasi Negara (*beschikking*). Termasuk jenis Tap MPR ini adalah Tap MPR tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Walaupun materi muatan ini sama dengan materi muatan ketetapan atau penetapan administrasi Negara, tetapi secara akademik tidak dapat disebut

¹⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1997 (cetakan kedua), hlm. 146.

ketetapan atau penetapan (*besc-hikking*), karena tidak termasuk keputusan administrasi Negara (MPR bukan administrasi Negara).

- c. Tap MPR yang berupa perencanaan (*het plan*) yaitu tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- d. Tap MPR yang bersifat pedoman, sehingga semacam peraturan kebijakan di bidang administrasi negara. Termasuk kedalam Tap ini adalah Tap MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa)

Rumusan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, ternyata berbeda dengan rumusan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak merumuskan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Sedangkan rumusan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun

2011 menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perumusan Ketetapan MPR dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, rupanya tidak berhenti pada Pasal 7 jo. Penjelasannya saja, ternyata dalam Pasal 8 ayat (1) juga dijumpai adanya rumusan Ketetapan MPR, dengan menggunakan frasa “peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat...”.

Rumusan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas, jika disandingkan dengan Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, mengandung rumusan yang sama. Penjelasan masing-masing pasal juga menunjukkan adanya kesamaan rumusan. Letak

perbedaannya adalah, jika rumusan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menggunakan kata “ditetapkan”, sedangkan Pasal 7 ayat (4) jo Penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menggunakan kata “dikeluarkan”.

Menurut penulis, kata “ditetapkan” sebenarnya hanya mengacu pada jenis “Ketetapan MPR” yang telah menjadi istilah hukum bagi produk hukum MPR yang tidak dapat dipadankan dengan “ketetapan” dalam arti “*beschikking*” dalam kepustakaan hukum administrasi, sedangkan “dikeluarkan” merupakan salah satu ciri/unsur peraturan perundang-undangan yaitu “berlaku keluar (*naar buiten werken*)”.

Melihat kenyataan di atas, sepertinya pembentuk Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengambil alih saja ketentuan Pasal 7 ayat (4) jo. Penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 untuk dirumuskan kembali dalam Pasal 8 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, tanpa menyadari konsekuensi bahwa Ketetapan

MPR telah dirumuskan menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berhierarki sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

C. PENUTUP

Ketetapan MPR menurut Pasal 7 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan-ketetapan MPR(S) sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR mempunyai substansi yang sama dengan frasa “peraturan yang ditetapkan oleh MPR” menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu bernorma peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 hendaknya dihapuskan saja, karena pasal tersebut mengatur bentuk Ketetapan MPR yang sama sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

DAFTAR PUSTAKA

- A Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Universitas Indonesia, 1990.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Maria Farida Indrati Soeprapto (Penyusun), 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- R. Wahjoe Poernomo Soeprapto, *MPR Pasca Reformasi: Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Dilaksanakannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004*, Interpena, Yogyakarta, 2012.
- Sri Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karya.

EFEKTIFITAS TAP MPR DALAM TATA UKURAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Oleh :
Ika Hadi Wijaya

Abstraksi

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana menempatkan kembali TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD 1945 dimana setelah sekian lama hilang sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan filosofi dapat menyelesaikan carut marutnya system perundang-undangan yang ada di negeri ini. Dengan ditempatkannya kembali TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ternyata tidak dapat menyelesaikan masalah dan bahkan banyak menimbulkan masalah baru, karena masalah-masalah ini berkaitan dengan sisten ketatanegaraan bangsa ini, diantaranya adalah seberapa besar efektifitas TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Bagaimana dan siapa yang berwenang menguji jika undang-undang bertentangan dengan TAP MPR.

Abstract

With the enactment of Act No. 12 of 2012 on the establishment of the regulation act which set the MPR back to the sequence of legislation under the 1945 Constitution, which has been gone for a long time since the enactment of act No. 10 of 2004 on the Regulation act of law regarding the formation of the system of law with the philosophy can resolve the chaos of the

system in the legislation in this country. With the restoration of MPR in these quence of legislation, the law is still unable to resolve the problems and it even creates new problems, because these problems are related to the constitutional systems of this nation, such as how much the effective ness of MPR in the Sort Order Legislation, How and who is authorized to test if the Act is contrary to the implied TAP MPR.

Key Word: TAP MPR, Legislation

A. PENDAHULUAN

Dengan adanya amandemen UUD 1945, membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap ketatanegaraan bangsa ini, jika sebelum adanya amandemen UUD 1945 dikenal dengan adanya lembaga tertinggi Negara dan lembaga tinggi Negara, maka saat ini yang ada hanyalah lembaga tinggi Negara saja. Dengan adanya amandemen UUD 1945 juga membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK). Perubahan tersebut juga berimplikasi kepada status dari produk hukum yang diterbitkan oleh MPR, yaitu MPR tidak lagi mempunyai kewenangan mengeluarkan ketetapan (tap) yang sifatnya mengatur (Regelling), tetapi yang ada hanya yang penetapan (Beschikkings).

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana menempatkan kembali TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD 1945 dimana setelah sekian lama hilang sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan filosofi dapat menyelesaikan carut marutnya system perundang-undangan yang ada di negeri ini. Masuknya kembali TAP MPR ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan memang dikritik sejumlah kalangan. Mereka yang setuju berdalih masih ada TAP MPR yang diakui dan masih berlaku sehingga perlu dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Dengan ditempatkannya TAP MPR berada dibawah UUD 1945, maka TAP MPR harus menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan lain yang berada dibawahnya. Dengan ditempatkannya TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan bukan berarti MPR dapat menetapkan ketetapan

yang bersifat mengatur (*Regelling*), hal ini sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang 12/2011 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 Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003 (“TAP MPR 1/2003”).

Dengan ditematkannya kembali TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ternyata tidak dapat menyelesaikan masalah dan bahkan banyak menimbulkan masalah baru, karena masalah-masalah ini berkaitan dengan sistem ketatanegaraan bangsa ini, diantaranya adalah seberapa besar efektifitas TAP MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mengingat ketetapan MPR disini hanyalah ketetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003, Bagaimana dan siapa yang berwenang menguji jika

undang-undang bertentangan dengan TAP MPR.

B. PEMBAHASAN

Setelah tumbanganya pemerintahan orde lama pada tahun 1966, DPR-GR pada tanggal 9 Juni 1966 mengeluarkan memorandum yang diberi judul Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam Memorandum DPR-GR tersebut berisi: a. Pendahuluan yang memuat latar belakang ditumpasnya pemberontakan G-30-S PKI; b. Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia; c. Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia; dan d. Bagan/ Skema Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia. Memorandum DPR-GR ini kemudian dalam Sidang MPRS Tahun 1966 (20 Juni-5 Juli 1966) diangkat menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 (disingkat TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966). Dalam Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia dimuat secara hirarkis jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR(TAP MPR);
3. Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

(Perpu);

4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri;
 - c. dan lain-lainnya.

TAP MPRS ini dalam Sidang MPR tahun 1973 dan MPR Tahun 1978 dengan TAP MPR Nomor V/MPR/1973 dan TAP MPR Nomor IX/MPR/1978 akan disempurnakan. Namun sampai dengan runtuhnya pemerintahan orde baru TAP MPRS tersebut tetap tidak diubah walaupun di sana sini banyak menimbulkan kontroversi khususnya dalam jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangannya.

Setelah runtuhnya Pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan berhentinya Presiden Soeharto tanggal 21 Juli 1998 yang menyerahkan kekuasaannya kepada Presiden Habibie, kemudian dilanjutkan dengan Sidang Istimewa (SI) MPR pada tahun yang sama, dan dilanjutkan dengan Sidang Umum (SU) MPR tahun 1999 (hasil Pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan Sidang Tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Jenis dan tata urutan (susunan) peraturan perundang-undangan yang

diatur dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

1. UUD-RI;
2. Ketetapan (TAP) MPR;
3. Undang-undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres); dan
7. Peraturan Daerah (Perda).

Dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut kalau dibaca sepintas seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif yaitu hanya berjumlah 7 (tujuh) yaitu: UUD-RI, TAP MPR, UU, Perpu, PP, Keppres, dan Perda. Artinya, di luar yang 7 (tujuh) jenis, bukanlah peraturan perundang-undangan. Apalagi di dalam pasal-pasal TAP MPR III/MPR/2000 tersebut digunakan istilah lain yang maksudnya sama yaitu "aturan hukum". Padahal kalau kita baca kalimat pembuka Pasal 2 yang berbunyi: Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya, dikaitkan dengan Pasal 4 TAP MPR tersebut yang berbunyi :

1. Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
2. Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indone-

sia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Beberapa problematika dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 membuat pemerintah dan DPR menelurkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Tap MPR Nomor III/MPR/2000, yang terdiri atas :

1. UUD 1945 ;
2. Undang-undang/PERPU ;
3. Peraturan Pemerintah ;
4. Peraturan Presiden ;
5. Peraturan daerah ;
6. Peraturan Desa.

Dengan alasan masih banyak TAP MPR yang masih diakui keberadaannya maka, pemerintah dan DPR menerbitkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, yang terdiri dari :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;

6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan teori hukum murni Hans Kelsen nilai normatif Hukum bisa diperbandingkan perbedaannya dengan nilai normatif agama. Norma agama, sebagaimana norma moralitas, tidak tergantung kepada kepatuhan aktual dari para pengikutnya. Tidak ada sanksi yang benar-benar langsung sebagaimana norma hukum. Misalnya saja ketika seorang lupa untuk berdo'a di malam hari, maka tidak ada instrumen langsung yang memberikan hukuman atas ketidakpatuhannya tersebut.

Validitas dari sistem hukum bergantung dari paktik-pratik aktualnya. Dikatakannya bahwa "perturan legal dinilai sebagai sesuatu yang valid apabila normanya efektif (yaitu secara aktual dipraktikkan dan ditaati)". Lebih jauh lagi, kandungan sebenarnya dari Norma Dasar juga bergantung pada keefektifitasannya. Sebagaimana yang telah berkali-kali ditekankan oleh Kelsen, sebuah revolusi yang sukses pastilah revolusi yang mampu merubah kandungan isi Norma Dasar.

Teori Hans kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus

berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah :

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah :^[xxix]

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: undang-undang.
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en*

autonome satzung), Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Berangkat dari teori Hans Kelsen dimana hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*), jika diterapkan dalam struktur tata hukum di Indonesia maka TAP MPR yang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 secara tata urutan peraturan perundang-undangan langsung dibawah UUD 1945 harus ditaati oleh semua peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, termasuk dalam hal ini adalah undang-undang. Seberapa efektif TAP MPR dijadikan dasar penyusunan peraturan perundang-undangan dibawahnya, mengingat berdasarkan UUD 1945 MPR sudah tidak boleh mengeluarkan ketetapan baru yang bersifat mengatur (*Regelling*) dan sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 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 Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003 (“TAP MPR 1/2003”).

TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 adalah :

1. 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 :
 - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia 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 dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini. ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku

- sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, yaitu :
 - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia 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, lain-lain tanda kehormatan.
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan 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 188 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 - e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemanapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
 - f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
 - g. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepo-

lisian 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 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- h. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- j. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- k. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Jika melihat substansi yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003, maka akan kurang efektif dijadikan dasar penyusunan undang-undang atau peraturan perundang-undangan dibawahnya, karena hanya TAP MPR yang diatur dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 saja yang benar-benar harus dianut, sebab TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tersebut berlaku selamanya dan tidak bisa diganti jika ada undang-undang yang mengaturnya, sedangkan TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tersebut hanya berjumlah 3 (tiga) buah saja, artinya adalah terlalu sempit substansi TAP MPR yang harus dijadikan dasar undang-undang dan peraturan dibawahnya. Melihat kondisi ini maka kalau orang betawi bilang TAP MPR hanyalah "Pepesan Kosong" saja, karena secara yuridis memang ada dalam tata urutan tetapi tidak dapat dimanfaatkan secara efektif.

Satu hal yang menarik dengan ditempatkannya TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945 adalah jika ditinjau dari lembaga pembuatnya. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berada diatas undang-undang, sedangkan seperti yang kita ketahui bersama bahwa berdasarkan Amandemen UUD 1945, MPR tidak

lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, tetapi sama kedudukannya dengan Presiden dan DPR, artinya adalah bahwa TAP MPR hanya merupakan produk hukum satu lembaga, sedangkan undang-undang adalah produk hukum dari dua lembaga yaitu Presiden dan DPR, akan terasa aneh jika TAP MPR berada di atas Undang-undang dan yang seharusnya adalah setara.

Dengan kondisi yang demikian ini, maka terjadi antitesa terhadap teori "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*" yang disampaikan oleh Nawiaky, memang apa yang disampaikan oleh Nawiaky benar, tetapi itu ketika diterapkan pada struktur tata hukum di Indonesia di jaman orde baru ketika MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara.

Satu lagi hal yang semakin membuat carut marutnya sistem ketatanegaraan bangsa ini dengan ditempatkannya TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di atas undang-undang adalah sebagaimana tersebut dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yaitu bahwa ada beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, hal ini dipandang kurang tepat karena norma hukum yang berada dibawah mencabut norma hukum yang lebih tinggi

(meskipun tidak secara eksplisit mencabut tetapi secara implisit pengertiannya adalah mencabut), hal ini akan bertentangan dengan kaidah hukum bahwa Suatu Peraturan Hanya dapat dicabut dengan Peraturan yang sama atau Peraturan di atasnya.

C. PENUTUP

Amandemen UUD 1945 membawa perubahan yang sangat besar terhadap ketatanegaraan bangsa ini, tidak terkecuali terhadap kedudukan MPR, dimana sebelum Amandemen UUD 1945 MPR adalah lembaga tertinggi negara dan berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR baik yang bersifat *regelling* maupun *beschiking*, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK). Perubahan tersebut juga berimplikasi kepada status dari produk hukum yang diterbitkan oleh MPR, yaitu MPR tidak lagi mempunyai kewenangan mengeluarkan ketetapan (*tap*) yang sifatnya mengatur (*regelling*), tetapi yang ada hanya yang penetapan (*beschikings*).

Salah satu hal yang mungkin dapat dijadikan sebagai solusi yakni, biarkan eksistensi ketetapan MPR ditentukan oleh ketetapan MPR sendiri yaitu TAP MPR RI No 1 Tahun 2003. Karena dalam ketetapan tersebut, TAP-TAP MPR yang jumlah mencapai 139 ketetapan sudah diatur

dengan jelas. Yaitu berlaku sampai dibuatnya UU. Selain itu, juga seperti yang disampaikan Jimly Asshiddiqie bahwa TAP MPR 1/2003 sendiri menyebutkan bahwa TAP MPR yang masih berlaku bisa dirubah, diperbaiki oleh Undang-undang. Jadi setara posisinya dengan Undang-undang. Undang-undang bisa mencabut, merevisi TAP MPR jika mempunyai kedudukan yang sama dengan TAP MPR. Namun jika di-

anggap lebih tinggi dari Undang-undang, maka TAP MPR bisa diposisikan sebagai bagian dari konstitusi dalam arti luas. Yakni Konstitusi yang tak tertulis yang menjadi konsensus bangsa Indonesia. Karena konstitusi itu tidak hanya yang tertulis, tapi juga ada yang tidak tertulis. Maka menjadi kewenangan MPR untuk memperbaiki atau mencabutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya*, Yogyakarta : Kanisius.
- M. Alpi Syahrin, dkk, *Pengaruh Teori Positivisme Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan Di Indonesia*.
- Suhendar Abbas, *Stufenbau Teori Hans Kelsen Dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI.
- _____, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jimly Asshiddiqie, Jakarta : PT. Bhuna Ilmu Populer.
- Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka.

PENGUJIAN KONSTITUSIONAL KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (TAP MPR) DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Oleh :
Imam Sukadi

Abstraksi

Dimasukkannya TAP MPR dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menimbulkan beberapa persoalan khususnya masalah mekanisme pengujiannya, yaitu jika undang-undang bertentangan dengan TAP MPR dan TAP MPR itu bertentangan dengan UUD 1945 dan siapa lembaga yang berhak mengujinya. Secara normatif undang-undang berada di bawah TAP MPR/ S dan secara otomatis pula maka undang-undang harus sesuai dengan TAP MPR, dan TAP MPR di bawah UUD, maka TAP MPR itu harus sesuai dengan UUD, jika tidak sesuai maka harus dilakukan pengujian, sayangnya mekanisme pengujian ini tidak diatur dalam UUD 1945, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 maupun Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang MK.

Abstract

The Inclusion of TAP MPR in Act No. 12 of 2011 on the Establishment of Regulation Legislation, raises several issues specially in the testing mechanism, that is, if the Act is contradictory with TAP MPR and the TAP MPR is self-contrary to the 1945 constitution and which institutions that are eligible to test. Normatively, the law is under TAP MPR/ S and automatically the Act must be suitable with TAP MPR, and TAP MPR is under the

Constitution, therefore, the MPR must be in accordance with the Constitution, if it does not fit then it should be tested, unfortunately this testing mechanism is not regulated in the 1945 constitution. Act no 12 of 2011 and Act no.8 of 2011 on the Constitutional Court.

Key Word: 1945 constitution, TAP MPR, Constitutional Court.

A. PENDAHULUAN

Dengan adanya amandemen UUD NKRI Tahun 1945 menjadi UUD NRI Tahun 1945, lembaga tertinggi MPR yang disebutkan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkers*) kerap kali diartikan tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Kewenangan dan tugas MPR pun tidaklah sestrategis sebelum adanya amandemen UUD NKRI Tahun 1945. Hilangnya kewenangan MPR untuk memilih Presiden (Presiden kini dipilih langsung oleh rakyat) dan menetapkan garis-garis besar haluan negara seakan-akan menempatkan posisi MPR sebagai lembaga darurat dan *ad hoc* (berperan saat genting saja, yaitu mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan jabatan tersebut).

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 di atas sangat jelas bahwa kewenangan pembentukan Ketetapan oleh MPR sudah dihapus dalam struktur peraturan perundang-undangan, sehingga hal ini yang melatarbelakangi diaturnya ketentuan dalam

Pasal 1 Aturan Peralihan amandemen keempat UUD 1945 yang berbunyi: "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".

Berdasarkan Pasal 1 Aturan Peralihan amandemen keempat UUD 1945 di atas, maka dalam sidang tahunan MPR tahun 2003, MPR mengeluarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1966 sampai dengan tahun 2002. Dalam Tap ini mengelompokkan 139 Tap MPRS dan Tap MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru, yaitu :

1. Yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku selama 8 TAP;
2. Yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 TAP;
3. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya

- pemerintahan hasil pemilu sebanyak 8 TAP;
4. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang sebanyak 11 TAP;
 5. Yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tertib baru oleh MPR hasil pemilu tahun 2004 sebanyak 5 TAP;
 6. Yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*), telah di cabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 TAP.

Dengan dihapuskannya wewenang pembentukan TAP MPR berdasarkan Pasal 3 Amandemen ketiga UUD 1945, bukan berarti MPR tidak diperbolehkan untuk membentuk TAP MPR, akan tetapi masih tetap diperbolehkan hanya sebatas ketetapan MPR mengenai pelantikan maupun pemberhentian presiden dan/ atau wakil presiden. Ini berarti bahwa Tap MPR tidak lagi bersifat mengatur secara umum (*regeling*) akan tetapi sudah bersifat konkrit dan individual (*beschiking*)¹.

Akan tetapi dalam Undang-undang terbaru hasil revisi dari Undang-undang No10 Tahun 2004 yang diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan, Ketetapan MPR kembali dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundangan Indonesia. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI (selanjutnya disebut TAP MPR) merupakan khazanah ketatanegaraan yang sangat kaya dan penting. Status hukum Tap MPR yang bersifat *beschiking* ini berubah dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah dinyatakan tidak berlaku. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah UUD 1945. Ini berarti Tap MPR tidak lagi hanya bersifat *beschiking* tetapi juga bersifat *regeling*.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Per-

¹ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 32-34.

musyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003 (TAP MPR 1/2003).

Sepintas memang tidak ada masalah dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tersebut, namun kalau kita cermati dengan seksama maka akan terlihat kekosongan norma dalam hal pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan, Pasal 9 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa :

- a. Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi
- b. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Sedangkan, dalam hal suatu Undang-undang diduga bertentangan dengan TAP MPR, maka hal tersebut tidak diatur mekanisme pengujiannya oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. MPR pun tidak punya wewenang untuk menguji undang-undang yang diduga bertentangan dengan TAP MPR. Karena berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 wewenang MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD, serta

melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

B. PEMBAHASAN

1. Konfigurasi Perubahan Hierarki Perundang-undangan

Dalam Hukum Tata Negara kita, sejarah tentang jenis dan hierarki, pertama kali dulu diatur dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 jo TAP MPR Nomor V/MPR/1973. Adapun jenis dan hierarki dimaksud sebagai berikut :

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan pelaksana lainnya yang meliputi Peraturan menteri, instruksi menteri dan lain-lain.

Selanjutnya setelah reformasi, berdasarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, jenis peraturan perundang-undangan adalah :

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Penyebutan jenis peraturan perundang-undangan di atas sekaligus merupakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari kedua TAP MPR tersebut, bahwa jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan TAP MPR tetap dibanding sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang penting. Akan tetapi, keberadaan TAP MPR dikeluarkan dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam hubungan ini, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan tata urutan perundang-undangan dalam Pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut :

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
 3. Peraturan Pemerintah;
 4. Peraturan Presiden;
 5. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai

dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berbeda dengan pengaturan tentang tata urutan perundangan yang berlaku sebelumnya yang hanya sampai peraturan daerah, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 ini telah memberi posisi terhadap Perdes pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pada Tahun 2011, menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-undang No 10 Tahun 2004, mengatur hierarki peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut :

1. UUD NRI 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Perubahan yang dimunculkan dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 antara lain², *pertama*, ketentuan TAP MPR yang di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dihapuskan, dalam Undang-

undang Nomor 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD NRI 1945. *Kedua*, peraturan desa yang dahulu masuk dalam hierarki, di undang-undang ini dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, materi muatan undang-undang lebih diperluas³. *Keempat*, dalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan penyeselarasan yang dituangkan dalam naskah akademik.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, atau disingkat Ketetapan MPR atau TAP MPR, adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*)⁴.

Pada masa sebelum Perubahan (Amandemen) UUD 1945, Ketetapan 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 Indonesia. Namun pada tahun 2011, berdasarkan Undang-undang Nomor

² Nikmatul Huda dan R. Nazriyah, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 87-88.

³ Lihat Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁴ Diakses dari kamus on line wikipedia http://id.wikipedia.org/wiki/Ketetapan_Majelis_Permusyawaratan_Rakyat, pada tanggal 5 Agustus 2012

12 Tahun 2011, Tap MPR kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945. Pimpinan MPR sempat menyatakan bahwa kembali berlakunya Tap MPR pun tidak serta-merta mengembalikan posisi MPR seperti kondisi sebelumnya, dikarenakan pada era reformasi pembuatan Tap MPR baru tidak akan seperti masa yang sebelumnya, mengingat peran pembuatan undang-undang (legislatif) pada era reformasi diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan DPR⁵.

Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. 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). MPR tidak lagi berwenang memproduksi ketetapan MPR sebagai produk hukum untuk melaksanakan UUD 1945, karena satu-satunya produk hukum MPR adalah UUD. Dengan demikian, secara konstitusional sesungguhnya eksistensi ketetapan-ketetapan MPR telah berakhir seiring dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, karena undang-undanglah yang akan me-

laksanakan semua ketentuan UUD 1945.

Akan tetapi, realitas menunjukkan bahwa beberapa Ketetapan MPRS/MPR (1960-2003) hingga kini masih tetap berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dalam beberapa kategori⁶:

- a. Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku secara tak terbatas, yaitu:
 1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1996 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia
 2. Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi.
- b. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, yakni :
 1. Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS tentang pengangkatan pahlawan ampera sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan (sudah ada, yakni Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009)
 2. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih

⁵ Ibid.

⁶ Abdul Mukthie Fadjar, Beberapa Catatan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, tanggal 4 Oktober 2011.

- dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (sudah ada Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, namun ada klausula sampai terlaksananya seluruh ketentuan tersebut)
3. Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggara Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka NKRI (sudah ada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004)
 4. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (sudah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011)
 5. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional (saat ini belum ada yang mengatur)
 6. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI, juga ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan POLRI (sudah ada undang-undang yang mengatur yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang POLRI, juga ada Undang-undang tentang Pertahanan dan Keamanan)
 7. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa (belum ada Undang-undang yang mengaturnya)
 8. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan (belum ada undang-undang yang mengaturnya)
 9. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah dan Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (catatan: sudah ada Undang-undang KPK, Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, dan undang-undang Peradilan Tipikor, tetapi ada klausula sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut)
 10. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan klausula sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan (catatan: undang-undang pokok tentang pengelolaan sumber daya alam belum

ada, kecuali Undang-undang yang bersifat sektoral).

Dari kutipan mengenai beberapa ketetapan MPR yang oleh MPR sendiri dinyatakan masih berlaku menunjukkan bahwa beberapa Ketetapan MPR masih berlaku, meskipun sering dilupakan. Ada yang keberlakuannya tak terbatas, ada yang belum diatur dalam Undang-undang, dan ada yang belum terlaksana meskipun sudah ada Undang-undang yang mengaturnya⁷.

3. Judicial Review

Sebelum berbicara lebih jauh mengenai pengujian TAP MPR, norma merupakan suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun hubungannya dengan lingkungannya⁸. Secara umum norma hukum norma hukum berisi suruhan, larangan dan kebolehan⁹. Kelebihan dari norma hukum adalah karena bersifat umum dan norma hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa karena dibuat oleh penguasa, Sudikno Mertokusumo mengemukakan, bahwa yang hanya

dapat melakukan paksaan terhadap pelanggaran terhadap norma hukum adalah penguasa, karena penguasa memonopoli hukum, sebab hukum ada karena adanya kekuasaan yang sah¹⁰.

Setiap UU yang akan diberlakukan dalam sebuah negara harus dibuat oleh lembaga yang berwenang, yaitu lembaga legislatif. Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat maka legislasi adalah fungsi utamanya¹¹. Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat dibentuk untuk membuat Undang-undang, atau untuk melihat apakah undang-undang tersebut dijalankan semestinya¹², dan menentukan keuangan publik. Frank J. Goodnow mengemukakan bahwa fungsi utama dalam pemerintahan adalah fungsi politik, atau fungsi yang menyatakan keinginan negara dan fungsi administrasi, yang berarti melaksanakan keinginan negara¹³.

Kaitannya dengan norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan bahwa setiap aturan harus ada hierarkinya, dimulai dari yang norma dasar dan

⁷ Ibid.

⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet. XI, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), hlm. 6.

⁹ Ibid., hlm. 24.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi keempat, cet. II (Yogyakarta: Liberty, 1999). hlm. 20.

¹¹ Seperti dikutip oleh Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 32.

¹² Montesquieu, *The Spirit of Law*, alih bahasa oleh M. Khoiril Anam, (Bandung : Nusa Media, 2007), hlm.195.

¹³ Fatmawati, op cit.

menjadi tolak ukur validitas bagi norma yang ada di bawahnya. Menurut Kelsen, norma yang ada dalam suatu negara bukanlah berdiri sejajar yang bersifat koordinatif, melainkan masing-masing norma mempunyai tingkatan-tingkatan yang berbeda¹⁴.

Oleh karena peraturan perundang-undangan mempunyai hierarki, setiap aturan yang lebih rendah tentunya harus disesuaikan dengan peraturan yang ada di atasnya, maka harus ada *judicial review* yaitu pengujian terhadap peraturan yang di bawah tersebut apakah sudah sesuai atau tidak dengan aturan yang di atasnya¹⁵. *Judicial review* dalam UUD 1945 di Indonesia dilakukan oleh dua lembaga kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang¹⁶.

Perubahan sistem ketatanegaraan sebagaimana telah dirumuskan di dalam Amandemen UUD 1945 tersebut adalah terkait dengan perubahan struktur dan fungsi dari lembaga kenegaraan di Indonesia, baik di dalam kekuasaan legislatif,

kekuasaan eksekutif maupun di dalam kekuasaan yudikatif. Perubahan tersebut sebagai wujud pelaksanaan gagasan *check and balances* antar pelaksana ketiga macam kekuasaan negara. Jika sebelum Amandemen ketiga UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) yang melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka pada Amandemen ketiga UUD 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang sama seperti lembaga negara lainnya.

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD 1945 didasarkan pada faham integralistik yang diajukan oleh Soepomo. Faham integralistik ini mengatakan bahwa "Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting ialah negara yang berdasar pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya¹⁷". Menurut Faham integralistik ini, di dalam struktur ketatanegaraan Indo-

¹⁴ Teori ini biasa disebut dengan *stufentheorie* atau hierarki norma. Lihat: Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terj. Raisul Muttaqien, cet. V, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 179.

¹⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, *judicial review* hanya merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*regeling*), bukan pengujian peraturan kebijakan (*beshicking*). Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 108.

¹⁶ Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

¹⁷ Moh. Mahfud MD., *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), hlm. 35

nesia harus ada satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Setelah amandemen ketiga kedudukan MPR kemudian bergeser dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara sama dengan lembaga negara lainnya. Oleh karena ini MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) amandemen ketiga UUD 1945 bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar". Pergeseran kedudukan MPR ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang berbunyi: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara".

Dengan masih diakuinya keberadaan MPR, serta masih terdapat beberapa kewenangan strategis yang dimiliki MPR, meski terjadi pada waktu-waktu tertentu saja, TAP MPR masih diperlukan keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. TAP MPR yang ke depan-

nya dapat timbul ialah TAP MPR yang berisi mengenai penetapan UUD, pelantikan Presiden dan wakilnya, serta memilih Presiden dan wakilnya dalam hal terjadi kekosongan. Mengenai TAP MPR yang menetapkan garis-garis besar haluan negara, tidaklah dimungkinkan keberadaannya, hal ini dikarenakan UUD tidaklah memberikan kewenangan itu kepada MPR lagi (dialihkan kepada Presiden), pengaturan sistem perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004.

Sebelum menganalisis lebih jauh mengenai pengujian UU terhadap TAP MPR, akan lebih bagus kalau dilihat terlebih dahulu posisi TAP MPR bila dipandang dari lembaga yang membuatnya. Secara konstitusional MPR, yang merupakan lembaga pembuat TAP MPR, bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang di atas lembaga lainnya, melainkan sudah setingkat dengan DPR yang juga lembaga legislatif. Berdasarkan asas bahwa UU yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi akan berkedudukan lebih tinggi pula¹⁸, maka TAP MPR secara teoritis akan lebih cocok setara dengan undang, bukan setingkat di atas undang-undang.

Persoalan tidak berhenti sampai di situ, oleh karena TAP MPR yang masih berlaku merupakan produk

¹⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamto, *Perundang-undangan....*, hlm. 8

MPR yang pada waktu itu merupakan lembaga tertinggi negara, jelas secara otomatis aturan yang dikeluarkannya lebih tinggi pula bila dibandingkan dengan UU yang dibuat oleh DPR bersama Presiden yang merupakan lembaga di bawah DPR. Karena TAP MPR yang masih berlaku merupakan produk dari lembaga yang pada masa penetapannya merupakan lebih tinggi dari lembaga yang menetapkan UU maka TAP MPR tersebut lebih tinggi dari UU dan juga mempunyai sifat *regeling* karena masih diberikan wewenang oleh konstitusi. Akan tetapi berbeda untuk TAP MPR yang ditetapkan oleh MPR yang dibentuk setelah amandemen UUD 1945, maka Ketetapanannya setingkat dengan UU dan hanya berbentuk *beshicking* untuk administrasi internal MPR saja¹⁹.

Secara normatif UU berada di bawah TAP MPR/S dan secara otomatis pula maka UU harus sesuai dengan TAP MPR, jika tidak sesuai maka harus dilakukan pengujian, sayangnya mekanisme pengujian ini tidak diatur dalam UUD 1945, Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 maupun Undang-undang Nomor 8 tahun 2011 tentang MK. Sebenarnya ada celah dalam melakukan pengujian tersebut, yakni jika kita tarik dari lembaga yang membuatnya.

Pengujian UU terhadap TAP

MPR/S oleh Mahkamah Konstitusi karena mahkamah konstitusi merupakan lembaga tempat pengujian UU terhadap UUD 1945²⁰, karena TAP MPR dan UUD 1945 bisa dianggap setingkat karena dibuat oleh lembaga yang sama maka pengujian UU terhadap TAP MPR/S juga melalui Mahkamah Konstitusi. Selain itu, karena dibuat oleh lembaga yang sama, TAP MPR/S dan UUD 1945 adalah Aturan Dasar Negara²¹, yang membedakan keduanya adalah prosedur perubahannya. UUD 1945 lebih rumit kalau ingin merubahnya, sedangkan TAP MPR tidak begitu sulit.

Perdebatan pasti akan muncul jika pengujian UU terhadap TAP MPR/S dilakukan di Mahkamah Konstitusi, karena tidak adanya aturan yang tertulis mengenai hal ini. Secara normatif kepasyian hukum memang benar, tapi kalau dilihat dari substansinya maka itu dapat dibenarkan, sebab dalam permasalahan ini terjadi kekosongan hukum, maka sebuah kebijakan dapat diambil agar tercipta keadilan.

Mengenai pengujian TAP MPR jika bertentangan dengan UUD, kita kembali kepada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengkategorikan Tap MPR termasuk bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...* hlm. 38.

²⁰ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan...*, hlm. 42-44.

namun tidak berarti MPR masih mempunyai wewenang untuk membentuk Tap MPR yang baru pasca amandemen UUD 1945, karena yang dimaksud dengan Tap MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut hanya terhadap beberapa Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003. Dengan demikian, ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ini hanya untuk mengakomodir terhadap beberapa Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku dan bersifat *regeling*. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa :

“Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”.

Meskipun MPR tidak akan membentuk Tap MPR lagi yang mengatur secara umum (*regeling*), akan tetapi tidak akan menutup kemungkinan bahwa akan terdapat permohonan

pengujian Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 oleh warga Negara yang mempunyai *legal standing* dimana hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakunya Tap MPR yang masih berlaku tersebut.

Untuk menyelesaikan persoalan ini, menurut hemat penulis kita harus mengacu semangat dibentuknya MK. Sejak tahun 2003, bahwa semangat dibentuknya MK adalah untuk melindungi hak-hak konstitusional yang dilanggar oleh negara, sehingga keberadaan MK di Indonesia tidak lain adalah sebagai pengawal UUD 1945 (*the guardian of the constitution*) dan penafsir UUD 1945 (*the interpreter of the constitution*).

Terjadinya pelanggaran hak-hak konstitusional yang dinilai karena berlakunya Tap MPR yang masih tetap dinyatakan berlaku akan banyak merugikan masyarakat sebagai warga negara, sehingga apabila pengujian Tap MPR itu masih menunggu sidang tahunan MPR, maka hal ini akan membutuhkan waktu dan proses yang lama dan akan semakin menambah volume kerugian bagi masyarakat.

C. PENUTUP

Judicial review undang-undang terhadap TAP MPR diberikan kewenangan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi dan *judicial review* TAP MPRS terhadap UUD yang berhak mengujinya adalah juga

Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini selain karena alasan UUD 1945 dan TAP MPR sama-sama ditetapkan oleh MPR, tapi juga untuk mengisi kekosongan hukum mengenai pengujian UU terhadap TAP MPR. Dalam hal ini keadilan substantif lebih diutamakan dibandingkan dengan kepastian hukum. Perlu diketahui bahwa MPR sejak dilakukan aman-

demen ketiga UUD 1945 tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*), tetapi MPR sekarang berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Oleh karena inilah maka terhadap produk hukumnya-pun dapat dilakukan pengujian oleh lembaga Negara yang berwenang sebagai pengawal konstitusi, dalam hal ini adalah MK.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, Beberapa Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, tanggal 4 Oktober 2011.
- Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terj. Raisul Muttaqien, 2010, Bandung: Nusa Media.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-undang*, Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Kamus on line wikipedia http://id.wikipedia.org/wiki/Ketetapan_Majelis_Permusyawaratan_Rakyat, pada tanggal 5 Agustus 2012
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006, *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet. XI, Yogyakarta: Kanisius.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- _____, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* Jakarta: Rajawali Pers.
- Montesquieu, *The Spirit of Law*, alih bahasa oleh M. Khoirul Anam, 2007, Bandung: Nusa Media.
- Nikmatul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media.
- Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi keempat, cet. II Yogyakarta : Liberty.

**WEWENANG PENGUJIAN KETETAPAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT PASCA PEMBERLAKUAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**



Oleh :
Moh. Yuhdi Batubara

Abstraksi

Dengan adanya perubahan status hukum dari pada Tap MPR yang awalnya hanya sebatas beschiking tetapi sekarang juga dimasukkan dalam jenis regeling berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, maka salah satu implikasi yuridisnya adalah bagaimana jika Tap MPR itu dinilai bertentangan dengan UUD 1945? Apakah Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang untuk memeriksa dan mengadili terhadap Tap MPR yang bersifat regeling dan dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Karena secara tekstual wewenang MK hanya dapat melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945 (constitutional review), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Lembaga Negara yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR yang bersifat regeling berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 dan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah MK.

Abstract

With the change of the legal status of the TAP MPR which initially was limited as beschiking but is now also included in this type of regeling based on Act no.12 of

2011, then one of the juridical implications is what if the TAP MPR is considered contrary to the 1945 Constitution? Is the Constitutional Court (MK) has the authority to examine and adjudicate on TAP MPR that is regeling and is considered contrary to the 1945 Constitution. Because the textual authority of the Constitutional Court can only test of the statute considered contrary to the 1945 Constitution (constitutional review), as defined in Article 24C (1) of the 1945 Constitution. The state institution which authorizes to conduct testing of the TAP MPR which is regeling based on MPR No.1/MPR/2003 and post-enactment of act No.12 year 2011 is MK.

Key Word : TAP MPR, legislation, 1945 Constitution

A. PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan negara yang berlaku di Negara Republik Indonesia.

Perubahan tersebut antara lain Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945) dan pengurangan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga tinggal berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2) UUD

1945), memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945), menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945), dan menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat [3] UUD 1945).

Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Selain itu perubahan tersebut memengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut Undang-undang Dasar Negara Republik In-

Indonesia Tahun 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Oleh karena itu 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 (Aturan Tambahan Pasal I UUD 1945).

Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tersebut telah diambil putusannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003 dan telah ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2003 dalam bentuk 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 Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Sebelum dilakukan amandemen

ketiga, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sehingga dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai mandatis MPR dan mempunyai garis pertanggungjawaban kepada MPR berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dibuat oleh MPR melalui Ketetapan MPR (Tap MPR). Hal inilah yang menjadi dasar kenapa MPR mempunyai wewenang membentuk Tap MPR sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 pra amandemen, yaitu "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan Negara".

Pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR itu juga didasarkan pada adanya struktur kekuasaan Negara yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara (*supreme*) sebagai pemegang kedaulatan rakyat sehingga segala proses penyelenggaraan Negara dapat dilakukan pengawasan oleh MPR termasuk dalam proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Kewenangan pembentukan Tap MPR dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara itu kemudian dihapus sejak amandemen ketiga UUD 1945. Penghapusan kewenangan pembentukan Tap MPR ini didasarkan alasan untuk memperkuat sistem presidensial, dimana

Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR dan tidak mempunyai garis pertanggungjawaban terhadap MPR dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Garis pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden sekarang langsung kepada rakyat berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945. Kedudukan MPR juga bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara tetapi bergeser sebagai lembaga Negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga Negara lainnya seperti DPR, MA, MK, dan lainnya.

Penghapusan wewenang pembentukan Tap MPR itu diatur dalam Pasal 3 amandemen ketiga UUD 1945. Dalam Pasal 3 amandemen ketiga UUD 1945 ini tidak menyebutkan lagi adanya wewenang pembentukan Tap MPR, kewenangan MPR sekarang berdasarkan Pasal 3 amandemen ketiga UUD 1945 tersebut adalah :

1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 di atas sangat jelas bahwa kewenangan pembentukan Ketetapan oleh MPR sudah dihapus dalam struktur peraturan perundang-undangan, sehingga hal ini yang melatar-

belakangi diaturnya ketentuan dalam Pasal 1 Aturan Peralihan amandemen keempat UUD 1945 yang berbunyi: "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".

Berdasarkan Pasal 1 Aturan Peralihan amandemen keempat UUD 1945 di atas, maka dalam sidang tahunan MPR tahun 2003, MPR mengeluarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1966 sampai dengan tahun 2002. Dalam Tap ini mengelompokkan 139 Tap MPRS dan Tap MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru, yaitu :

1. Yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku selama 8 TAP;
2. Yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 TAP;
3. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu sebanyak 8 TAP;
4. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang sebanyak 11 TAP;
5. Yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya

- peraturan tata tertib baru oleh MPR hasil pemilu tahun 2004 sebanyak 5 TAP;
6. Yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*), telah di cabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 TAP.

B. PEMBAHASAN

Dengan dihapuskannya wewenang pembentukan Tap MPR berdasarkan Pasal 3 Amandemen ketiga UUD 1945, bukan berarti MPR tidak diperbolehkan untuk membentuk Tap MPR, akan tetapi masih tetap diperbolehkan hanya sebatas ketetapan MPR mengenai pelantikan maupun pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden. Ini berarti bahwa Tap MPR tidak lagi bersifat mengatur secara umum (*regeling*) akan tetapi sudah bersifat konkrit dan individual (*beschiking*)¹.

Ketentuan bahwa Tap MPR bersifat *beschiking* diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa yang dimaksud dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang bersifat *regeling* hanya meliputi:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan di atas sangat jelas bahwa Tap MPR tidak lagi termasuk dalam bagian jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang bersifat *regeling*. Status hukum Tap MPR yang bersifat *beschiking* ini berubah dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah dinyatakan tidak berlaku. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Tap MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah UUD 1945. Ini berarti Tap MPR tidak lagi hanya bersifat *beschiking* tetapi juga bersifat *regeling*. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa yang dimaksud hierarki peraturan perundang-undangan meliputi :

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

¹Moh Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 32-34

3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dengan adanya perubahan status hukum daripada Tap MPR yang awalnya hanya sebatas *beschiking* tetapi sekarang juga dimasukkan dalam jenis *regeling* berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, maka salah satu implikasi yuridisnya adalah bagaimana jika Tap MPR itu dinilai bertentangan dengan UUD 1945? Apakah Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang untuk memeriksa dan mengadili terhadap Tap MPR yang bersifat *regeling* dan dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Karena secara tekstual wewenang MK hanya dapat melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945 (*constitutional review*), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

1. Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945

Gerakan reformasi tersebut telah melahirkan beberapa perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai upaya untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia (*human rights*) bagi warga

negara Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan tersebut telah termanifestasikan di dalam Amandemen UUD 1945 yang merupakan aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) Indonesia.

Perubahan sistem ketatanegaraan sebagaimana telah dirumuskan di dalam Amandemen UUD 1945 tersebut adalah terkait dengan perubahan struktur dan fungsi dari lembaga kenegaraan di Indonesia, baik di dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif maupun di dalam kekuasaan yudikatif. Perubahan tersebut sebagai wujud pelaksanaan gagasan *check and balances* antar pelaksana ketiga macam kekuasaan negara. Jika sebelum Amandemen ketiga UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) yang melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka pada Amandemen ketiga UUD 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang sama seperti lembaga negara lainnya.

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD 1945 didasarkan pada faham integralistik yang diajukan oleh Soepomo. Faham integralistik ini mengatakan bahwa "Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan per-

satuan masyarakat yang organis. Yang terpenting ialah negara yang berdasar pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya². Menurut Fahaman integralistik ini, di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia harus ada satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Setelah amandemen ketiga kedudukan MPR kemudian bergeser dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara sama dengan lembaga negara lainnya. Oleh karena ini MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal I ayat (2) amandemen ketiga UUD 1945 bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar". Pergeseran kedudukan MPR ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang berbunyi: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara".

MPR mempunyai kewenangan yang secara rinci ditentukan di dalam

Pasal 14 UUD 1945 yang mengatur :

1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan,

² Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 35.

dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

2. Semangat Pembentukan MK

Gagasan tentang pembentukan MK sangat berkaitan erat dengan ide untuk mengembangkan fungsi pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang dikaitkan dengan kewenangan MA dalam sejarah awal pembentukan negara kita. Ide tersebut merupakan gagasan yang telah diusulkan oleh Muhammad Yamin dalam sidang-sidang Badan Pekerja Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tahun 1945. Dia berpendapat bahwa MA juga diberikan kewenangan untuk membandingkan undang-undang. Istilah “membandingkan undang-undang” tersebut tidak lain sama dengan ide pengujian undang-undang terhadap UUD 1945³.

Namun, ide Muhammad Yamin tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan bahwa konsepsi dalam UUD 1945 adalah menganut pembagian kekuasaan (*distribution of*

power) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Konsepsi awal trias politica adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu, bahwa setiap cabang kekuasaan harus terpisah dengan cabang kekuasaan lainnya. Atas dasar inilah maka pengujian undang-undang tersebut tidak bisa dilakukan oleh MA karena juga terkait dengan supremasi MPR, dimana MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan persoalan ketatanegaran. Selain itu, pengujian undang-undang oleh MA dianggap “tabu” karena hakim tidak boleh menilai dan menguji undang-undang produk legislatif. Tugas hakim adalah menerapkan undang-undang bukan menilai dan menguji undang-undang⁴.

Pendapat Soepomo tersebut sebenarnya di pengaruhi oleh doktrin dalam sistem hukum Belanda bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Sehingga pendapat Muhammad Yamin tersebut ditolak. Namun, Muhammad Yamin belum menyebutkan perlunya dibentuk lembaga baru yang punya kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Pendapat Yamin ini sama dengan pandangan George Jellineck pada

³ Refly Harun, Zainal A.M. Husein, Bisariyah, 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.

⁴ *Ibid*, hlm. 4-5

akhir abad ke-19 yang mengusulkan agar MA Austria diberi wewenang menguji undang-undang seperti konsepsi yang diterapkan oleh Amerika Serikat sejak John Marshall menjadi Ketua MA. Namun George Jellineck juga belum memikirkan mengenai lembaga yang berdiri sendiri untuk melakukan kewenangan pengujian undang-undang tersebut di luar MA⁵.

Meskipun demikian, Muhammad Yamin maupun Soepomo sebenarnya telah tahu tentang perkembangan MK di beberapa Negara. Hal ini terlihat di dalam perdebatan dalam rapat BPUPKI. Memang jika dilihat di dalam rumusan UUD 1945, pembentukan MK di dalam sistem kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan terkait dengan adanya konsepsi hukum tentang pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan.

Ide tentang kewenangan menguji undang-undang oleh MA kembali marak sekitar tahun 1980-an. Hal ini sebagaimana disuarakan oleh PERADI (Persatuan Advokat Indonesia). Namun ide tersebut kembali tidak dapat diterima karena memang struktur paradigma berfikir UUD 1945 saat itu tidak memungkinkan⁶.

Baru kemudian sejak terjadinya rentetan reformasi, revolusi dan peru-

bahan-perubahan besar di beberapa negara bekas komunis yang berkaitan dengan krisis konstitusional yang terjadi tahun 1980-an dan tahun 1990-an serta gencarnya beberapa diskursus tentang perubahan I Afrika Selatan dan bahkan akhir tahun 1998 hingga awal tahun 2000 di Korea Selatan, serta tahun 1997 sampai 1998 ketika Thailand mendirikan Mahkamah Konstitusi terjadi semacam efek bola salju atas ide pembentukan MK tersebut. Sehingga ketika Indonesia menghadapi krisis konstitusional lalu juga dimaknai sebagai suatu keniscayaan untuk membentuk MK dengan melakukan Amandemen terhadap UUD 1945⁷.

Perubahan UUD 1945 kembali menjadi sorotan yang sangat tajam dengan munculnya ide untuk membentuk komisi konstitusi yang diberi wewenang untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Pro kontra sekitar pembentukan komisi konstitusi tersebut banyak mendapat sorotan dari beberapa pakar hukum. Di antaranya oleh Moh. Mahfud MD, yang cenderung menyetujui pembentukan komisi konstitusi dengan kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dimana anggotanya terdiri dari para

⁵ *Ibid*, hlm.

⁶ *Ibid*, hlm 6-7

⁷ *Ibid*, hlm. 7

pakar, utamanya pakar konstitusi dan pakar politik⁸.

Dari beberapa perdebatan panjang tersebut, akhirnya MPR berhasil menetapkan Amandemen yang pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999, Amandemen kedua UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 2000, Amandemen ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001, dan Amandemen keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002.

Meskipun kesepakatan pembentukan MK mulai ditetapkan sejak Amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2003, namun tahapan pembentukan MK tersebut sebenarnya sudah mulai terjadi sejak tahun 2000, apalagi ketika para aktivis LSM juga mulai membuat gerakan-gerakan, merumuskan ide-ide tentang Amandemen bahkan konstitusi baru, sehingga wacana tentang pembentukan MK semakin mengerucut. Termasuk ketika para anggota DPR di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR melakukan studi banding ke beberapa negara. Namun demikian, masih banyak kalangan yang menolak terhadap pembentukan MK. Menurut Jimly Ash Shiddiqie, kalangan yang menolak terhadap pembentukan MK karena mereka didasari oleh 2 (dua) basis pemikiran. Pertama, menolak MK sebagai lembaga dan cenderung

untuk menambahkan fungsi MK ke MA. Pandapat ini dipengaruhi oleh pendapat montesquieu yang membagi kekuasaan negara ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kedua, penolakan pada lembaga dan fungsinya. Pendapat ini dipengaruhi oleh doktrin dalam sistem hukum Belanda bahwa UUD 1945 tidak dapat diubah dan diganggu gugat. Penolakan terhadap Amandemen UUD 1945 secara tidak langsung juga menolak terhadap wacana pembentukan MK⁹.

Berdasarkan paparan di atas, maka sangat jelas bahwa semangat awal dari pembentukan MK adalah untuk melindungi hak-hak konstitusional dari berlakukannya undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Pembentukan MK atas dasar pemikiran bahwa UUD 1945 yang merupakan dasar negara (*stateg-roundgesetz*) harus dijaga dan dikawal secara konsisten. Keberadaan MK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah berfungsi sebagai pengawal UUD 1945 (*the guardian of the constitution*) dan penafsir UUD 1945 (*the interpreter of the constitution*). Di samping itu keberadaan MK juga dimaksudkan untuk menjamin *check and balances* yang menempatkan semua lembaga negara sejajar dan seimbang.

⁸ Moh. Mahfud MD., 2001. *Amandemen UUD 1945 dalam Perspektif Demokrasi dan Civil Society, Civility: Untuk Demokrasi dan Civil Society*, II, November 2001, hlm. 26

⁹ Refly Harun, Zainal A.M. Huseion, Bisariyah, *op. cit*, hlm. 8-9

3. Wewenang Pengujian Ketetapan MPR

Munculnya pengaturan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengkategorikan bahwa Tap MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang bersifat *regeling* (mengatur secara umum) dan berada di bawah UUD 1945 adalah akibat masih berlakunya beberapa Tap MPR berdasarkan Tap MPR Nomor 1/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. Dalam Tap MPR ini mengelompokkan 139 Tap MPRS dan Tap MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru, yaitu :

1. Yang di cabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 Tap;
2. Yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 Tap;
3. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu sebanyak 8 Tap;
4. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-undang sebanyak 11 Tap;
5. Yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tertib baru oleh

MPR hasil pemilu tahun 2004 sebanyak 5 Tap;

6. Yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*), telah di cabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 Tap.

Meskipun Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengkategorikan Tap MPR termasuk bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun tidak berarti MPR masih mempunyai wewenang untuk membentuk Tap MPR yang baru pasca amandemen UUD 1945, karena yang dimaksud dengan Tap MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut hanya terhadap beberapa Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor 11 MPR/2003. Dengan demikian, ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ini hanya untuk mengakomodir terhadap beberapa Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku dan bersifat *regeling*. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 17 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa :

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Meskipun MPR tidak akan membentuk Tap MPR lagi yang mengatur secara umum (*regeling*), akan tetapi tidak akan menutup kemungkinan bahwa akan terdapat permohonan pengujian Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor 1/N1PR/2003 oleh warga Negara yang mempunyai *legal standing* dimana hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakunya Tap MPR yang masih berlaku tersebut.

Untuk menyelesaikan kasus ini, penulis lebih menitikberatkan pada semangat dibentuknya MK sejak tahun 2003, bahwa semangat dibentuknya MK adalah untuk melindungi hak-hak konstitusional yang dilanggar oleh negara, sehingga keberadaan MK di Indonesia tidak lain adalah sebagai pengawal UUD 1945 (*the guardian of the constitution*) dan penafsir UUD 1945 (*the interpreter of the constitution*).

Terjadinya pelanggaran hak-hak konstitusional yang dinilai karena berlakunya Tap MPR yang masih tetap dinyatakan berlaku akan banyak merugikan masyarakat se-

bagai warga negara, sehingga apabila pengujian Tap MPR itu masih menunggu sidang tahunan MPR, maka hal ini akan membutuhkan waktu dan proses yang lama dan akan semakin menambah volume kerugian bagi masyarakat.

Lahirnya MK di Indonesia sejak tahun 2003 telah melahirkan beberapa terobosan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengujian terhadap Tap MPR ini tidak diatur secara jelas di dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga hal ini akan terjadi kekosongan hukum, apakah pengujian Tap MPR ini merupakan wewenang MK atau diserahkan pada MPR dengan konsekwensi masyarakat banyak dirugikan karena harus menunggu waktu dan proses yang sangat lama.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 bahwa MK hanya mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban konstitusional, yaitu :

- (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.

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-undang Dasar.

Konsep mengenai wewenang menguji untuk menjaga kesucian konstitusi oleh lembaga yudisial ini dapat melihat beberapa putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Di dalam memberikan putusan, MA dapat berdasarkan pada peraturan yang dibuat oleh Kongres maupun pada doktrin. Sebagian besar kasus yang ditangani MA merupakan hasil interpretasi hukum dalam menentukan apakah suatu peraturan atau pejabat berjalan sesuai dengan konstitusi atau tidak. Wewenang MA ini tidak disebutkan secara khusus dalam konstitusi AS, akan tetapi didasarkan pada doktrin yang disimpulkan oleh MA berdasarkan naskah konstitusi dan telah dinyatakan secara gamblang dalam kasus penting yaitu *Marbury vs. Madison* tahun 1803. Dalam putusannya MA dengan hakim Marshall menyatakan bahwa **“...tindakan legislatif yang bertentangan dengan Konstitusi bukanlah Hukum...”**, dan lebih lanjut menambahkan bahwa “adalah wewenang dan tugas dan wewenang dari lembaga peradilan untuk menyatakan apakah

hukum itu”. Atas dasar inilah, maka MA mempunyai wewenang untuk melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi AS¹⁰.

Tradisi AS inilah yang kemudian menjadi tonggak bagi lahirnya ajaran supremasi konstitusional dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Menurut Smith Baily (Inggris), bahwa *judicial review* didirikan atas dasar doktrin *Ultra Vires* (*ultra vires doctrine*) yang digunakan dalam sistem hukum di Inggris. Berdasarkan doktrin tersebut kekuasaan yudikatif diberikan hak dan kewenangan untuk 12 :

1. Mengawasi batas kewenangan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan (*statutory authority*) sesuai dengan batas yurisdiksi atau kawasan kekuasaannya.
2. Kekuasaan yudikatif diberikan hak, fungsi dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penguasa pusat maupun daerah dan lokal untuk tidak melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) melampaui batas-batas yurisdiksinya.
3. Apa-apa yang tidak didelegasikan undang-undang kepada penguasa, atau membuat peraturan perundang-undangan yang jauh

¹⁰ Richard C. Schroeder, 2000, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, hlm. 96-101

lebih luas dari apa yang telah didelegasikan, harus dinyatakan sebagai tindakan yang tidak berdasar hukum (*unlawful*), karena dianggap sebagai tindakan yang ilegal.

Secara analisis ketatanegaraan bahwa MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara seperti sebelum amandemen UUD 1945. MPR sekarang sudah berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lainnya, sehingga terhadap produk hukumnya-pun dapat dilakukan peninjauan atau pengujian oleh lembaga Negara lain, yakni oleh MK demi untuk menjaga kesucian nilai-nilai dan semangat dari pada UUD 1945.

Jika kita melihat fungsi MA dalam sistem peradilan di Amerika Serikat bahwa MA pada dasarnya mempunyai wewenang untuk menguji segala produk hukum lembaga Negara yang melanggar atau bertentangan dengan konstitusi dan melihat kedudukan dari pada MPR pasca amandemen UUD 1945, maka menurut penulis lembaga Negara yang berwenang untuk menguji Tap MPR sebelum dirubah dalam rapat tahunan MPR adalah MK, karena semangat pembentukan MK adalah sebagai pengawal UUD 1945 (*the guardian of the constitution*) dan penafsir UUD 1945 (*the interpreter of the constitution*). Yusril Ihza Mahendra ber-

pendapat bahwa Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor 3 Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan bermasalah alasannya Tap dalam bentuk Perpu urutannya berada di bawah Undang-undang, sehingga Perpu tidak sejajar dengan undang-undang dan Tap tersebut bertentangan dengan Pasal 22 Undang-undang Dasar 1945. Padahal Pasal 22 menyatakan bahwa Perpu sejajar dengan undang-undang, sedangkan Pasal 22 sendiri belum diamandemen¹¹. Sebagaimana yang dimaksud Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pada Pasal 2 Tap MPR Nomor 3 Tahun 2000 disebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan rujukan dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia adalah : Pertama, UUD 1945 dan perubahannya; Kedua, Ketetapan MPR RI;

¹¹ www.hukumonline.com

Ketiga, undang-undang; Keempat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); Kelima, Peraturan Pemerintah; Keenam, Keputusan Presiden yang bersifat Mengatur; Ketujuh, Peraturan Daerah.

Sementara dalam Pasal 3 (4) Tap MPR Nomor 3 Tahun 2000 dijelaskan bahwa Perpu dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut: a. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut ; b. DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan; c. Jika ditolak DPR, Perpu tersebut dengan sendirinya tidak berlaku lagi.

Menurut Yusril, Tap tersebut juga merupakan problem karena tidak bisa direview. "Yang me-review adalah MPR sendiri. Dari segi konstitusi, adanya Tap tersebut menimbulkan masalah." Yusril juga menyatakan, karena adanya Tap tersebut, Perpu mengenai penundaan pendaftaran Fiducia yang sedianya akan dikeluarkan menjadi batal. Padahal rencananya penerapan undang-undang Fiducia akan diundur sampai 1 Oktober. Dengan demikian, undang-undang Fiducia tetap dijalankan. Jika undang-undang tersebut tetap dijalankan, Yusril mengakui bahwa departemennya akan setengah mati kerja melayani seratus ribu pendaftar yang sudah antre di Bank Indonesia. "Bahwa kita akan berhadapan

dengan Tap MPR Nomor 3 tahun 2000, yah saya terpaksa harus menjelaskan. Dan saya berpendapat Tap itu serbenarnya bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945," kata Yusril.

D. PENUTUP

Dapat disimpulkan bahwa lembaga Negara yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR yang bersifat *regeling* berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 dan pasca berlakunya UU Nomor 12 Th. 2011 adalah MK. Hal ini didasarkan pada dua alasan. Alasan pertama, bahwa semangat pembentukan MK di Indonesia adalah untuk menjaga hak-hak konstitusional warga Negara yang diatur dalam UUD 1945, sehingga apapun peraturan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat Negara harus dikawal oleh MK supaya tidak melanggar atau bertentangan dengan UUD 1945. Oleh sebab inilah maka MK disebut sebagai pengawal UUD 1945 (*the guardian of the constitution*) dan penafsir UUD 1945 (*the interpreter of the constitution*). Alasan kedua, bahwa MPR sejak dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara (*supreme*), tetapi MPR sekarang berkedudukan sejajar dengan lembaga Negara lainnya. Oleh karena inilah maka terhadap produk hukumnya pun dapat dilakukan pengujian oleh lembaga Negara lainnya yang berwenang sebagai pengawal konstitusi, dalam hal ini adalah MK.

DAFTAR PUSTAKA

- M. Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Citra Aditya Bhakti.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- _____, 2001, *Amandemen UUD 1945 dalam Perspektif Demokrasi dan Civil Society, Civility: Untuk Demokrasi dan Civil Society, II*, November 2001.
- _____, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Refly Harun, Zainal A.M. Husein, Bisariyah, 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Richard C. Schroeder, 2000, *Garis Besar Pemerinhan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat
- www.hukumonline.com

KETENTUAN PENULISAN JURNAL MAJELIS

Sebagaimana jurnal pada umumnya, Jurnal Majelis tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan :

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentor HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *DeStructuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Dicitutkan Jadi 50", *Repubika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar-lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Development and Trends in Water Resource Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Arena*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Arena Institute.
5. Indonesia, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
6. *Repubika*, Jumlah BUMN Dicitutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Prijono. jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/atau hasil penelitian yang berbobot mengenai empat pilar kehidupan bernegara yaitu Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhinneka Tunggal Ika. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi yang berkaitan tentang empat pilar kehidupan bernegara.