

Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia¹

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disingkat TAP MPR², merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan legitimate berlaku di Negara Indonesia. Bahkan didalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- 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 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka TAP MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam Undang-undang sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undang, bukan berarti keberadaan TAP MPR tidak diakui. Akan tetapi norma yang diatur dalam setiap TAP MPR sejak tahun 1966 hingga tahun 2002 tetap diakui sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan Undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata

¹ Makalah ini disampaikan dalam Seminar Nasional bertajuk, "*Keberadaan TAP MPR RI Dalam Konsep Negara Hukum Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*", kerjasama antara MPR-RI dengan Universitas Mulawarman di Hotel Aston Samarinda, 23 Mei 2013.

² TAP MPR disini merujuk baik ketetapan MPRS maupun ketetapan MPR.

urutan perundang-undangan tersebut, tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Untuk itu, makalah singkat ini akan memfokuskan pada 2 (dua) pokok bahasan penting terkait keberadaan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan Indonesia, yakni :

- 1 Bagaimana Kedudukan TAP MPR pasca diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
- 2 Apa implikasi dari diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap TAP MPR?

Anatomi Perundang-Undangan

Apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan? Sampai dimana batasan peraturan perundang-undangan? Jawaban-jawaban dari pertanyaan ini akan membangun pemahaman pokok mengenai struktur atau anatomi peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tentu saja berbeda dengan undang-undang ataupun pemaknaan akan sistem hukum pada umumnya.

Menurut Bagir Manan, Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi³.

Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut :

- 1 perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan

³ Bagir Manan, 1992. Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia. Jakarta: Ind. Hill.Co. Hlm. 2-3.

- 2 perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁴.

Sedangkan Satjipto Rahardjo, memberikan batasan mengenai perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan cirri-ciri sebagai berikut :

- 1 bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- 2 Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3 Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali⁵.

Pendapat Satjipto Rahardjo tersebut melahirkan konsekuensi, bahwa pengertian dan definisi peraturan perundang-undangan dikunci pada aspek ketentuan yang mengatur (*regeling*) dengan sifat berlaku umum, tidak kongkrit dan ditujukan untuk publik. Hal tersebut berbeda dengan sifat yang melekat dalam suatu keputusan (*beschikking*) yang bersifat kongret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*). Jika ditarik dalam konteks sistem perundang-undangan Indonesia, maka suatu produk hukum dalam setiap tingkatan kelembagaan Negara dapat dikatakan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, jika memenuhi unsure peraturan (*regeling*) sebagaimana yang disebutkan oleh Satjipto Rahardjo tersebut.

Setidaknya ada 2 (dua) aspek yang mendasari struktur dan karakteristik peraturan perundang-undangan dimasing-masing Negara. **Pertama**, ilmu pengetahuan yang berkembang di Negara yang bersangkutan. **Kedua**, sistem ketatanegaraan yang berlaku di Negara tersebut. Jika berkaca pada kondisi Indonesia, peraturan perundang-undangan yang kita miliki, sangat ditentukan oleh sistem ketatanegaraan yang berlaku. Sebagai contoh, kedudukan TAP MPR sangat ditentukan oleh pengaturan kedudukan dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah amandemen. Disamping itu, peraturan perundang-undangan Indonesia juga banyak mengadopsi sistem yang berlaku di Negara-negara

⁴ Maria Farida Indrati, 2007. Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 10.

⁵ Satjipto Rahardjo, 2012. Ilmu Hukum. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VII. Hal. 83-84.

penganut sistem eropa continental. Namun demikian, sifat adopsi yang dilakukan Negara kita tidak harus menelan mentah-mentah apa yang berlaku dalam sistem Eropa continental tersebut.

Hal ini sejalan dengan pendapat A. Hamid S. Attamimi, yang menegaskan bahwa teori perundang-undangan yang berkembang di *Eropa Continental* hendak memodernisasikan pranata ketatanegaraan pada umumnya dan pranata perundang-undangan pada khususnya, sehingga perlu juga dilihat, dibandingkan, dan jika perlu ditiru sistemnya di negara lain. Akan tetapi cita dan filsafat yang mendasarinya, nilai-nilai titik tolaknya, pengertian dan pemahaman dasarnya, serta ruang lingkup dan tata kerja penyelenggaraannya, singkatnya paradigma-paradigmanya, harus tetap mempertahankan apa yang digariskan oleh Cita Negara Kekeluargaan Rakyat Indonesia, Teori Bernegara Bangsa Indonesia, dan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Hukum Dasar kita, yaitu UUD 1945⁶.

Kedudukan dan Kewenangan MPR

Kedudukan TAP MPR tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada MPR. Salah satu perubahan penting dalam UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR adalah perubahan pada bagian bentuk dan kedaulatan Negara khususnya pada Pasal 1 ayat (2) UUD. Sebelum amandemen disebutkan bahwa, "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*"⁷. Sedangkan setelah amandemen dirubah menjadi, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*"⁸. Perubahan yang signifikan juga terlihat pada Pasal 3 UUD 1945. Jika sebelum amandemen MPR diberikan kewenangan untuk *menetapkan* Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), maka pasca amandemen kewenangan tersebut sudah tidak diberikan lagi.

Dimasa lalu, konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), mengakibatkan

⁶ A. Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-Undang Indonesia, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, tanggal 25 April 1992, dalam Saleh Asri Muhammad, 2006. Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara. Pekanbaru: Bina Mandiri Press. Hlm. 75.

⁷ Undang-undang Dasar 1945 dengan Naskah Asli.

⁸ Amandemen ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

eksistensi TAP MPR(S) sebagai salah satu pengaturan perundang-undangan yang memuat pengaturan. Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah UUD. Namun menurut Mahfud MD, Pemosisian TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam derajat kedua (di bawah UUD 1945) sebenarnya hanyalah tafsiran MPRS saja, sebab UUD sendiri tidak menyebutkan bahwa TAP MPR itu harus berisi pengaturan (*regeling*) dan berbentuk peraturan perundang-undangan⁹. Menetapkan¹⁰ itu sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual.

Secara umum, implikasi dari perubahan UUD 1945, tentu saja memberikan akibat perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pula. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain :

- 1 MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara sebagai perwujudan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, yakni menjadi representasi absolut dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca perubahan UUD 1945, kini memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga tinggi Negara lainnya, yakni Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.
- 2 Sebagai konsekuensi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, maka MPR bukanlah lembaga perwakilan, akan tetapi cenderung menjadi "*joint session*" antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau diadakan jika berkenaan dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa, organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau functie-nya sedang dilaksanakan¹¹. Dalam pola Negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia, supremasi parlemen yang memegang fungsi legislasi, hanya ada ditangan DPR dan DPD bukan ditangan MPR lagi.

⁹ Moh. Mahfud MD, 2010. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. Rajawali Pers : Jakarta. Hal. 32.

¹⁰ Kata "*Menetapkan*" disini merujuk ke kata menetapkan yang tertulis dalam Pasal 3 UUD 1945 dengan naskah asli.

¹¹ Jimly Asshidiqie, 2006. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Jakarta : Konstitusi Pers (cetakan ke-3). Hal. 87.

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

Sejalan dengan point ke-3 diatas, Harun Al Rasyid menegaskan bahwa TAP MPR tidak bias dijadikan sebagai peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat *regeling* (pengaturan)¹². Lebih lanjut menurut Harun Al Rasyid, ketetapan MPR boleh saja ada, tetapi ia bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebatas penetapan (*beschikking*). Pandangan tersebut kemudian diterima dan dimasukkan kedalam amandemen UUD 1945¹³.

Kedudukan TAP MPR

Untuk melihat kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan Indonesia, baiknya kita memulai dari teori piramida hukum (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Teori tersebut memberikan kategorisasi atau pengelompokan terhadap beragam norma hukum dasar yang berlaku. Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiascky melalui teori yang disebut dengan "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*". Teori ini memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut :

- 1 Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorn*);
- 2 Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- 3 Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- 4 Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*)¹⁴.

Berdasarkan teori Hans Nawiascky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya kedalam struktur hierarki perundang-undangan yang

¹² *Op.cit.* Moh. Mahfud MD. Hal. 32.

¹³ *Ibid.*-.

¹⁴ A. Hamid A. Attamimi, 1990. *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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta. Hal. 287.

berlaku di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, maka tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1 *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- 2 *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3 *Formell gesetz* : Undang-Undang;
- 4 *Verordnung en Autonome Satzung* : Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota¹⁵.

Secara garis besar, TAP MPR dikategorikan sebagai aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Attamimi ini dilakukan disaat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi Negara atau sebelum perubahan UUD 1945. Kedudukan TAP MPR sebelum perubahan UUD, memang menjadi salah satu produk hukum yang berada setingkat dengan UUD. Hal tersebut mengacu kepada kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia¹⁶. Hal ini sejalan dengan penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan bahwa, "*Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari*".

Dalam periode era reformasi, TAP MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau meligitimasi kepentingan kekuasaan. Untuk itu kemudian muncul istilah "*sunset clouse*", yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus TAP MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Ini juga yang mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap TAP MPR(S) ditahun 2003 melalui Sidang Umum (SU) MPR. Mahfud MD menyebut agenda ini sebagai "*Sapu Jagat*", yakni TAP MPR yang menyapu semua TAP MPR(S) yang pernah ada untuk diberi status baru¹⁷.

Puncak dari agenda "*sunset clouse*" dan "*sapu jagat*" ini adalah diterbitkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

¹⁵ *Ibid*,- Hal. 359.

¹⁶ Untuk lebih jelasnya, silahkan lihat Pasal 1 ayat(2) UUD 1945 dengan naskah asli atau sebelum amandemen.

¹⁷ *Op.cit.* Moh. Mahfud MD. Hal. 34.

Perundang-undangan, yang tidak memasukkan TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum¹⁸. Namun apakah tidak dimasukkannya TAP MPR dalam undang-undang tersebut, berarti roh dan keberadaan TAP MPR benar-benar hilang sama sekali dalam sistem perundang-undangan Indonesia? Tidak. Eksistensi TAP MPR seharusnya tetap diakui meskipun dengan sifat dan norma yang berbeda.

Mengutip pendapat Mahfud MD, bahwa TAP MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya¹⁹. Bahkan TAP MPR tetap dijadikan sebagai sumber hokum yang bersifat materiil. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Mahfud MD, bahwa sebagai sumber hokum, TAP MPR dapat dijadikan sebagai sumber hokum materiil (bahan pembuatan hokum), namun bukan sumber hokum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hokum materiil, TAP MPR bisa menjadi bahan hokum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan social dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain²⁰.

Implikasi Hukum

Pasca diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka keberadaan TAP MPR kembali menjadi wacana (*diskursus*) hangat disemua kalangan, khususnya diantara para ahli hukum tata negara dan perundang-undangan. Implikasi hukum dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda.

Silang pendapatpun muncul diantara pengamat hukum ketatanegaraan dan perundang-undangan. Ada yang menyebutkan bahwa keberadaan TAP MPR

¹⁸ Sumber Hukum disini dimaknai sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

¹⁹ Op.cit. Moh. Mahfud MD. Hal. 34.

²⁰ *Ibid*,- Hal. 35.

dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah memberikan ruang bagi MPR untuk kembali merumuskan kembali ketentuan yang mengikat publik. Padahal dalam Sidang Umum MPR tahun 2003, telah diputuskan bahwa TAP MPR tidak lagi mengatur keluar (mengikat publik), namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam sidang umum MPR di tahun 2003 tersebut ditegaskan bahwa, ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk Undang-undang. Namun hal ini sudah dijawab pada bagian pembahasan sebelumnya, bahwa MPR kini tidak memiliki lagi kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (regeling). Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang melatar belakangnya, **Pertama**, perubahan UUD 1945 membawa konsekunsi kewenangan MPR yang tidak lagi dapat membuat ketentuan yang mengatur, kecuali yang bersifat kedalam organ MPR sendiri. **Kedua**, MPR merupakan lembaga yang dapat dikatakan exist ketika menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Dan kewenangan untuk membentuk UU, tidak lagi tertuang dalam UUD pasca amandemen.

Ada 3 (*tiga*) pertanyaan penting terkait dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. **Pertama**, sesungguhnya apa roh atau "*asbabun nuzul*" dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan? **Kedua**, TAP MPR yang manakah yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? **Ketiga**, bagaimana konsekuensi pengujian materi atau norma dalam TAP MPR yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan sebaliknya?

Mengapa TAP MPR kembali dimasukkan kedalam hierarki perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Haru dipahami bahwa TAP MPR masih diakui sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal I yang menyatakan bahwa, "*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*".

TAP MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan, bisa dijabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan 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”*. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003 TAP MPR yang ada, diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain :

- Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
- Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)
- Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
- Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan)
- Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkan peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
- Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimelig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR yang masih berlaku tersebut, adalah :

- 1 Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
- 2 Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

- 3 Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
- 4 Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
- 5 Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
- 6 Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
- 7 Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- 8 Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
- 9 Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
- 10 Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- 11 Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- 12 Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
- 13 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketiga belas TAP MPR inilah yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan pengelompokan 11 TAP MPR yang sudah tidak berlaku akibat telah dibentuknya UU (Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003) dan 3 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003). Adapun Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, secara otomatis tidak berlaku lagi akibat norma yang diatur didalamnya sudah terlaksana. Dengan demikian, sisa 2 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini akibat status hukumnya yang tidak dicabut atau diganti melalui UU. Pertanyaan kemudian muncul, apakah diluar 2 TAP MPR tersebut, TAP MPR dapat dinyatakan berlaku kembali dan dijadikan sebagai sumber hukum formil? Secara logika hukum, hal tersebut mustahil mengingat tidak mungkin keberlakuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi justru dilegitimas atau dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dalam hal ini Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Akibat dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara

peraturan perundang-undangan lainnya. Bagaimana jika TAP MPR bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Dan bagaimana pula jika terdapat UU yang bertentangan dengan TAP MPR? Jika merunut kepada sistem kekuasaan kehakiman Indonesia dewasa ini, uji materi dibebankan kepada Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebatas uji materi UU terhadap UUD. Tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tata cara pengujian TAP MPR terhadap UUD ataupun UU terhadap TAP MPR. Mahkamah Konstitusi tidak boleh serta merta melakukan pengujian terhadap TAP MPR, kecuali Mahkamah Konstitusi melakukan upaya hukum progresif seperti yang dilakukan selama ini.

Akan tetapi, jika merunut kepada TAP MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya dalam ketentuan Pasal 4, maka Mahkamah Konstitusi sebenarnya dapat melakukan pengujian terhadap TAP MPR. Hal tersebut mengingat ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, secara tersirat telah menyamakan kedudukan TAP MPR dengan produk Undang-undang yang diharuskan untuk dibuat sebagai pengganti norma yang diatur dalam TAP MPR sebelumnya. Kecuali TAP MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengujinya sebab ketentuan Pasal 2 tersebut tidak mensyaratkan perubahan atau pencabutan melalui Undang-undang sebagaimana yang dipersyaratkan dalam Pasal 4.

Kesimpulan

Dari pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- 1 Kedudukan dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 sangatlah berbeda. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa MPR dapat dikatakan eksist, ketika menjalankan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Akibatnya, MPR bukan lagi lembaga perwakilan utuh, akan tetapi cenderung menjadi "*joint session*" antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.
- 2 Dimasukkannya TAP MPR ke dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan implikasi hukum, yakni diharuskannya TAP MPR sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, baik UU/Perpu, PP, Perpres ataupun Perda.
- 3 TAP MPR yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah TAP MPR yang merujuk hasil Sidang Umum MPR tahun

2003 yang melahirkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, khususnya pada pasal 2 dan pasal 4.

- 4 TAP MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya.
- 5 TAP MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum *materiil* (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum *formal* (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, TAP MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan social dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lainnya.
- 6 Pengujian terhadap TAP MPR terhadap UUD maupun UU terhadap TAP MPR sebagai konsekuensi hierarki perundang-undangan yang diatur dalam 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak memiliki landasan mekanisme atau ketentuan pengujian. Mahkamah Konstitusi tidak serta merta dapat menguji TAP MPR, kecuali TAP MPR yang berdasarkan ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, yang dipersamakan dengan produk Undang-undang.

Referensi Makalah :

- A. Hamid A. Attamimi, 1990. *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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bagir Manan, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill.Co.
- Jimly Asshidiqie, 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta : Konstitusi Pers (cetakan ke-3).
- Maria Farida Indrati, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Moh. Mahfud MD, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers : Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2012. *Ilmu Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VII.
- Saleh Asri Muhammad, 2006. *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*. Pekanbaru: Bina Mandiri Press.

Link Artikel Online : <http://www.herdi.web.id/kedudukan-tap-mpr-dalam-sistem-perundang-undangan-indonesia/>

Herdiansyah Hamzah, S.H., LL.M.

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Mulawarman (Unmul) Samarinda.

Website : <http://www.herdi.web.id>

Email : herdihamzah@gmail.com

Facebook : <http://www.facebook.com/herdihamzah2>

Twitter : @herdihamzah