



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 05/Tahun 2016

ISSN : 2085-4862

STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Bambang Sadono | Kontroversi Posisi Hukum Ketetapan MPR RI

Ni'matul Huda | Ketetapan MPR Dalam Perspektif Historis

Nia Kania Winayanti | Perlukah MPR Diberi Wewenang Kembali Untuk Menetapkan Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur

Pius Bere | Keberlakuan Ketetapan MPRS Dan MPR

Utang Rosidin | Perundang-Undangan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Ali Abdurahman | Menempatkan Ketetapan MPR Yang Masih Berlaku

Firman Manan | Urgensi Pengembalian Kewenangan Pembuatan Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur

Naksha Laraswati | Ketetapan MPR Melantik Presiden Dan Wakil Presiden Hasil Pemilu: Suatu Pertanyaan

Josef M Monteiro | Ketetapan MPR Presiden Dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum

Farid Ramdani | Kewenangan Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap TAP MPRS/MPR

Nuruddin Hady | Kedudukan TAP MPR Pasca Pemberlakuan UU No. 12 Tahun 2011 Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia

KETETAPAN MPR DALAM PERSPEKTIF HISTORIS*

... ————— ...

Oleh :
Ni'matul Huda**

*) Disampaikan dalam Focus Discussion Group "*Tinjauan Terhadap Ketetapan MPRS/MPR Menurut Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003*", yang diselenggarakan atas kerjasama Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan MPR RI, Yogyakarta, 25 Pebruari 2015.

***) Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

A. DASAR HUKUM KETETAPAN MPR

Pada periode kedua setelah UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali, dikeluarkan bentuk peraturan baru yang diberi nama Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Setelah dibentuknya MPRS dengan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 (L.N. 1959 - 77), pada 19 November 1960, MPRS telah mengeluarkan Ketetapan MPR Sementara RI No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara¹.

Dasar hukum dalam UUD 1945 untuk Ketetapan MPR (S) memang tidak diatur secara jelas dan tegas seperti halnya undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah. Bentuk Ketetapan (Tap) MPR dan sifatnya sebagai peraturan perundang-undangan tumbuh dalam praktik ketatanegaraan mulai 1960. Baru pada tahun 1966 (Tap MPRS No. XX/MPRS/1966) MPRS menegaskan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Nama "Ketetapan MPR" (Tap MPR) tidak disebut dalam UUD 1945. Pemberian nama tersebut tampaknya diambil dari ketentuan UUD 1945 Pasal 2 dan Pasal 3. Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Segala peraturan Maje-

lis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak." Pasal 3 berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara."² Dalam dua Pasal tersebut ditemukan istilah "menetapkan" atau "ditetapkan". Hasil dari "menetapkan" atau "ditetapkan" adalah "ketetapan". Konstitusi ini tidak keliru tetapi tidak selalu "menetapkan" menghasilkan "ketetapan". Istilah "menetapkan" dapat dipergunakan dalam pengertian "umum" dan "khusus". Dalam pengertian umum, tindakan menetapkan dapat berwujud undang-undang (menetapkan undang-undang), dan lain sebagainya. Sedangkan dalam pengertian khusus, keluaran dari tindakan menetapkan adalah "ketetapan"³.

Selain yang sudah ditentukan di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945, dalam Pasal 37 UUD 1945 diatur mengenai mekanisme perubahan UUD, yang tentunya masih terkait dengan wewenang MPR untuk menetapkan UUD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 di atas. Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat (2) bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum terhadap wewenang yang dimilikinya tersebut, MPR membutuhkan wadah atau bentuk hukum tertentu. Bentuk hukum yang dikelu-

1) Sri Soemantri M., *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985, Hlm. 29.

2) Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumnii, Bandung, 1997, Hlm. 107.

3) *Ibid.*, Hlm. 108.

arkan oleh MPR diberi nama “Ketetapan MPR” dan “Keputusan MPR”. Ketetapan MPR, yaitu putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis, sedangkan Keputusan MPR, yaitu Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis⁴.

Bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh MPR ini (Ketetapan) derajatnya di bawah UUD 1945, akan tetapi di atas undang-undang. UUD 1945 maupun Ketetapan MPR dibuat dan dikeluarkan oleh MPR, sedangkan derajatnya tidak sama. Persoalan yang muncul, apakah materi muatan Undang-Undang Dasar sama dengan materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan di mana sesungguhnya letak perbedaan antara materi muatan yang diatur dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dengan Ketetapan MPR.

Pilihan bentuk putusan hukum Ketetapan MPR, sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa kehadiran Ketetapan MPR dapat didasarkan pada dua hal, yaitu:⁵ Pertama, ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. Adanya ketentuan-ketentuan yang tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*) diakui

oleh setiap sistem UUD. MPR menurut UUD 1945 mempunyai berbagai wewenang untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, serta mengubah UUD 1945. Keputusan-keputusan hukum ini harus diberi bentuk hukum tertentu. Keputusan hukum MPR antara lain diberi nama Ketetapan. Hal ini mungkin didasarkan pada bunyi Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menyebutkan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan UUD dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Karena “menetapkan” maka bentuknya diberi nama Ketetapan. Kedua, dasar kedua bagi bentuk hukum Ketetapan MPR adalah praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan⁶. Praktik atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara yang terdapat pada setiap negara.

Bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh MPR ini (Ketetapan) derajatnya di bawah UUD 1945, akan tetapi di atas undang-undang. Baik UUD 1945 maupun Ketetapan MPR dibuat dan dikeluarkan oleh MPR, sedangkan derajatnya tidak sama. Persoalan yang muncul, apakah materi muatan Undang-Undang Dasar sama dengan

⁴) Ketetapan MPR RI No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI No. 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI. Lihat juga dalam Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 169-170.

⁵) Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992, Hlm. 31-33.

⁶) Keberadaan Ketetapan MPR sebagai produk hukum perundang-undangan selama kurang lebih 42 (empat puluh dua) tahun ini dapat dilihat di samping sebagai sebuah fakta (feit), ‘proses produksi’ nya sendiri dapat diperiksa dengan parameter konvensi. Syarat-syarat sebuah konvensi adalah: 1). Tidak tertulis; 2) Tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945; 3) Merupakan pelengkap yang mengisi kekosongan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara.

materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta di mana sesungguhnya pengaturan mengenai Ketetapan MPR harus ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, sehingga muncul kontroversi di antara para ahli Hukum Ketatanegaraan mengenai konstitusionalitas Ketetapan MPR tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut terlebih dahulu akan dikemukakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Soemantri mengenai Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966⁷.

MPRS dalam sidangnya 5 Juli 1966 telah menetapkan Ketetapan MPRS-RI No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Apabila kita pelajari Ketetapan MPRS di atas, ternyata isinya berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Dalam sidangnya 9 Juni 1966 Pimpinan DPR-GR telah menyampaikan kepada MPRS sebuah Memorandum yang berisi:⁸

1) Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia; 2) Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia; 3) Susunan Kekuasaan Dalam Negara Republik Indonesia.

DPR-GR menyampaikan Memorandum tersebut kepada MPRS karena dalam pemerintahan Orde Lama Pancasila tidak dijadikan atau tidak dipergunakan sebagai sumber tertib hukum dalam keputusan-keputusan tertentu. Hal ini antara

lain dapat dibuktikan adanya konsep “Nasakom” sebagai bagian dari sistem politik yang berlaku pada waktu itu. Diajukannya hirarki peraturan perundang-undangan seperti tercantum dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 antara lain disebabkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 telah dijadikan dasar hukum bagi Penetapan Presiden yang sederajat dengan undang-undang. Dengan diberlakukannya UUD 1945, maka semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dan akan dikeluarkan seharusnya berdasarkan UUD 1945, yang sejak 5 Juli 1959 merupakan hukum dasar tertulis⁹.

Walaupun Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 itu dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang pada tempatnya, bahkan dirasakan di sana-sini masih terdapat kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi dalam Ketetapan tersebut. Di samping itu jenis-jenis peraturan perundang-undangan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut belum lengkap, karena dalam kenyataan masih ditemukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti Keputusan Menteri, Keputusan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Jadi, bila konsekuen berpijak pada TAP MPRS No. XX/

7) Sri Soemantri M., *Ketetapan MPR (S)...*, Op.Cit., Hlm. 38-39.

8) Ibid.

9) Ibid., Hlm. 39-40.

MPRS/1966, Keputusan Menteri tidak mempunyai dasar yuridis karena tidak termuat dalam TAP tersebut. Selain itu kata “dan lain-lain” membingungkan, karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kalau dalam kata “dan lain-lain” termasuk pula Keputusan Menteri, maka kedudukan Keputusan Menteri berada di bawah Instruksi Menteri, hal ini sangat ganjil. Dengan memasukkan “instruksi” ke dalam golongan peraturan perundang-undangan, apakah layak/benar “instruksi” termasuk peraturan perundang-undangan?¹⁰

Ditinjau dari segi sistem perundang-undangan, seharusnya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tidak hanya mengatur mengenai sumber, jenis dan tata urutan. Tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah prinsip mengenai materi muatan, batas-batas kewenangan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini tidak jelas perbedaan Peraturan Pemerintah dan Keputusan sebagai Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regelen*)¹¹.

Harus diakui, rincian apalagi berkenaan dengan materi muatan dan batas wewenang tidak mudah untuk dirumuskan atau diatur. Pada dasarnya batas-batas wewenang, misalnya antara Menteri yang satu

dengan yang lain tidak mudah diidentifikasi. Hal ini terjadi bukan saja karena sifat urusan dan masalah pemerintahan dan masyarakat itu jalin menjalin sangat erat, juga karena urusan pemerintahan di zaman modern tidak mungkin lagi dirinci secara enumeratif. Di sinilah sumbangan besar dunia ilmu pengetahuan hukum dan yurisprudensi. Ilmu pengetahuan hukum akan berusaha menemukan konsepsi-konsepsi dan patokan yang dapat dijadikan pegangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan termasuk pembuatan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yurisprudensi akan menciptakan kaidah-kaidah konkret yang akan menjadi pegangan dalam memecahkan masalah yang tidak sanggup ditembus oleh peraturan perundang-undangan. Yurisprudensi akan menjadi penentu apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat itu benar-benar mengandung keadilan, benar-benar membawa kepada kesejahteraan atau manfaat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat¹².

Peraturan perundang-undangan, khususnya pada UUD 1945 dan Ketetapan MPR, tepatkah apabila dikatakan bahwa UUD 1945 adalah peraturan perundang-undangan? Menurut Hans Kelsen, sebuah kon-

¹⁰ Lihat dalam A. Hamid S. Attamimi, “UUD 1945-TAP MPR-UNDANG-UNDANG”, dalam Padmo Wahjono (Penghimpun), Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, 1984, Hlm. 124. Lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, Hlm. 17.

¹¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa...*, Op.Cit., Hlm. 207-208.

¹² *Ibid.*, Hlm. 208.

stitusi merupakan norma dasar (*Basic Norm*)¹³. Demikian juga menurut Hans Kelsen yang mengikuti jejak Kelsen, mengatakan bahwa *Staatsfundamentalnorm* adalah *Geltungsbedingung order Geltungsvoraussetzung der Verfassung*¹⁴. Sebuah konstitusi dalam arti material ternyata mengandung aturan-aturan yang mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, khususnya undang-undang. Demikian juga konstitusi pertamanya berisi syarat-syarat bagi terbentuknya hukum perundang-undangan (*Gesetzesrecht*), sebagaimana *Fundamentalnorm* bagi hukum konstitusi (*Verfassungsrecht*)¹⁵.

Dari uraian di atas jelas hakikat norma hukum sebuah konstitusi tidak sama dengan norma hukum sebuah undang-undang. Meskipun mungkin lembaga pembentuk konstitusi dan pembentuk undang-undang merupakan lembaga yang sama, seperti halnya beberapa negara Eropa antara lain Belanda, namun persyaratan-persyaratan dan tata cara yang diperlukan bagi pembentukan undang-undang, lebih-lebih dalam negara seperti Republik Indonesia, jelas sekali lembaga yang membentuk, menetapkan, atau mengubah UUD (MPR) bukanlah lembaga pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersa-

ma)¹⁶.

Sifat norma hukum yang terkandung dalam konstitusi tidak dapat dipersamakan dengan sifat norma hukum dalam undang-undang. Pada konstitusi norma hukum lebih ditujukan kepada struktur dan fungsi dasar dari negara; seluruh sistem pemerintahan suatu negara yakni keseluruhan aturan yang menegakkan dan mengatur atau menguasai negara; sebagai aturan dasar hukum suatu *Gemeinwesen*, maka *Verfassung* tidak dibatasi oleh sesuatu lembaga negara. Sedangkan pada undang-undang, norma hukum dibentuk oleh lembaga legislatif khusus untuk itu¹⁷.

Menurut Maria Farida, UUD 1945 tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan oleh karena UUD 1945 itu dapat terdiri atas dua kelompok norma hukum:

(1) Pembukaan UUD 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara. Norma fundamental negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma

¹³) Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973, Hlm. 115.

Dikutip kembali oleh A. Hamid S. Attamimi, Op.Cit., Hlm. 127.

¹⁴) Hans Nawiasky, *Algemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948, Hlm.

34. Dikutip kembali oleh A. Hamid S. Attamimi, Ibid.

¹⁵) Hans Nawiasky, Ibid., Hlm. 37-38, dalam A. Hamid S. Attamimi, Ibid., Hlm. 127-128

¹⁶) A. Hamid S. Attamimi, Ibid.

¹⁷) Ibid., Hlm. 128.

hukum sekunder. (2) Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum sekunder¹⁸.

Menurut Attamimi, UUD 1945 semestinya tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan seperti dimaksud oleh Tap MPR No. XX/MPRS/1966, melainkan termasuk norma dasar (*Grundnorm*) yakni pembukaannya, dan termasuk aturan dasar (*Grundgesetze*) yakni Batang Tubuhnya.

“Menggolongkan UUD 1945 ke dalam peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah, padahal Pancasila yang terkandung dalam Pembukaannya baik dalam rumusannya maupun dalam pokok-pokok pikiran di dalamnya adalah norma hukum yang paling tinggi, sedangkan Batang Tubuh UUD 1945 tidak dapat dipermasalahkan dengan undang-undang formal biasa karena selain lembaga pembentuknya tidak sama juga kedudukannya tidak sama pula.”¹⁹

Ketetapan MPR merupakan

Staatsgrundgesetz atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, sifat normanya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder²⁰.

Melalui Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI dan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi²¹.

Meskipun Ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, namun perumusannya bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut masih kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan,

¹⁸⁾ Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Perkembangannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, Hlm. 48-52.

¹⁹⁾ A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, Hlm. 129.

²⁰⁾ *Ibid.*, Hlm. 130-132.

²¹⁾ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, Hlm. 74.

antara lain, Ketetapan MPR ini telah menggeser kedudukan Perppu yang tadinya berada setingkat dengan undang-undang (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966) menjadi setingkat lebih rendah dari undang-undang. Permasalahannya, tepatkah Perppu berada di bawah Undang-Undang? Hakikat lahirnya Perppu adalah untukantisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”. Jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Perppu²².

Di dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR/MPRS dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) setingkat dengan undang-undang. Penghapusan Ketetapan MPRS/MPR karena adanya kebijakan hukum yang menghapuskan seluruh Ketetapan MPRS/MPR sejak tahun 1960 sampai 2002, kecuali yang masih dinyatakan tetap berlaku melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena menurut Hamid S. Attamimi, Ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-

undangan. Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah, UUD dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan²³.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan pertama sampai keempat (1999-2002), makin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini, terutama menyangkut kedudukan Ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari para ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan. Format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan Naskah Perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR²⁴.

B. KEDUDUKAN KETETAPAN MPR

Setelah UU No. 10 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3), Ketetapan MPR yang didalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD 1945, seperti yang per-

²²) Ni'matul Huda, Negara HukumOp.Cit., Hlm. 60.

²³) A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita VI), Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, Hlm. 289. Menurut Jimly Asshiddiqie, UUD, Perubahan UUD dan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dan berisi hal-hal yang seharusnya menjadi materi Undang-Undang Dasar, dikategorikan sebagai peraturan dasar. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 270-271.

²⁴) Jimly Asshiddiqie, Ibid.

nah diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Di dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 ditegaskan, 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. Dengan demikian dapat dipahami bahwa masih ada Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Sebagaimana diketahui, Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor: I/MPR/2003 menegaskan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI yang dinyatakan tetap berlaku sebagai berikut.

1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara RI No. 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 paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme Dinyatakan tetap berlaku den-

gan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS RI No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan HAM.

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No. 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 NRI Tahun 1945.
- 3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No. V/MPR/1999 tentang Penentuan jajak Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1999.

Sedangkan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 menyatakan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang sebagai berikut.

- 1) Ketetapan MPRS RI No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera (sudah ada UU tentang pemberian gelar,

- tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan).
- 2) Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut (sudah ada UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan bebas KKN dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor).
 - 3) Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI sampai terbentuknya UU tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 (sudah ada UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 33 Tahun 2004).
 - 4) Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (sudah ada UU No. 12 Tahun 2011).
 - 5) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
 - 6) Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri sampai terbentuknya UU yang terkait (sudah ada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI).
 - 7) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri sampai terbentuknya UU yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945 (sudah ada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI).
 - 8) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
 - 9) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
 - 10) Ketetapan MPR RI No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut (sudah ada UU No. 21 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor dan UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tipikor).
 - 11) Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan SDA sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

MPR melalui FGD kali ini ingin mengkaji kembali korelasi antara Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 berkaitan dengan materi muatan serta prosedur pembentukan Ketetapan MPR dimaksud. Apakah kelak MPR akan berencana menghadirkan kembali

produk hukum berupa Ketetapan MPR di luar yang sifatnya *beschikking* seperti sebelum adanya perubahan UUD 1945? Dalam pandangan penulis, sebelum mengetahui bagaimana prosedur pembentukan serta materi muatan Ketetapan MPR lebih lanjut, perlu untuk dikaji kembali dimana dasar hukum pembentukan Ketetapan MPR akan diatur, apakah akan diatur dalam UUD 1945 ataukah cukup diatur dalam undang-undang? Kalau diatur dalam UUD 1945, berarti harus dibahas dalam agenda perubahan ulang UUD 1945 khususnya terhadap ketentuan Pasal 3. Pertanyaan berikutnya, apakah penjenjangan Ketetapan MPR nantinya juga akan diatur dalam UU yang mengatur tentang P3? Kalau nomenklatur Ketetapan MPR dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU P3, tepatkah UUD 1945 dan Ketetapan MPR disebut sebagai peraturan perundang-undangan? Bukankah keduanya merupakan norma dasar/aturan dasar?

Kalau MPR akan mengeluarkan kembali produk hukum Ketetapan MPR, dimana kedudukan Ketetapan MPR? Apakah akan sama dengan yang sudah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011? Apakah Ketetapan MPR dapat diuji dengan UUD dan menjadi batu uji di Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya? Karena dalam praktik ketatanegaraan, sudah pernah ada permohonan pengujian Ketetapan MPRS/MPR ke MK, tetapi

permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah karena MK tidak berwenang menguji Ketetapan MPRS/MPR.

C. MATERI MUATAN KETETAPAN MPR

Ketetapan MPR berkedudukan di bawah UUD NRI Tahun 1945, walaupun keduanya ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga yang sama yaitu MPR. Dilihat dari segi ini jelas bahwa materi muatan kedua aturan dasar ini berbeda dan harus dibedakan. Pertanyaannya, dimana letak perbedaan antara materi muatan UUD NRI Tahun 1945 dengan Ketetapan MPR?

Pada umumnya, secara teoritis diketahui bahwa materi muatan konstitusi berisi tiga hal pokok: a) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya; b) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; c) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut²⁵. Untuk itu, Ketetapan MPR tidak dapat mengatur materi muatan konstitusi dan bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian materi muatan yang diatur dalam Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 atau yang diperintahkan oleh UUD

²⁵ Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, Hlm. 51. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *UUD & Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, Hlm. 22-25.

NRI Tahun 1945.

Di dalam Ketetapan MPR RI No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI No. 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI, ditegaskan bahwa jenis putusan Majelis ada 3 (tiga), yaitu:

- 1) Perubahan dan penetapan UUD. Perubahan dan penetapan UUD adalah Putusan Majelis: a) mempunyai kekuatan hukum sebagai UUD Negara RI; b) tidak menggunakan nomor putusan Majelis.
- 2) Ketetapan MPR. Ketetapan MPR adalah Putusan Majelis: a) berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*); b) mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar Majelis, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI No. 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; c) menggunakan nomor putusan Majelis.
- 3) Keputusan MPR. Keputusan MPR adalah Putusan Majelis: a) berisi aturan/ketentuan intern Majelis; b) mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis; c) menggunakan nomor putusan Majelis.

Melalui Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang pernah berlaku dapat ditemukan beberapa jenis materi yang termuat di dalamnya sebagai berikut²⁶:

- 1) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden. Misalnya Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria.
- 2) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*). Misalnya Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden RI.
- 3) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke dalam (*interne regelingen*). Misalnya Ketetapan MPR RI No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- 4) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat deklaratif. Misalnya Ketetapan MPRS No. VII/MPRS/1965 tentang "*GESURI*" "*TAVIP The Fifth Freedom is Our Weapon*" dan *The Era of Confrontation*" sebagai Pedoman-pedoman Pelaksanaan manifesto Politik RI.
- 5) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat rekomendasi. Misalnya Ketetapan MPR RI No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pember-

²⁶) MPR RI, *Materi Sosialisasi Putusan MPR RI: Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2006, Hlm. 9-10.

antasan dan Pencegahan KKN.

- 6) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat perundang-undangan. Misalnya Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian RI.

Meskipun kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut UUD Negara RI Tahun 1945 telah berubah, hal ini tidak berarti bahwa MPR tidak dapat lagi membuat sebuah Ketetapan, karena dalam keadaan tertentu MPR dapat mengeluarkan Ketetapan yang bersifat penetapan (*beschikking*) yaitu²⁷:

- 1) Menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat lagi melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 2) Memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Pres-

iden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat lagi melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Menurut Bagir Manan²⁸, untuk menetapkan materi muatan yang tepat diatur MPR, perlu dihubungkan dengan DPR dan Presiden yang juga berwenang membentuk hukum perundang-undangan. Presiden bersama DPR membentuk undang-undang untuk menjalankan UUD NRI Tahun 1945. Presiden juga berwenang menetapkan Perppu, PP, Perpres untuk menjalankan UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, dan UU. Oleh karena itu, materi muatan Ketetapan MPR lebih tepat kalau dibatasi pada: a) hal-hal yang bersangkutan dengan tugas, wewenang dan tanggungjawab lembaga-lembaga negara; b) garis-garis besar kebijakan untuk jangka waktu tertentu.

²⁷⁾ Ibid., Hlm. 6-7.

²⁸⁾ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hlm. 30-31.

Daftar Pustaka

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI)*, Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992.
- _____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- _____, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1997.
- _____, *“Tertib Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000”*, Material Course Hukum Perundang-undangan, Jakarta, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, *“Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.
- MPR RI, *Materi Sosialisasi Putusan MPR RI: Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2006.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *UUD & Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Padmo Wahjono (Penghimpun), *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, 1984.
- Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996.

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

_____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

Jurnal Hukum No. 23 Vol. 10. Mei 2003.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPR RI No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI No. 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI.

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

PERLUKAH MPR DIBERI WEWENANG KEMBALI UNTUK MENETAPKAN KETETAPAN MPR YANG BERSIFAT MENGATUR

... ————— ...

**Oleh :
Nia Kania Winayanti**

Abstraksi

Berubahnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945, telah merubah struktur ketatanegaraan dan sistem ketatanegaraan. Salah satu perubahan struktur ketatanegaraan antara lain lembaga MPR yang kedudukannya sederajat dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa keuangan. MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi, melainkan hanya berfungsi sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. MPR menjadi lembaga yang kehilangan taring dengan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk suatu Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Keinginan untuk memberikan kembali kewenangan membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur masih menuai kendala dan belum memungkinkan secara konstitusional untuk dibentuk.

A. LATAR BELAKANG

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan dengan 4 tahap

yaitu Tahun 1999, Tahun 2000, Tahun 2001, dan Tahun 2002, telah membawa Indonesia ke beberapa perubahan besar baik struktur ketatanegaraan maupun perubahan sistem ketatanegaraan. Salah satu perubahan mendasar yang memiliki pengaruh terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia adalah pergeseran kedudukan, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pergeseran kedudukan MPR tersebut secara langsung berpengaruh terhadap produk hukum yang selama ini dikenal dengan Ketetapan MPR (Tap MPR).

Sungguhpun telah terjadi perubahan secara radikal terhadap UUD 1945, bukan berarti

MPR sebagai lembaga negara fungsi dan wewenangnya dihilangkan secara total. Bahkan lambat laun, keberadaan MPR berusaha dihidupkankan kembali agar lebih kuat posisinya. Salah satu bukti hal tersebut adalah dimasukkannya Tap MPR sebagai bagian tak terpisahkan dari hierarki peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Ditempatkannya kembali Tap MPR dalam susunan peraturan perundang-undangan sebagaimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kemudian memunculkan persoalan tambahan di mana adanya keinginan

MPR untuk kembali membentuk suatu Tap MPR yang bersifat mengatur.

Terkait keinginan pemunculan kewenangan pembentukan Tap MPR yang bersifat mengatur ini menimbulkan permasalahan, yaitu tepatkah kewenangan ini diberikan kembali? Dan substansi apa saja yang dapat diatur kelak jika kewenangan pembentukan Tap MPR ini diberikan kembali?

B. KEDUDUKAN DAN SIFAT KETETAPAN MPR SEBELUM DAN SESUDAH UU NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sebelum UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak memasukkan Ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan. Pertanyaan hukum yang muncul adalah apakah dengan demikian dalam sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tersebut tidak lagi dikenal produk hukum Ketetapan MPR? dan dengan sendirinya Ketetapan MPR tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat?

Menjawab pertanyaan tersebut,

Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003". Ketentuan ini jelas memerintahkan kepada MPR untuk meninjau dan menentukan status baru bagi semua TAP MPR/MPRS yang sudah ditetapkan bukan sebagai peraturan perundang-undangan lagi. Ketentuan ini merupakan dasar hukum lahirnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003.

Berdasarkan uraian di atas, walaupun di dalam jenis dan hierarki dalam UU Nomor 10

Tahun 2004 tidak lagi menyebutkan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan, namun setelah keluarnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003, Ketetapan MPR masih tetap sah berlaku sebagai produk hukum nasional. Persoalannya bagaimana dengan status hukum Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tersebut dalam siste peraturan perundangundangan?

Setelah keluarnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan dibentuk menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu perubahan substansinya adalah penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan pe-

rundang-undangan dan hierarkinya diletakkan di atas UU di bawah UUD 1945. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf B UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Maksudnya tidak semua ketetapan MPR yang pernah ada lalu menjadi berlaku berdasarkan undang-undang ini, tetapi sebatas pada ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

C. KEWENANGAN MPR

Berubahnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kemudian bunyi pasal tersebut menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", perubahan ini mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dan tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena rakyat yang memilihnya secara langsung¹ wewenang MPR

¹) Ni,matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesi*" Raja Grafindo Persada", Jakarta, 2005

adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pilihan rakyat. MPR pun tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, akan tetapi kewenangan itu baru muncul ketika ada usulan dari DPR setelah Mahkamah konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah.

Berdasarkan uraian tersebut, amandemen UUD 1945 telah memangkas secara signifikan fungsi dan wewenang MPR. Adapun wewenang yang masih tetap melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD. Sebagaimana ditegaskan di dalam UUD 1945 hasil amandemen, kewenangan MPR berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yaitu berwenang :

- 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.
- 4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
- 5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Implikasi adanya perubahan kewenangan dalam Undang-Undang Dasar tersebut, selanjutnya berdasarkan Pasal 5 UU MD3 yang baru (UU No. 17 Tahun 2014), MPR mendapatkan tugas yang baru, yaitu MPR bertugas, memasyarakatkan ketetapan MPR; memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara.

Adapun perubahan mendasar dalam UUD 1945 tersebut menurut Ni matul secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*.

D. SUBSTANSI DAN KONSEKUENSI PEMBERLAKUAN KEMBALI TAP MPR YANG BERSIFAT

Mengatur Perkembangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundangundangan selanjutnya menciptakan kondisi yang berbeda. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentu-

kan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukan kembali Tap MPR ke dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang ada pada hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu 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 Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Beberapa pakar hukum memandang, bahwa diposisikannya Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia tidaklah tepat. Hal tersebut berkaitan dengan pendapat Maria Farida Indrati yang mengemukakan bahwa dalam sistem hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih

tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila.

Ketentuan tersebut, menurut Maria jika dikorelasikan dengan keberadaan Tap MPR yang duduk pada sistem hierarki tidaklah tepat karena Tap MPR kedudukannya sebagai aturan dasar. Di samping itu, secara teori MPR juga memiliki kualitas (tugas) utama yaitu menetapkan dan merubah UUD untuk kemudian MPR mengikatkan diri pada UUD yang ia bentuk tersebut, sehingga produknya disetarakan dengan aturan dasar negara. Adanya pilihan memasukan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) yang di bawah UUD, maka telah mengartikecilkan aturan dasar negara/aturan pokok negara yang dimiliki oleh Indonesia. Alasannya dikarenakan secara substansi Tap MPR selevel dengan UUD, sehingga Tap MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang seharusnya diposisikan selevel dengan UUD.

Bagir Manan juga berpendapat, dengan adanya perubahan susunan lembaga negara pasca perubahan UUD 1945, dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan perubahan badan perwakilan menjadi sistem dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka menurut Bagir Manan ketetapan MPR dengan sendirinya terhapus. Keterhapusan tersebut, dapat diartikan bahwa ke depan sudah tidak

akan ada lagi produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sehingga akan sia-sia dengan penempatan tersebut².

Moh. Mahfud MD secara tegas mengatakan bahwa TAP MPR oleh karenanya tidak lagi dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan. Moh. Mahfud mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menggariskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang langsung di bawah UUD adalah UU. Jika ada TAP MPR berada di bawah UUD, maka ketentuan pengujiannya akan berbunyi MK menguji TAP MPR terhadap UUD dan/atau menguji UU terhadap TAP MPR³. Perubahan tersebut di atas telah ditindaklanjuti oleh MPR sendiri melalui Ketetapan MPR 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. KONSIDERAN menimbang huruf b dan huruf c Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menunjukkan bahwa ketetapan ini lahir karena perubahan struktur kelembagaan negara dan perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan lembaga negara.

Tap MPR Nomor I/MPR/2003

menentukan 6 kategori status hukum Tap MPRS/MPR yang sudah ada, yaitu:

- 1) Dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
- 2) Dinyatakan tetap berlaku;
- 3) Berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004;
- 4) Tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU yang mengatur substansi yang sama;
- 5) Masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata tertib MPR yang baru; dan
- 6) Tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat *einmaligh*.

Berdasarkan kategori di atas, walaupun MPR tidak lagi berwenang membentuk Ketetapan namun masih terdapat kategori Tap MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang, serta kategori Tap MPR yang dapat masih berlaku sepanjang belum diatur dalam UU. Ketetapan-Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang adalah:

- 1) Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan

²) Rachmani Puspitadewi, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan UUD RI Tahun 1945", Jurnal Hukum Pro Justitia, Vol. 25 No. 04, Oktober 2007, hlm. 1.

³) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 41.

kan atau Mengembangkan Faharn atau Ajaran Komunis/ Marxisme Leninisme; dan

- 2) Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;

Tap MPR diberlakukan kembali melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hanya untuk menjadikan landasan hukum berlakunya Tap MPR/S yang masih ada dan berlaku di lingkungan hukum Indonesia. Oleh karena adanya pemberlakuan kembali Tap MPR, berimplikasi terhadap peraturan perundang-undangan, akan tetapi tidak begitu kuat seperti sebelumnya Tap MPR/S ini berlaku. Merujuk peraturan perundang-undangan ini dalam hal pemberlakuan kembali Tap MPR yang hanya bersifat *beschikking* bukan lagi bersifat *regeling*. Sehingga kedudukan Tap MPR tidak begitu kuat dikarenakan adanya pengebirian terhadap kewenangan MPR dalam UUD 1945. Sehingga kedudukan Tap MPR tidak sekuat lagi seperti kedudukan Tap MPR sebelum adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu bahwa Tap MPR berkedudukan di bawah UUD dan di atas undang-undang, mau tidak mau undang-undang harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan Tap MPR.

E. KESIMPULAN

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

- 1) Berubahnya UUD 1945 telah

merubah struktur dan sistem ketatanegaraan di Indonesia termasuk merubah kedudukan dan kewenangan MPR dimana kedudukan MPR sederajat dengan lembaga negara lainnya dan kewenangannya pun menjadi berubah tidak sebesar kewenangannya seperti sebelum perubahan yaitu sebagaimana dalam Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3)

- 2) Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempatkan kembali kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi hanya 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.
- 3) TAP dikeluarkan oleh MPR, terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya, tidak Tap yang bersifat mengatur (*regeling*). Hal tersebut didasarkan Pasal 24 C ayat (1), Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, Tap MPR No 1/MPR/2003, dan UU No 10 Tahun 2004. Akan tetapi perkembangan dinamika politik dapat saja MPR menetapkan Ketetapan yang bersifat mengatur, karena dalam UUD tidak ada ketentuan secara tegas.

Daftar Pustaka

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2005

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

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

Bagirmanan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995

Rachmani Puspitadewi, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan UUD RI Tahun 1945", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 04, Oktober 2007.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

"KEBERLAKUAN KETETAPAN MPRS DAN MPR"¹

... ————— ...

Oleh :
Pius Bere

¹) Makalah disampaikan dalam Workshop Ketatanegaraan yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana, Hotel Aston Kupang, 24 - 25 Juni 2016.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Secara historis bangsa Indonesia telah menjalani tiga rezim pemerintahan sejak kemerdekaan Indonesia yaitu rezim ORLA, ORBA dan Reformasi. Pada era reformasi telah terjadi perubahan yang sangat signifikan dalam sistem ketatanegaraan akibat diamandemennya UUD 1945. Empat kali amandemen terhadap UUD 1945 telah merubah dan menciptakan tatanan baru sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan dimaksud adalah bahwa MPR tidak lagi memiliki wewenang untuk membuat Ketetapan MPR.

Secara historis dalam periode antara tahun 1960 sampai dengan 2002, MPRS/MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara pemegang kedaulatan rakyat telah menghasilkan dan mengeluarkan sebanyak 139 Ketetapan. Ada beberapa jenis materi dengan sifat tertentu yang termuat dalam berbagai Ketetapan MPRS/MPR tersebut yaitu :

- a. Ketetapan MPRS/MPR yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden;
- b. Ketetapan MPRS/MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*);
- c. Ketetapan MPRS/MPR yang bersifat mengatur ke dalam (*interne regelingen*);
- d. Ketetapan MPRS/MPR yang bersifat deklaratif;
- e. Ketetapan MPRS/MPR yang bersifat rekomendasi;
- f. Ketetapan MPRS/MPR yang ber-

sifat perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD Negara RI Tahun 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Hasil penugasan untuk melakukan peninjauan tersebut dimuat dalam 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 2002.

Bila 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 2002, dikaji dan dibeda ternyata berisi enam kelompok ketentuan sebagai berikut :

- a. Ketentuan Pasal 1 mengatur tentang Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI **Yang Dicabut dan Dinyatakan Tidak Berlaku**, berjumlah 8 Ketetapan.
- b. Ketentuan Pasal 2 mengatur tentang Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI **Yang Dinyatakan Tetap Berlaku Dengan Ketentuan**, berjumlah 3 Ketetapan.
- c. Ketentuan Pasal 3 mengatur tentang Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI **Yang Dinyatakan Tetap Berlaku Sampai Dengan Terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004**, berjumlah 8 Ketetapan.
- d. Ketentuan Pasal 4 mengatur tentang Ketetapan MPRS dan Keteta-

pan MPR RI Yang Dinyatakan Tetap Berlaku Sampai Dengan Terbentuknya Undang Undang, berjumlah 11 Ketetapan.

- e. Ketentuan Pasal 5 mengatur tentang Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Yang Dinyatakan Tetap Berlaku Sampai Dengan Ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru Oleh MPR Hasil Pemilu, berjumlah 5 Ketetapan.
- f. Ketentuan Pasal 6 mengatur tentang Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Yang Dinyatakan Tidak Perlu Dilakukan Tindakan Hukum Lebih Lanjut, Baik Karena Bersifat Final (*einmalig*), Telah Dicabut Maupun Telah Selesai Dilaksanakan, berjumlah 104 Ketetapan.

Dalam praktek ketatanegaraan hingga kini masih menimbulkan perdebatan soal keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tidak saja karena substansinya sudah diatur dalam UU tetapi juga karena dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa Ketetapan MPR merupakan salah satu aturan hukum dalam Tata Urutan Peraturan Perundang di Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Isu hukum yang dibahas dalam makalah ini yaitu : Apakah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor : I/MPR/2003, yang substansinya sudah diatur dalam UU, dengan sendirinya menjadi tidak berlaku lagi?

B. PEMBAHASAN

Penulis menggunakan teori Kewenangan dan asas *Lex posteriore derogat legi priore* untuk membedah permasalahan dalam makalah ini.

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, menyatakan *Het begrip bevoegdheid is da nook een kembegrip in het staats en administratief recht*.²

Secara etimologi kewenangan berasal dari kata wenang, dengan variasi imbuhan yang menjadi wewenang, kewenangan, berwenang dan sebagainya. Wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak. Kewenangan berarti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu, berwenang artinya mempunyai/mendapat hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu³.

Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah

2) Nur Basuki Minarno, 2009. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi I, Cet. 2, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hal. 65.

3) Departemen Pendidikan Nasional, 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi keempat, Cet. Keempat, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 1560. (Selanjutnya disingkat KBBI)

4) Nur Basuki Minarno, Loc.Cit.

authority dalam bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda⁴. *Authority* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*⁵.

Istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sedangkan dalam hukum Indonesia, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik⁶. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) sedangkan dalam hukum administrasi yang merupakan obyek kajiannya adalah wewenang pemerintahan (*bestuur bevoegdheid*)⁷.

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu *pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum*. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar

hukumnya dan konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)⁸.

Indroharto berpendapat wewenang sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah⁹. Sedangkan menurut S.F. Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum¹⁰.

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri, namun mandat bukan pelimpahan wewenang seperti delegasi. Atribusi merupakan cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, bahkan atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam artian materiil¹¹. Delegasi diartikan seba-

5) Henry Campbell Black, 1990. *Black's Law Dictionary*, West Publishing, p. 133.

6) Philipus M. Hadjon, dkk, 2011. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cet. 1, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 10.

7) Ibid.

8) Ibid. hal. 11.

9) Indroharto, 2004. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, : Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 94

10) SF. Marbun, Op. Cit., hlm : 154-155.

11) Ibid.

gai penyerahan wewenang (untuk membuat besluit) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Misalnya untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat. Keputusan ini merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat, dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat¹².

Ada beberapa asas hukum terkait dengan berlakunya suatu undang-undang yaitu asas *lex posteriore derogat legi priore*, asas *lex superiore derogat legi inferiore* asas *lex specialis derogat legi generalis*. Asas *lex posteriore derogat legi priore* mengandung makna bahwa suatu peraturan yang dibuat kemudian mengesampingkan/mengantikan peraturan yang telah dibuat terlebih dahulu / yang sudah ada. Asas *lex superriore derogat legi inferiore* mengandung makna bahwa suatu peraturan yang dibuat oleh pejabat yang memiliki kedudukan yang tinggi berimplikasi pula pada posisi peraturan yang dibuat tersebut pada tingkat yang tinggi. Sedangkan Asas *lex specialis derogat legi generalis* mengandung makna bahwa peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum.

Keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Sesuai Dengan Ketetapan MPR RI Nomor : I/

MPR/2003 yang Substansi sudah diatur dalam UU dan yang belum diatur lebih lanjut dalam UU. (Pada Pasal 2 dan Pasal 4)

Dalam ketentuan Pasal 2 ditegas ada tiga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing yaitu :

- 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 Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : XVI/MPRS/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

12) Philipus M. Hadjon, dkk, Ibid., hal. 11-13.

sebagai pilar ekonomi.

- 3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : V/MPRS/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR ini.

Bila dikaji ketentuan ketiga Ketetapan tersebut di atas, maka penulis berpendapat sebagai berikut :

- 1) Ketetapan MPRS RI No. XXV/MPRS/1966 harus dinyatakan tetap berlaku karena Ideologi Komunis tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Pengecualian diberikan hanya untuk kepentingan ilmiah.
- 2) Ketetapan MPR RI No. XVI/MPR/1998 harus dinyatakan tetap berlaku sebagai pedoman politik bagi Pemerintah dalam pengembangan demokrasi ekonomi yang berpihak pada masyarakat usaha kecil, menengah dan koperasi untuk bersinergis dengan pelaku ekonomi lainnya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
- 3) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1999 harus dinyatakan tetap berlaku sebagai dasar hukum dan salah satu pedoman dalam penyelesaian asset-aset negara dan asset-aset WNI.

Dalam ketentuan Pasal 4 ditegaskan ada 11 (sebelas) Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, yaitu :

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara Rakyat Re-

publik Indonesia Nomor : XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- 3) 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.
- 4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- 5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional
- 6) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 8) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indo-

- nesia Nomor : VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- 9) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
 - 10) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
 - 11) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Berdasarkan pengkajian yang dilakukan ternyata tidak semua Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR memiliki sifat norma hukum yang sejenis untuk keseluruhan pasalnya. Ada campuran sifat norma hukum yaitu norma hukum yang bersifat pengaturan (regeling) dan norma hukum yang bersifat penetapan (beschikking). Dari segi alamat yang dituju/diatur (adressat norm) dibedakan norma yang bersifat individu dan norma yang bersifat umum, sedangkan dari segi yang diatur dapat dibedakan antara yang bersifat konkrit dan bersifat abstrak. Selain itu dari segi keberlakuannya dibedakan antara yang bersifat final (einmaligh) sekali-selesai dan yang bersifat terus menerus (tetap berlaku dengan ketentuan).

Hasil penelusuran dan pengkajian terhadap 11 (sebelas) Ketetapan MPRS/MPR tersebut di atas, diketa-

hui beberapa hal berikut :

- 1) Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.

Pengaturan tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan sudah ditetapkan dalam Undang Undang RI Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Pengaturan tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sudah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

- 3) 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.

Pengaturan tentang Otonomi Daerah telah dijabarkan dalam beberapa undang-undang yaitu :

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan ketetapan ini lebih lanjut terdapat dalam beberapa ketentuan undang-undang yaitu :
- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional
- Belum ada pengaturan lebih lanjut dalam suatu undang-undang.
- 6) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengaturan tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepoli-

sian Negara Republik Indonesia, telah jabarkan melalui UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

- 7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pengaturan lebih lanjut tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia telah jabarkan melalui UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

- 8) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- Pengaturan lebih lanjut Ketetapan ini dalam suatu undang-undang belum dilaksanakan.

- 9) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
- Pengaturan tentang Visi Indonesia Masa Depan dalam suatu undang-undang tersendiri belum ada. Namun sebagian substansi ketetapan ini telah tercantum dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem

Perencanaan Nasional.

- 10) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Pengaturan lebih lanjut ketetapan ini dalam undang-undang terdapat dalam beberapa undang-undang yaitu :

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi,
- f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang,

- 11) Ketetapan Majelis Permusya-

waratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pengaturan ketetapan ini lebih lanjut dalam suatu undang-undang belum dilakukan.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan uraian diatas, ternyata belum seluruh ketentuan dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 yang diatur dengan undang-undang.

Ketetapan MPR RI dalam Pasal 4 yang belum diatur lebih lanjut dengan undang-undang adalah :

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
- d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

MPR sebagai lembaga yang secara historis sesuai ketentuan UUD 1945 berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, memiliki kewenangan menetapkan Ketetapan MPR maka secara normatif empirik berkewenangan juga untuk mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR. Khusus terkait permasalahan dalam makalah ini maka penulis berpendapat bahwa Ketetapan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 4 masih tetap berlaku karena

belum semuanya diatur lebih lanjut dalam undang-undang tersendiri.

2. Saran

MPR harus terus melakukan pengkajian secara mendalam sesuai dengan perkembangan masyarakat agar dapat segera menghasilkan keputusan yang memberikan kepastian tentang berbagai produk hukum MPR yang masih diperdebatkan oleh masyarakat.

Daftar Pustaka

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara Rakyat Republik Indonesia dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010. Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Nur Basuki Minarno, 2009. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi I, Cet. 2, Laksbang Mediata-ma, Yogyakarta.

Departemen Pendidikan Nasional, 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi keempat, Cet. Keempat, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Henry Campbell Black, 1990. *Black's Law Dictionary*, West Publishing.

Philipus M. Hadjon, dkk, 2011. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cet. 1, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Indroharto, 2004. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peraditan Tata Usaha Negara*, : Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Marbun,S.F., 1991, *Peradilan Administrasi Negara*, dan Upaya Administrasi di Indonesia, Cet. I, Liberty, Yogyakarta.

**MENEMPATKAN KETETAPAN MPR RI DALAM SISTEM PERATURAN
PERUNDANG- UNDANGAN INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945 ¹**

... ————— ...

Oleh :
Utang Rosidin ²

Abstraksi

Ketetapan MPR merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional. Berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang diatur berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak mencantumkan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Tidak dicantumkannya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 terse-

1) Disampaikan pada kegiatan Workshop Ketatanegaraan yang diselenggarakan oleh Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Bandung, 28-29 Mei 2016.

2) Ketua Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Jl. AH. Nasution No. 105 Bandung, alumni Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Padjadjaran. email,rosidinca@gmail.com

but merupakan hal yang baru, karena berdasarkan ketentuan peraturan sebelumnya, Ketetapan MPR merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Namun berdasarkan pengaturan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR kembali masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang berkedudukan di bawah UUD 1945.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama sistem hukum tertulis yang dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan memerlukan tertib hukum yang terbangun secara hierarkis. Tertib hukum tersebut harus dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan. Pembentukan hukum yang tertib harus sejalan dengan materi muatan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang merupakan norma hukum tertinggi di Negara Indonesia³.

Ketetapan MPR merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang berlaku di Ne-

gara Indonesia dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PER-PU), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Hal Ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusya-

³) Laporan Penelitian, Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional, Kerjasama DPD RI dengan PusatKajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2009, hlm. 1

- waratan 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.

Ketentuan tersebut berbeda dengan pengaturan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana Pasal 7 ayat (1) yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak menyebutkan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional. Tidak masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai manatercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tersebut merupakan hal yang baru, karena berdasarkan ketentuan peraturan sebelumnya yang mengatur tentang jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS 1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Lahirnya ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentunya sebagai konsekuensi dari danya Amandemen UUD 1945 yang menentukan bahwa Ketetapan MPR bukan lagi sebagai produk MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Harun Alrasyid sejak era Orde Baru mengatakan bahwa Ketetapan MPR tidak bisa dijadikan peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat regeling, karena seharusnya peraturan perundang-undangan yang langsung berada di bawah UUD adalah Undang-Undang⁴.

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Ketetapan MPR kembali menjadi bahasan (diskursus) panjang. Penempatan kembali Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan membawa konsekuensi-konsekuensi dalam penataan sistem hukum Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Permasalahan

- a. Bagaimana Kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945?
- b. Bagaimana menempatkan Ketetapan MPR RI setelah lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011?

4) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 32

2. Hakikat Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang merupakan hal yang sama, padahal hal tersebut tentunya tidak sama. 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 *yurisprudensi*⁵. Selanjutnya Bagir Manan menjelaskan pengertian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan menemukan ciri-ciri umum yang melekat pada peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Berupa keputusan tertulis dari pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang;
- b. Berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum baik mengenai hak, kewajiban, fungsi status atau suatu tatanan;
- c. Kaidah peraturan perundang-undangan adalah abstrak umum atau umum abstrak⁶.

Peraturan perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris *legislation*, dalam bahasa Belanda *wetgeving*

atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah
- b. Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁷.

Sementara itu menurut Satjipto Rahardjo, batasan perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Bersifat umum dan komprehensif, merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal, diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya.
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Suatu peraturan hendaknya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali⁸.

Menurut A.Hamid S. Attami, teori perundang-undangan yang berkembang di Eropa Kontinental hendak memodernisasikan pranata ketatanegaraan pada umumnya dan

5) Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind. Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm.2-3

6) Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT.Alumni, Bandung, 2004, hlm. 73

7) Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 10.

8) Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VII, Bandung, 2012, hlm.83-84

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, harus tetap mempertahankan apa yang digarisakan oleh cita negara rakyat Indonesia, dan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Hukum Dasar⁹.

Bentuk dan tata urutan peraturan mencakup putusan-putusan cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang isinya dapat bersifat mengatur (regeling), dan karena itu disebut dengan per-ATUR-an. Akan tetapi, pengertian peraturan dalam arti luas dapat pula mencakup putusan-putusan yang bersifat administratif yang meskipun tidak bersifat mengatur tetapi dapat dijadikan dasar bagi upaya mengatur kebijakan yang lebih teknis¹⁰.

3. Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-undangan Nasional

Amandemen UUD 1945 membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat

pada lembaga MPR. Salah satu perubahan penting dalam UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR adalah perubahan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebelum amandemen disebutkan bahwa, "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Sedangkan setelah amandemen dirubah menjadi, "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Setelah Amandemen Keempat UUD 1945, organ MPR tidak lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya dari lembaga Negara lainnya. MPR sebagai lembaga negara sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan¹¹.

Kedudukan MPR menurut ketentuan baru dalam UUD 1945 hasil amandemen yang mengalami perubahan mendasar, maka produk hukum MPR sejak tahun 2004 disesuaikan dengan ketentuan UUD 1945 hasil amandemen ke empat tahun 2002. MPR tidak boleh menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur (regeling), kecuali dalam bentuk UUD maupun perubahan UUD. Namun demikian, kewenangan MPR untuk

9) Saleh Asri Muhammad, *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*. Bina Mandiri Press, Pekanbaru, 2006, Hlm. 75.

10) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 306

11) Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 146

mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur masih tetap dapat dipertahankan. MPR dapat saja menetapkan perubahan UUD, pengangkatan dan pemberhentian Presiden, dan menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden¹².

Kedudukan MPR dalam sistem perundang-undangan Indonesia, dipengaruhi oleh teori piramida hukum (*stufen theorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Teori tersebut memberikan kategorisasi atau pengelompokan terhadap beragam norma hukum dasar yang berlaku. Teori ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang disebut dengan "*theorie von stufenufbau derrechtsordnung*". Teori ini memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut:

- a. Norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorm);
- b. Aturan dasar negara (staatsgrundgesetz);
- c. Undang-undang formal (formell gesetz); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (verordnung en autonomesatzung)¹³.

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikan-

nya ke dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, maka tataurutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Staatsfundamentalnor: Pancasila (Pembukaan UUD1945).
- b. Staatsgrundgesetz: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketaatanegaraan.
- c. Formell gesetz: Undang-Undang.
- d. *VerordnungenAutonomeSatzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota¹⁴.

Secara garis besar, Ketetapan MPR dikategorikan sebagai aturan dasar Negara (staatsgrundgesetz) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (grundnorm). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Attamimi ini dilakukan pada saat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi Negara (sebelum Amandemen UUD 1945). Hal tersebut mengacu kepada kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini sejalan dengan penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan bahwa, "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaan-

12) Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Op.cit, hlm. 338

13) A. Hamid A. 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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

14) *Ibid*, hlm. 359.

nya 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”.

Pada tahun 2003 melalui Sidang Umum MPR, evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap Ketetapan MPR (S). menurut Mahfud MD, agenda ini sebagai “Sapu Jagat”, yakni Ketetapan MPR yang menyapu semua Ketetapan MPR(S) yang pernah ada untuk diberi status baru¹⁵. Puncak dari agenda tersebut adalah diterbitkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang tidak memasukkan Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum. Namun dengan tidak dimasukkannya Ketetapan MPR dalam undang-undang tersebut, tidak berarti keberadaan Ketetapan MPR benar-benar hilang sama sekali dalam system perundang-undangan Indonesia, meskipun dengan sifat dan norma yang berbeda.

Menurut Mahfud MD, Ketetapan MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongkret dan individual) seperti Ketetapan tentang pengangkatan Presiden, Ketetapan tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya¹⁶. Bahkan Ketetapan MPR

tetap dijadikan sebagai sumber hukum yang bersifat materiil. Sebagai sumber hukum, Ketetapan MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (dijadikan sebagai bahan pembentukan hukum), namun bukan sebagai sumber hukum formil (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, Ketetapan 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 lain-lain¹⁷.

4. Penempatan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional

Penempatan Ketetapan MPR yang kembali dimasukkan sebagai suatu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harus dipahami bahwa Ketetapan 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 Per-

15) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 34.

16) *Ibid*

17) *Ibid*, hlm. 35.

musyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

Berdasarkan penjelasan pada Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Ketetapan MPR yang ditempatkan sebagai suatu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu, “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 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Ketetapan MPR yang ada, diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain :

- 1) Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
- 2) Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)
- 3) Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap ber-

laku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)

- 4) Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan)
- 5) Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
- 6) 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, Ketetapan MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 Ketetapan MPR yang masih berlaku. Ketetapan 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 Fahaman 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 Pementapan 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.

TAP MPR tersebut di atas 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 Ketetapan MPR yang sudah tidak berlaku akibat telah dibentuknya undang-undang yang mengatur tentang hal-hal tertentu (Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003) dan 3 Ketetapan MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003).

Berdasarkan pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, maka setiap produk MPR yang bersifat mengatur (regeling) hanya dituangkan dalam bentuk UUD. Hal-hal lain yang akan mengatur dan mengikat baik internal maupun eksternal MPR semestinya juga dituangkan dalam jenis peraturan yang bersifat mengatur (regeling), dalam hal ini harus ditempatkan dalam undang-undang¹⁸.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

18) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Op.Cit, hlm. 340

- a. Kedudukan MPR berdasarkan amandemen UUD 1945, bukan lagi lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat, akan tetapi cenderung menjadi “joint session” antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi sebagai lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.
- b. Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah Ketetapan MPR yang merujuk hasil Sidang Umum MPR tahun 2003 yang melahirkan Ketetapan MPR Nomor I / MPR/2003
- c. Sebagai suatu lembaga negara, MPR tentunya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan sebuah ketetapan, akan tetapi Ketetapan MPR tersebut terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat beschikking (konkrit dan individual) misalnya Ketetapan MPR dalam melakukan perubahan UUD, pengangkatan dan pemberhentian Presiden.

Daftar Pustaka

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 Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.*

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind. Hill.Co. Jakarta: 1992. Irfan

Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, 2004

Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Konstitusi Pers (cetakan ke-3)*, Jakarta, 2006

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Laporan Penelitian, *Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional, Kerjasama DPD RI dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 2009

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VII, Bandung, 2012

Saleh Asri Muhammad, *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*, Bina Mandiri Press, Pekanbaru, 2006.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

MENEMPATKAN KETETAPAN MPR YANG MASIH BERLAKU¹

... ————— ...

Oleh :
Ali Abdurahman²

1) Disampaikan pada acara Workshop Ketatanegaraan yang diselenggarakan oleh Setjen MPR-RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, di Bandung, 28 - 29 Mei 2016.

2) Dosen Ilmu Perundang-undangan pada Departemen HTN FH Unpad, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung, abdurahman.5832@gmail.com, Dr, S.H., M.Hum (Unpad).

A. PENDAHULUAN

Jika UUD atau Konstitusi dalam suatu Negara diposisikan sebagai hukum tertinggi (supreme law), maka UUD tersebut, pertama dipandang sebagai induk segala peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku dalam Negara tersebut. Kedua, merupakan aturan pokok menentukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang seharusnya ada, dan ketiga, yang menentukan lembaga yang berwenang membuat dan mengubahnya. Sebagai induk segala peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku di Indonesia, UUD 1945 menjadi sumber dan dasar hukum pembentukan dan berlakunya peraturan perundang-undangan. UUD 1945 juga telah menentukan MPR sebagai lembaga yang memiliki wewenang menetapkan dan mengubah UUD.

UUD 1945 menentukan atau menyebutkan secara tegas sejumlah nama peraturan perundang-undangan. '*Undang-Undang*', misalnya disebutkan dalam sejumlah pasal, antara lain, yang dikaitkan dengan lembaga Negara yang diberi hak atau kekuasaan untuk membuatnya, Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sejumlah pasal lainnya memuat perintah langsung dari UUD untuk mengatur lebih lanjut materi UUD tersebut dalam suatu undang-undang.

UUD 1945 memuat juga '*peratu-*

ran pemerintah pengganti undang-undang' yang biasa disebut Perpu. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 22. Salah satu ayatnya berisi '*dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*'.

Disebutkan juga secara tegas '*peraturan pemerintah*' yang dimuat dalam Pasal 5 ayat (2), Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan perkataan lain UUD 1945 hanya menyebutkan secara tegas tiga nama/jenis peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah. Nama Peraturan Daerah baru dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945 hasil perubahan, yang dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (6), Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan perundang-undangan lainnya, seperti ketetapan MPR, keputusan Presiden, atau Peraturan Presiden tidak disebutkan dalam UUD 1945.

Ketetapan MPR atau lebih tepatnya ketetapan MPRS muncul seiring dengan terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ditunjukkan dalam Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 (L.N.1959-77). Pada sidangnya tanggal 19 November 1960, MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia

sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Ketetapan MPR dalam hal ini ketetapan MPRS mulai digunakan sebagai nama produk hukum MPR pada sidang-sidang pertama MPRS. Meskipun tidak disebut dalam UUD 1945, ketetapan MPR (S) yang berkarakter peraturan p e - rundang-undangan muncul dan tumbuh dalam praktek penyelenggaraan Negara.

Pemberian nama Ketetapan MPR tampaknya diambil dari ketentuan UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 yang berbunyi, segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak dan MPR menetapkan UUD dan GBHN (pra perubahan).

Kemungkinan istilah 'ditetapkan' dan 'menetapkan' menjadi pertimbangan menggunakan istilah 'ketetapan', meskipun kata ditetapkan dan menetapkan tidak selalu dinisbahkan dengan ketetapan.. Istilah menetapkan dapat dipergunakan dalam pengertian umum dan khusus. Dalam pengertian umum, tindakan menetapkan dapat berwujud undang-undang (menetapkan undang-undang) atau Pasal 5 ayat (2) misalnya, Presiden menetapkan peraturan Pemerintah. Dalam pengertian khusus, keluaran tindakan menetapkan berupa

'ketetapan'.

Nama produk hukum MPR yang disebut secara tegas adalah UUD, tetapi muncul produk hukum MPR yang lain yang diberi nama Ketetapan MPR³. Terlepas dari istilah yang digunakan dan yang kemudian menimbulkan pendapat setuju dan tidak setuju di kalangan ahli serta sarjana hukum, bentuk peraturan yang dikenal dengan Ketetapan MPR ini memiliki dasar hukum dalam UUD 1945⁴. Bagir Manan⁵ mengemukakan, kehadiran Ketetapan MPR dapat didasarkan pada dua hal, pertama, ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. Adanya ketentuan tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (implied power) diakui oleh setiap sistem UUD. Wewenang MPR untuk membuat keputusan hukum dalam rangka menetapkan GBHN atau memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden harus diberi bentuk hukum tertentu. Kedua, pembentukan Ketetapan MPR didasarkan kepada praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.

Pada tahun 1966, MPRS mengeluarkan Ketetapan tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-

3) Sebelumnya, penggunaan istilah ketetapan MPRS mendapat kritikan, diantaranya dari JCT, Simorangkir yang menyatakan bahwa dalam UUD 1945 yang dikenal adalah putusan bukan ketetapan. Beliau mengemukakan, Pasal 2 ayat (3) tegas menyatakan, segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Jelas segala putusan, bukan segala ketetapan. Pasal itu mengenai putusan MPR dan sama sekali tidak mengatur segala ketetapan MPR-Sementara. Dengan perkataan lain, produk hukum MPR.

4) Sri Soemantri, 1987, *Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNPAD, hlm. 7

5) Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, hlm. 31-33

gan Republik Indonesia yang tertuang dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966. Dalam lampiran Ketetapan tersebut pada angka II terdapat judul 'Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945'. Angka 1 menyebutkan, bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 ialah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR,
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
- c. Peraturan Pemerintah,
- d. Keputusan Presiden,
- e. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti :
 - 1) Peraturan Menteri
 - 2) Instruksi Menteri

Melalui ketetapan ini, Ketetapan MPR ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan yang diposisikan di bawah UUD dan di atas Undang-undang. Posisi ini menentukan bahwa Ketetapan MPR kedudukannya lebih rendah daripada UUD dan lebih tinggi dari Undang-undang. Posisi ini membawa konsekuensi bahwa UUD menjadi sumber dan landasan hukum pemebentukan Tap MPR sehingga TAP MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD. Ketetapan MPR menjadi salah satu sumber dan landasan hukum bagi pembentukan Undang-undang sehingga substansi Undang-undang tidak boleh berlawanan dengan Ketetapan MPR.

Menempatkan Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ditetapkan

juga dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2 Ketetapan tersebut merumuskan tataurutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ialah:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Ketetapan MPR ini tetap menempatkan Ketetapan MPR pada posisi di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang. Akan tetapi ada perubahan dalam penempatan posisi dan penambahan peraturan perundang-undangan. Perubahan yang dimaksud adalah menempatkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang pada posisi di bawah undang-undang.Sementara itu penambahan dengan memasukkan Peraturan Daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Pada perkembangan selanjutnya terbit Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang ini merumuskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia1945;

- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang ini mengalami perubahan yang cukup berarti. Pertama, tidak lagi menggunakan istilah 'sumber hukum' dan 'tata urutan', tetapi diganti dengan menggunakan 'jenis dan hierarki', kedua, menempatkan kembali peraturan pemerintah pengganti undang-undang sejajar posisinya dengan undang-undang, ketiga, mengubah nama 'Keputusan Presiden' menjadi 'Peraturan Presiden', keempat, merumuskan Peraturan Daerah dengan rinci, yakni Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa, dan yang kelima tidak memasukkan Ketetapan MPR dalam tata susunan peraturan perundang-undangan.

Tidak dimasukkannya Ketetapan MPR dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan isyarat yang sangat mungkin bahwa pembentuk undang-undang memandang Ketetapan MPR tidak termasuk ketentuan yang dapat dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pandangan seperti ini tampaknya muncul berkaitan dengan perubahan

kedudukan MPR pasca perubahan UUD 1945.

Pada perkembangan selanjutnya, terbit UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004. UU Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukkan kembali Ketetapan MPR dalam susunan peraturan perundang-undangan yang perumusannya tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Susunannya sebagai berikut:

- 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;

Sebagaimana diuraikan di muka, salah satu yang dapat dijadikan landasan munculnya Ketetapan MPR adalah adanya ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. Ketentuan tersirat sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*). MPR, berdasarkan UUD memiliki wewenang melakukan tindakan tertentu. Untuk melaksanakan wewenang tersebut, MPR membuat keputusan hukum yang harus diberi bentuk hukum tertentu, yang pada saat ini di-

namakan 'Ketetapan MPR'. Dengan perkataan lain, keputusan hukum berupa Ketetapan MPR terbit berdasarkan wewenang atau kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 untuk melaksanakan tindakan tertentu.

UUD 1945 pasca perubahan memberikan wewenang kepada MPR, sebagai berikut :

- a. Mengubah UUD [Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (4)];
- b. Menetapkan UUD [Pasal 3 ayat (1)];
- c. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden [Pasal 3 ayat(2)];
- d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden [dalam kondisi tertentu, Pasal 8 ayat (2) dan (3)].

Berdasarkan wewenang tersebut, maka keputusan hukum yang dikeluarkan MPR untuk huruf a Perubahan UUD, untuk huruf b, UUD, sementara untuk huruf c dan d keputusan hukumnya bersifat menetapkan (beschikking). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, termasuk proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih diatur dalam Undang- Undang. Berdasarkan kedudukan, serta tugas dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945, dapat diperkirakan bahwa bentuk keputusan hukum berupa 'Ketetapan MPR' tidak akan dipergunakan lagi. Namun demikian, MPR tetap dapat membuat keputusan hukum tertentu yang mengatur dirinya sendiri, seperti 'tata tertib'.

Bagaimana materi muatan Ketetapan MPR? (sri soe) Produk hukum

MPR melaksanakan amanat UUD 1945. Dengan perkataan lain, Materi muatan Ketetapan MPR pelaksanaan wewenang yang ditentukan dalam Pasal 3 sebelum perubahan, dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yakni menetapkan garis-garis besar haluan Negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi dalam praktik, materi muatan Ketetapan MPR tidak sekedar berisi pelaksanaan UUD 1945, tetapi juga antara lain berisi materi muatan konstitusi, seperti pengaturan masa jabatan Presiden atau perubahan UUD, dan sebagian isi Ketetapan MPR dapat dikategorikan sebagai materi muatan undang-undang, seperti pemilihan umum atau kepartaian, dan yang lainnya bersifat penetapan (beschikking).

Saat berlangsungnya perubahan UUD 1945, materi konstitusi yang ada di dalam Ketetapan MPR dialihkan dan dimuat dalam UUD yang baru, seperti materi tentang masa jabatan Presiden yang hanya dapat dijalani dua periode, pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, atau pengujian undang-undang. Sejalan dengan perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR pasca perubahan UUD 1945, sebagian materi muatan Ketetapan MPR dialihkan dan dimuat dalam undang-undang. Ketentuan ini dirumuskan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Ketetapan MPR ini mengelompokkan sejumlah Ketetapan MPR ,yakni Ketetapan yang tetap

berlaku dengan ketentuan, Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum 2004, Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, Ketetapan yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum 2004, dan Ketetapan yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat einmalig (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

UUD 1945 yang baru yang memposisikan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR yang baru menjadi landasan utama terbitnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tampaknya dipahami dengan pemikiran bahwa 'Ketetapan MPR' tidak akan digunakan lagi sebagai produk hukum MPR yang berdaya laku keluar. Materi muatan Ketetapan MPR(S) yang bersifat mengatur dan masih berlaku dialihkan dan menjadi materi muatan undang-undang atau manat yang ditentukan dalam Ketetapan MPR(S) tersebut sudah selesai dilaksanakan. Dengan proses seperti ini, lama kelamaan Ketetapan MPR(S) akan hilang dan menjadi sejarah?

Sampai saat ini, ada sejumlah Ketetapan MPR(S) yang masih berlaku sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Pasal 4 menyatakan bahwa Ketetapan MPR(S) tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang. Sebagian Ketetapan MPR yang tercantum didalam Pasal 4 sudah tidak berlaku karena sudah

terbit undang-undang. Misalnya, pada tahun 2004 terbentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menjadikan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku. Sementara itu, Ketetapan MPR yang tercantum dalam Pasal 2, sebagian juga pelaksanaan atau cara melaksanakan ketentuan dalam Ketetapan tersebut sudah ditampung dalam sejumlah Undang-undang. Persoalan muncul adalah mengapa pembentuk undang-undang memasukan (kembali) Ketetapan MPR dalam 'jenis dan hierarki' peraturan perundang-undangan? Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam Undang-Undang ini terdapat materi muatan baru yang ditambahkan, antara lain, penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD 1945. Dalam penjelasan tidak dijumpai landasan yuridis, sosiologis, atau filosofis yang menjadi pertimbangan untuk menentukan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan menempatkannya dalam hierarki peraturanperundang-undangan.

Sementara itu, penjelasan Pasal 7 ayat (2) menuturkan, yang dimaksud dengan "Ketetapan MPR" adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor : I/MPR2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal

7 Agustus 2003. Dengan perkataan lain, Ketetapan MPR yang dimaksud dalam hierarki tersebut adalah terbatas hanya pada Ketetapan MPR yang tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 4 yang jumlah keseluruhannya 14 Ketetapan MPR(S).

Penentuan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan dan menempatkannya dalam hierarki yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tampaknya tidak sejalan dengan dibentuknya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang mengatur materi dan status hukum ketetapan MPR(S) yang masih ada dan memberi indikasi keberadaan Ketetapan MPR(S) makin lama makin berkurang jumlahnya dan pada akhirnya hilang. Pasal 4 Ketetapan MPR ini member isyarat bahwa seluruh Ketetapan MPR(S) dalam pasal ini akan dimuat dalam undang-undang. Apabila seluruh Ketetapan MPR(S) yang tercantum dalam Pasal 4 tersebut sudah dimuat dalam Undang-Undang, maka yang tersisa adalah Ketetapan yang ada dalam Pasal 2. Dari tiga Ketetapan MPR(S) yang tercantum dalam pasal ini, dua materinya dapat ditampung atau dimuat dalam Undang-Undang. Dengan demikian, hanya ada satu Ketetapan yang tersisa dan ketetapan ini perlu diperlakukan secara hati-hati, yakni Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang diseluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarakan atau Mengembangkan Fahaman

atau Ajaran Komunis/MarxismeLeninisme.

Kehati-hatian memperlakukan Ketetapan MPRS yang satu ini perlu dilakukan berhubung materi muatannya yang kental dengan ideologi dan sejarah kelam bangsa Indonesia. Jika materi muatan Ketetapan ini dialihkan dan dimuat dalam undang-undang akan sangat riskan karena akan relatif mudah dilakukan perubahan. Apabila tidak tepat diatur dalam sebuah Undang-Undang, maka materi muatan Ketetapan ini dapat pula dipertimbangkan menjadi materi muatan UUD atau diperlakukan secara khusus dan dimuat dalam sebuah 'piagam' misalnya sehingga kedudukannya sejajar dengan materi muatan UUD.

Uraian di atas menunjukkan bahwa kecuali Ketetapan Nomor XXV/MPRS/1966, seluruh ketetapan MPR(S) yang tercantum dalam Pasal 4 materi muatannya diamanatkan untuk dialihkan dan dimuat dalam Undang-Undang dan yang terdapat dalam Pasal 2 materi muatannya dapat dialihkan dan dimuat dalam undang-undang sehingga terdapat masa transisional dari pengaturan dalam Ketetapan MPR(S) kepengaturan dalam Undang-Undang. Kondisi seperti ini menunjukkan keberadaan Ketetapan MPR(S) tersebut dapat dinyatakan bersifat sementara. Pertanyaan muncul apakah ketentuan hukum yang bersifat sementara dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dan dapat ditempatkan dalam hierarki?

Konsekuensi hukum ditempatkan

kannya Ketetapan MPR dalam hierarki, Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 dan Ketetapan MPR menjadi landasan atau dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, maka Ketetapan MPR(S) yang materi muatannya akan dialihkan dan dimuat dalam Undang-Undang tidak dapat dijadikan dasar hukum pembentukan Undang-Undang tersebut. Hal ini didasarkan pada ketentuan

bahwa peraturan perundang-undangan yang akan diganti atau diubah tidak dapat dijadikan dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan penggantinya.

Nomenklatur ketentuan hukum yang bersifat mengatur menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 diberi label 'peraturan'. Dalam rangka mematuhi Undang-Undang tersebut, maka 'Ketetapan MPR' semestinya diganti dengan 'Peraturan MPR'.

Daftar Pustaka

Disampaikan pada acara Workshop Ketatanegaraan yang diselenggarakan oleh Setjen MPR-RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, di Bandung, 28 - 29 Mei 2016.

Dosen Ilmu Perundang-undangan pada Departemen HTN FH Unpad, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung, abdurahman.5832@gmail.com, Dr, S.H., M.Hum (Unpad).

Sebelumnya, penggunaan istilah ketetapan MPRS mendapat kritikan, diantaranya dari JCT, Simorangkir yang menyatakan bahwa dalam UUD1945 yang dikenal adalah putusanbukan ketetapan. Beliau mengemukakan, Pasal 2 ayat (3) tegas menyatakan, segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Jelas segala putusan, bukan segala ketetapan. Pasal itu mengenai putusan MPR dan sama sekali tidak mengatur segala ketetapan MPR-Sementara. Dengan perkataan lain, produk hukum MPR.

SriSoemantri, 1987, *Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNPAD, hlm.7

Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, hlm. 31-33

URGENSI PENGEMBALIAN KEWENANGAN PEMBUATAN KETETAPAN MPR YANG BERSIFAT MENGATUR

... ————— ...

Oleh :
Firman Manan¹

Abstraksi

Berkurangnya kewenangan MPR akibat perubahan UUD 1945 ditenggarai memunculkan beberapa problematika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu muncul wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR sebelum amandemen UUD 1945, salah satunya adalah kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur. Tulisan ini mencoba melihat urgensi pengembalian kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur dengan mengacu pada rekam jejak lembaga MPR pada Masa Orde Lama dan Orde Baru, pengadopsian sistem presidensial serta perubahan sistem perwakilan. Berdasarkan pemaparan terhadap hal-hal tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa tidak terdapat signifikansi pengembalian kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur.

¹⁾ Sekretaris Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Jl. Bukit Dago Utara No. 25, email: firman.manan@unpad.ac.id, S1 Ilmu Pemerintahan, Universitas Padjadjaran, S2 PoliticalScience, Ohio University, USA.

A. LATAR BELAKANG

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga yang memiliki kewenangan sangat besar berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen memiliki kewenangan menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara diperkuat melalui Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR.” Bahkan, Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 menyatakan bahwa “oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas.”

Pasca kejatuhan rezim Orde Baru pada tahun 1998, terjadi proses transisi demokrasi yang antara lain ditandai dengan dilakukannya reformasi konstitusi. Reformasi konstitusi juga dilakukan terhadap kelembagaan dan fungsi yang dijalankan oleh MPR. Berdasarkan Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 pasca amandemen, secara kelembagaan MPR menjadi lembaga negara yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Amandemen UUD 1945 berkonsekuensi terhadap dua hal. Pertama, pe-

rubahan struktur kelembagaan MPR. Keanggotaan MPR berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen terdiri dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah. Keanggotaan MPR berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen terdiri dari DPR dan DPD. DPD merupakan lembaga negara baru yang digagas untuk mengakomodasi keterwakilan daerah-daerah. Kedua, perubahan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Sebagaimana telah disebutkan di atas, dalam UUD 1945 sebelum amandemen MPR merupakan lembaga yang memiliki kewenangan yang sangat besar. Namun setelah amandemen, kewenangan MPR dibatasi pada kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden². Dengan demikian, dalam hal kewenangan pengaturan (*regelling*), MPR tidak lagi memiliki kewenangan selain menetapkan dan mengubah UUD. Ketetapan MPR terakhir yang bersifat pengaturan adalah Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPR/S Sejak Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002³.

Keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh MPR menimbulkan pandangan bahwa MPR tidak lagi mempunyai peran signifikan dalam proses politik di Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Hal ini terjadi karena sebagian besar kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum amande-

²) Pasal 3 UUD 1945 pasca amandemen.

³) Jimly Ashiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BhuanaIlmu Populer, 2007. h. 234.

men UUD 1945 telah didistribusikan kepada struktur-struktur politik lain di luar MPR.

B. PERMASALAHAN

Reduksi kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945 oleh sebagian kalangan dipandang memberikan kontribusi terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai contoh, arah pembangunan saat ini menjadi tidak jelas karena MPR tidak lagi diberikan kewenangan untuk menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Penentuan arah pembangunan menjadi domain Presiden terpilih sesuai dengan visi, misi dan program yang ditawarkannya pada masa kampanye. Hal tersebut dipandang mengandung masalah karena arah pembangunan yang dibuat oleh pemenang Pilpres dipandang tidak komprehensif, dan tidak ada kesinambungan apabila terjadi pergantian kepemimpinan di tingkat nasional. Hal yang serupa juga terjadi di daerah ketika arah pembangunan daerah ditentukan oleh kepala daerah terpilih. Situasi tersebut di atas memunculkan wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam membuat keputusan yang bersifat mengatur, termasuk di dalamnya kewenangan untuk merumuskan GBHN yang mengikat para penyelenggara negara di tingkat pusat maupun daerah serta memberikan arahan yang komprehensif serta berkesinambungan dalam perencanaan pembangunan nasional. Makalah ini oleh

karenanya akan mengkaji urgensi pemberian kembali kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur sebagaimana dipraktikkan sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945.

C. PEMBAHASAN

Kejatuhan rezim Orde Baru yang antara lain bermuara pada terjadinya proses perubahan terhadap UUD 1945 mengakibatkan terjadinya pergeseran atau perubahan fungsifungsi yang dijalankan oleh berbagai struktur politik. Salah satu struktur politik yang mengalami perubahan kewenangan secara signifikan adalah MPR. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mempunyai kekuasaan tak terbatas. Namun pasca amandemen UUD 1945, kekuasaan MPR menjadi sangat terbatas, termasuk tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan yang bersifat mengatur.

Proses perubahan ketentuan di dalam UUD 1945 yang berimplikasi pada reduksi kewenangan MPR didasari oleh beberapa alasan. Pertama, terkait praktik penyalahgunaan kekuasaan yang terjadi pada masa lalu dengan menjadikan MPR sebagai alat legitimasi bagi rezim yang berkuasa. MPR dimanfaatkan oleh para penguasa di masa lalu untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan yang melanggar prinsip kedaulatan di tangan rakyat dalam rangka melanggengkan kekuasaan. Pada masa Orde Lama, pengisian

anggota MPR tidak dilakukan melalui pemilihan umum melainkan melalui pengangkatan oleh Presiden sehingga secara praktik kekuasaan Presiden menjadi lebih tinggi dari MPR. Hal ini terutama terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin⁴. Demikian pula pada masa Orde Baru, MPR tidak menjelma menjadi pemegang kekuasaan tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat melainkan menjadi alat legitimasi rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun⁵. MPR dengan demikian hanya sekedar menjadi instrumen untuk menjustifikasi kekuasaan rezim penguasa.

Kedua, pergeseran sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan semi-presidensial / quasi-presidensial menjadi sistem presidensial. Douglas V. Verney mengemukakan beberapa kriteria utama dari sistem presidensial, antara lain kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang tetap dan dalam situasi yang normal ia tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, kepala pemerintahan dipilih secara langsung tidak melalui parlemen sebagaimana yang diterapkan dalam sistem parlementer, dan prinsip eksekutif non-kolegial karena presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi sedangkan posisi anggota kabinet subor-

dinat terhadap presiden⁶. Sebelum amandemen UUD 1945, ketentuan konstitusi menyatakan bahwa presiden dipilih oleh MPR yang komposisinya terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan⁷. Model pemilihan seperti ini menunjukkan karakteristik sistem parlementer karena presiden dipilih oleh lembaga legislatif. Perubahan Ketiga UUD 1945 mengubah model pemilihan presiden yang semula dipilih oleh MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat dalam masa jabatan yang tetap yaitu selama lima tahun⁸. Selain itu, presiden mempunyai kewenangan penuh untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang membantunya menyelenggarakan pemerintahan⁹. Perubahan ketentuan konstitusi dengan demikian telah mengubah sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial.

Ketiga, perubahan struktur dalam lembaga perwakilan. Sebelum amandemen UUD 1945, struktur lembaga perwakilan terdiri dari DPR dan MPR - yang keanggotaannya berasal dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah. Setelah amandemen UUD 1945, lahir lembaga baru yaitu DPD yang digagas untuk mengkomodasi keterwakilan daerah-

4) Herbert Feith and Lance Castles. *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Jakarta: Equinox Publishing, 2007. pp: 9-10.

5) Pada masa Orde Baru Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat anggota MPR dari Utusan Golongan, Utusan Daerah dan TNI/Polri. Jumlah anggota MPR yang diangkat oleh Presiden dengandemikian lebih banyak dari jumlah anggota MPR yang dipilih. Lihat Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008. h: 224.

6) Arend Lijphart (Ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 1992. pp: 2-3.

7) UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen.

8) Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, dan Pasal 17 UUD 1945 setelah amandemen.

9) Pasal 17 UUD 1945 setelah amandemen.

daerah. Pada saat pembahasan amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh Badan Pekerja MPR, terdapat dua pandangan mengenai struktur lembaga perwakilan yang akan diadopsi oleh Indonesia. Pandangan pertama berpendapat bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sehingga menimbulkan konsekuensi munculnya lembaga legislatif ketiga yaitu MPR yang menjadi lembaga permanen. Pandangan kedua berpendapat bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD. Pandangan ini menghendaki terbentuknya sistem lembaga perwakilan dua kamar dan tidak menghendaki MPR menjadi lembaga permanen¹⁰. Rumusan UUD 1945 pasca amandemen akhirnya menetapkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Sebagai konsekuensinya, beberapa ahli menyatakan bahwa Indonesia tidak mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dimana terdapat dua lembaga yang merupakan lembaga perwakilan di suatu negara, melainkan menerapkan sistem tiga kamar (*three-cameral system*)¹¹. MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, padahal dalam sistem bikameral yang menjadi unsur bukan anggota melainkan badan yaitu DPR dan DPD. Apabila anggota yang menjadi unsur, maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri¹².

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, upaya untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur akan menemui sejumlah problematika. Pertama, perluasan kembali kewenangan MPR dapat dipersepsikan sebagian kalangan sebagai upaya untuk mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana terjadi pada pemberlakuan UUD 1945 sebelum amandemen. Mengacu pada pengalaman masa lalu dimana posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara justru rentan dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok penguasa untuk melegitimasi kekuasaan dengan cara-cara menyimpang, maka wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk dapat membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur berpotensi menimbulkan resistensi publik. Terlebih, hingga saat ini publik menilai kinerja lembaga perwakilan belum berjalan secara optimal. Bahkan, tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan berada pada tingkatan yang rendah. Pada posisi tersebut, sebagian besar kalangan akan memandang bahwa penambahan kewenangan MPR bukanlah sebuah agenda yang mendesak untuk dilakukan.

Kedua, perluasan kembali kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur berpotensi menimbulkan komplikasi politik apabila dikaitkan dengan

¹⁰ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo, h. 240-241.

¹¹ *Ibid.*, h. 254.

¹² Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 75

upaya menerapkan atau memperkuat sistem presidensial. Hal ini terutama terkait dengan relasi antara MPR dengan Presiden. Saat ini, kedudukan Presiden dan lembaga perwakilan – termasuk MPR di dalamnya – berada dalam posisi yang setara. Namun dengan keberadaan ketetapan MPR yang bersifat mengatur, maka terdapat potensi perubahan relasi antara MPR dengan Presiden. Sebagai contoh, apabila MPR diberikan kewenangan kembali untuk menyusun GBHN, maka dalam konteks pelaksanaan GBHN Presiden mengemban pertanggungjawaban kepada MPR sebagai penyusun GBHN. Padahal, konstruksi yang terbangun saat ini – sesuai dengan penguatan sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945 – pertanggungjawaban politik Presiden dilakukan secara langsung kepada rakyat.

Selain itu, sejatinya arah pembangunan nasional telah diformulasikan melalui serangkaian peraturan perundang-undangan. Saat ini, arah pembangunan nasional dirumuskan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)¹³. Dengan demikian, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang komprehensif dan berkesinambungan akan ditentukan oleh konsistensi untuk melaksanakan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan perundang-undangan yang

terkait. Ketiga, perluasan kembali kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur juga berpotensi menimbulkan komplikasi politik dalam relasi antar kamar di dalam lembaga perwakilan. Sebagaimana dipahami, sebagian ahli menyatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia saat ini mengadopsi sistem perwakilan tiga kamar dengan fokus kewenangan berada pada DPR yang menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Di sisi lain, kewenangan yang diberikan kepada DPD sangat kecil, bahkan DPD sejatinya tidak memiliki kewenangan tersendiri (*original power*) sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Dalam fungsi legislasi, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara utuh karena DPD hanya mengikuti proses pembentukan UU di awal namun keputusan menyetujui RUU menjadi UU sepenuhnya dilakukan oleh DPR. DPD juga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal karena pertimbangan yang diberikan oleh DPD tidak bersifat mengikat terhadap DPR. Demikian pula dalam fungsi pengawasan, DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti melainkan hanya menyerahkan hasil pemeriksaan/penelitian tersebut kepada DPR¹⁴.

Upaya mengembalikan kewenangan kepada MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dengan demikian akan

¹³) Lihat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁴) Firman Manan, 2015, "DPD RI dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia," Jurnal CosmoGov, Vol. 1 No. 1, April 2015, h. 60.

menimbulkan masalah internal lembaga perwakilan. Salah satu komplikasi yang akan muncul adalah keterkaitan antara Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dengan UU yang menjadi produk legislasi dari DPR. Selain itu, akan timbul pula permasalahan mengenai perbedaan substansi pengaturan dalam Ketetapan MPR dan substansi pengaturan dalam UU.

D. KESIMPULAN

Upaya mengembalikan kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur perlu dipertimbangkan secara matang, karena hal tersebut akan terkait dengan perubahan relasi antar struktur politik yang bukan tidak mungkin justru semakin menguatkan kecenderungan inefektivitas dan instabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Pengembalian kewenangan MPR un-

tuk membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur akan memunculkan problematika terkait rekam jejak MPR yang pada penyelenggaraan pemerintahan terdahulu menjadi alat legitimasi penguasa, ketidaksesuaian dengan pengadopsian sistem presidensial serta komplikasi politik dalam relasi antar kamar di dalam lembaga perwakilan.

Oleh karenanya, diperlukan upaya lain dalam mengatur relasi antar struktur politik - utamanya antara lembaga kepresidenan dan lembaga perwakilan - termasuk dalam mengkaji kewenangan yang dimiliki oleh struktur-struktur politik tersebut, dengan tetap mengacu kepada upaya memperkuat sistem presidensial serta upaya membangun sistem perwakilan yang ideal serta mendukung efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Ashiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007. h. 234.
- Feith, Herbert and Lance Castles. *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Jakarta: Equinox Publishing, 2007.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo.
- Lijphart, Arend (Ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008.
- Firman Manan, 2015, "DPD RI dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia," *Jurnal CosmoGov*, Vol. 1 No. 1, April 2015, h. 60.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

KETETAPAN MPR MELANTIK PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN HASIL PEMILU: SUATU PERTANYAAN

... ————— ...

Oleh :
Naksha Laraswati

Abstraksi

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar berimplikasi pada perubahan kelembagaan MPR termasuk kewenangannya. Diskursus mengemuka bagaimana menempatkan produk hukum yang dikeluarkan MPR dalam hal ini adalah Tap MPR jika dikaitkan dengan dengan kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Berkaca dari praktik sebelumnya, bahwa terdapat Tap MPR pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden baik secara konsep dan praktik terdapat kerancuan. Hal tersebut menjadi sangat relevan untuk dibahas karena saat ini Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum secara langsung oleh rakyat, sehingga perlu ditelaah kembali mengenai wacana urgensi Tap MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum.

A. PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan dalam sistem ketatanegaraan yang salah satunya perubahan lembaga negara. Setidaknya perubahan lembaga negara tersebut mencakup beberapa perubahan antara lain: (1) pengertian lembaga negara; (2) kedudukan lembaga negara; (3) macam-macam lembaga negara (4) tugas dan wewenang lembaga negara (5) hubungan antar lembaga negara¹.

Pasca perubahan UUD 1945, susunan, wewenang, tugas dan fungsi MPR mengalami perubahan pula. Komposisi MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPR yang dipilih melalui Pemilihan Umum². Adapun fungsi, tugas dan wewenang MPR sebagai berikut: (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya; (4) menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan oleh Presiden; (5) memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya secara bersama-sama; (6) menysaksikan Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau berjanji³.

Dari sudut kelembagaan negara,

perubahan mendasar dapat dilihat dari keberadaan MPR yang sudah tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara. Artinya, MPR tidak lagi memegang kekuasaan penuh sebagai pelaksana kedaulatan rakyat⁴. Sebelum perubahan UUD, MPR ditempatkan sebagai pemegang penuh kedaulatan rakyat, sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari MPR. UUD 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara⁵.

Sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi disebut lembaga tertinggi negara. MPR sebelum Perubahan UUD memiliki wewenang yang sangat besar termasuk memilih Presiden dan Wakil Presiden⁶. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Presiden RI dipilih secara langsung oleh badan perwakilan. Namun terdapat suatu keganjilan karena ada Tap MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Seperti yang diketahui bahwa MPR masa itu tidak mengangkat Presiden dan Wakil Presiden melainkan memilih.

Dari sudut teoretis, Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan tindakan individual dan konkrit yang

1) Bagir Manan, "Perubahan Lembaga Negara dalam UUD 1945 Baru", dalam Kuliah Umum Hukum Tentang Lembaga Negara, di FH Unpad Bandung, 3 Maret 2015

2) Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Perubahan

3) Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7B, Pasal 8, dan Pasal 9 UUD 1945 Perubahan

4) Pasal 2 UUD 1945 Perubahan

5) Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Perubahan

6) Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Sebelum Perubahan

dalam lapangan hukum administrasi negara diklasifikasikan sebagai “*beschikking*” bukan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*)⁷. Sehingga pada perjalanannya, terdapat dua (2) jenis Ketetapan MPR yang digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan dan yang bukan peraturan perundang-undangan.

Terlebih lagi MPR sekarang tidak lagi berwenang mengangkat, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden⁸. Berdasarkan uraian di atas, (wacana) pembentukan Ketetapan MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu harus ditelaah kembali agar tidak terjadi kesalahan konsep dan praktik di lapangan.

B. PERMASALAHAN

Adapun permasalahan yang akan diuraikan dalam tulisan ini yaitu apakah MPR berwenang membuat Ketetapan MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu?

C. PEMBAHASAN

Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan

kelembagaan negara termasuk MPR. Dapat disimpulkan bahwa Pasal 2 UUD 1945 mengatur kelembagaan MPR, sedangkan Pasal 3 UUD 1945 mengatur kewenangannya. Tulisan ini akan menitikberatkan pada salah satu kewenangan MPR dalam hubungannya dengan Presiden dan Wakil Presiden. Wewenang yang dimaksud adalah melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden⁹. Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 Perubahan ini berkaitan erat dengan Pasal 9 mengenai kewajiban Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk bersumpah atau berjanji di hadapan MPR atau DPR.

Melantik diartikan mengangkat (biasanya dengan mengucapkan sumpah dalam sebuah acara); meresmikan¹⁰. Pengertian ini serupa dengan pengertian dalam praktik ketika Presiden melantik duta besar yang artinya Presiden membacakan sumpah yang diikuti oleh duta besar yang bersangkutan¹¹.

Secara hukum sulit memahami maksud melantik¹². Sejarah mencatat bahwa baik pada Orde Baru maupun era Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri tidak dilantik oleh MPR. Presiden dan Wakil Presiden mengucapkan sendiri sumpah jabatannya. Tentu saja berbeda den-

7) Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.Co, Jakarta, 1992, hlm. 33. Lihat juga Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni: Bandung, 1997, hlm 110

8) Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Perubahan. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan melalui Pemilihan Umum oleh rakyat berdasarkan suara terbanyak. Presiden dan Wakil Presiden pertama yang terpilih melalui Pemilihan Umum adalah Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dalam Pilpres tahun 2009.

9) Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 Perubahan

10) kbbi.web.id

11) Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press: Yogyakarta, 2003, hlm.81

12) *Ibid*

gan tindakan Presiden yang melantik duta besar. Bagir Manan menegaskan walaupun ada dalam undangan tersebut menghadiri pelantikan Presiden, hal itu sama sekali tidak menunjukkan wewenang MPR untuk melantik¹³ Presiden¹⁴.

Muncul pertanyaan apakah Pasal 3 ayat (2) ini tidak lepas dari pola lama yang menempatkan Presiden sebagai Mandataris MPR sehingga harus dilantik oleh MPR? Bagir Manan menggarisbawahi bahwa penyusun perubahan UUD rupanya belum rela melepaskan bahwa harus ada hubungan antara MPR dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden yaitu melantik¹⁵.

MPR melantik jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR. Namun pasca perubahan UUD 1945 Presiden (dan wakil Presiden) tidak dipilih oleh MPR melainkan melalui Pemilihan Umum oleh rakyat secara langsung¹⁶. Dapat dikatakan bahwa rumusan Pasal 3 ayat (2) merupakan pengingkaran terhadap Pasal 6A dan Pasal 9. Hal tersebut sangat beralasan mengingat, Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui Pemilihan Umum oleh rakyat secara langsung.

Adanya reaksi ketidakrelaan/

keengganan MPR untuk tetap 'di-hubungkan' dengan Presiden berangkat dari konsep pranata mandataris. Pada Orde Lama dan Orde Baru, mandataris bukan sekadar menjelaskan hubungan Presiden dan MPR, melainkan pranata jabatan ketatanegaraan tersendiri yang dibedakan dengan jabatan Presiden sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan mandataris MPR sehingga disebut "Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia"¹⁷.

Sebenarnya sebagai konsekuensi pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, Presiden terpilih cukup mengucapkan sumpah/janji di hadapan MPR atau DPR sehingga tidak perlu ada proses pelantikan. Disinilah MPR hanya menyaksikan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui hasil Pemilihan Umum. Jika pelantikan dimaknai seremonial, hal tersebut tidak lepas dari pengertian secara umum yang tidak mempunyai akibat hukum. Meskipun melantik adalah kewenangan MPR, tetapi tidak berimplikasi secara hukum, karena bahasa hukumnya yaitu di hadapan MPR atau DPR. Tanpa di hadapan lembaga atau pimpinan lembaga, sumpah/

¹³) Pasal 9 UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan berbunyi "Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat"

¹⁴) Bagir Manan, loc.cit, hlm.81

¹⁵) *Ibid*, hlm. 82-83

¹⁶) Pemilihan langsung dianggap lebih demokratis dibandingkan jika dipilih melalui MPR. Bagir Manandan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2014, hlm 78.

¹⁷) Tap MPR. No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila. Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press: Yogyakarta, 2003, hlm.44

janji tersebut tidak sah karena tidak mempunyai kekuatan hukum¹⁸.

Bersumpah/berjanji adalah kewajiban konstitusional Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang bermakna sebagai awal penanda yang bersangkutan mulai berwenang menjalankan jabatan, bukan saat lahirnya sebagai yang menjabat. Merujuk rumusan Pasal 9 UUD 1945 yang berbunyi "Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut...", adalah kurang tepat. Jika dibandingkan dengan UUD Amerika Serikat yang menyatakan bahwa: "*Before he enter on the Execution of his Office, he shall take the following Oat for Affirmation*"¹⁹ dapat diartikan sebagai sebelum menjalankan jabatan.

Diskursus mengemuka mengenai pembentukan Tap MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu. Meskipun tidak dicanumkan dalam UUD, harus diakui bahwa Tap MPR lahir dari praktik ketatanegaraan yang berlangsung secara terus menerus²⁰. Pasang surut keberadaan Tap MPR bersamaan dengan eksistensi kelembagaan MPR. Namun dalam perjalanannya, tidak hanya TAP MPR yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dan mengikat umum, terdapat juga TAP MPR yang bersifat konkrit individual contohnya TAP MPR untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Tap MPR ini

dipandang sebagai suatu keanehan baik dari konsep maupun praktik, karena MPR masa itu tidak mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, melainkan memilih. MPR sekarang tidak lagi memilih, kewenangan tersebut direduksi dengan klausul "Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden".

Seperti yang dipaparkan sebelumnya, bahwa melantik tidak berimplikasi secara hukum. Kemudian pertanyaan lanjutan apakah diperlukan Tap MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu, maka penulis beranggapan bahwa MPR tidak perlu menerbitkan Tap MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, karena bertentangan dengan sistem pemilihan yang dianut. Sistem pemilihan yang dimaksud adalah pemilihan umum oleh rakyat secara langsung dengan suara terbanyak. Dengan begitu seharusnya hanya dengan berita acara pemilihan yang menegaskan bahwa yang bersangkutan terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya Presiden dan Wakil Presiden terpilih mengucapkan sumpah/janji di hadapan MPR atau DPR.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan paparan di atas, Penulis berkesimpulan bahwa MPR tidak perlu membuat TAP MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil

¹⁸⁾ 9 Bagir Manan, *DPR, DPD...* hlm. 82

¹⁹⁾ 20 Garis tebal oleh Penulis. Article II Section 1 US Constitution

²⁰⁾ 2 Bagir Manan, *Teori...*, hlm 217

Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui hasil Pemilihan Umum Adapun saran yang penulis ajukan adalah dihapuskannya Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 dengan menghilangkan kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil

Presiden hasil Pemilihan Umum karena akan bertentangan dengan Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 9 UUD 1945. Penghapusan kewenangan melantik dimaksudkan agar tidak menimbulkan kerancuan konsep dan praktik.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992
- dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- , *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006
- dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014
- Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan
- Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan
- Ketetapan MPR
- US Constitution*

**KETETAPAN MPR PRESIDEN DAN WAKL PRESIDEN
HASIL PEMILIHAN UMUM**

••• ————— •••

Oleh :
Josef M Monteiro¹

¹⁾ Dosen Fakultas Hukum Bagian HTN Universitas Nusa Cendana. Makalah disampaikan pada FGD Penataan kelembagaan MPR, Kupang, 24-25 Juni 2016

A. PENDAHULUAN

Keputusan politik untuk melakukan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung merupakan sebuah langkah maju, sekaligus menjanjikan kultur politik demokratis di Indonesia. Hasil perubahan UUD 1945 jelas mengamanatkan perlunya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUD 1945). Selanjutnya Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa: Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, selanjutnya disebut pemilu Presiden dan Wakil Presiden, adalah pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum amandemen UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan MPR) dengan suara yang terbanyak. Anggota MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan. Anggota DPR adalah wakil-wakil rakyat dari partai politik yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tidak langsung yakni oleh lembaga negara yang diisi oleh sebagian kecil elit politik dan pemer-

intahan terjadi sejak pemilihan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Muhammad Hatta, mereka dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945, karena saat itu MPR belum dibentuk. Pemilihan secara tidak langsung ini terus berlanjut pada masa Presiden Soeharto hingga terakhir saat Abdurrahman Wahid menjadi Presiden RI ke-4.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali banyak membawa perubahan dalam berbagai bidang kehidupan. Salah satu perubahan penting yang dibawa oleh UUD 1945 adalah pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Pasal 6 A Ayat (1) menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal diatas menyatakan bahwa sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi secara tidak langsung yakni oleh MPR, tetapi secara tegas bahwa rakyatlah yang memilih pemimpin mereka sendiri. Dasar hukum yang diberikan sangatlah jelas. Hal ini merupakan sebuah terobosan politik (*political breakthrough*) yang hebat dalam sistem politik Indonesia.

Akan tetapi jika dicermati dasar hukum pelantikan presiden dan wakil presiden terjadi permasalahan yuridis mengenai keabsahan. Sebelum UUD 1945 diubah, dasar hukum pelantikan Presiden dan Wakil Presiden adalah Ketetapan MPR (TAP MPR). Namun, setelah UUD 1945 diubah, sejak 2004 MPR tidak dapat lagi mengeluarkan

Ketetapan dan Keputusan MPR. Selama dua periode, dari 2004 dan 2009, Soesilo Bambang Yudhoyono dan kini Joko Widodo dan Muhammad Yusuf Kalla dilantik tidak berdasar pada Ketetapan MPR, tapi hanya berdasar pada Keputusan Pleno KPU tentang Penetapan Hasil Pemilihan Presiden. Mekanismenya, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu langsung yang digelar KPU. Setelah perhitungan selesai, KPU gelar pleno untuk menetapkan calon presiden peraih suara terbanyak sebagai pasangan capres dan wapres terpilih. Setelah itu diusulkan ke MPR untuk dilantik. Pertanyaannya, apa dasar Presiden dan Wapres diangkat? Apakah dengan suara terbanyak dan ditetapkan sebagai pemenang pemilu, sudah cukup bagi MPR untuk melantik Presiden dan Wapres terpilih? Sedangkan dalam UUD 1945 dan undang-undang KPU tidak ada mengatur hak KPU untuk menetapkan Presiden dan Wapres baru.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Kedudukan, tugas, dan wewenang MPR sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, Pasal 6, Pasal 37, dan Penjelasan UUD

1945. Selain itu, kedudukan MPR sebelum perubahan UUD adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang, dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Adapun tugas dan wewenang MPR (sebelum perubahan) yaitu²:

- a. Menetapkan UUD 1945 dan garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN), serta mengubah UUD 1945;
- b. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan GBHN;
- d. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan MPR;
- e. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- f. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- g. Mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Undang-Undang Dasar dan/atau GBHN;
- h. Menetapkan tata tertib MPR;
- i. Menetapkan pimpinan MPR yang dipilih dari dan oleh anggota;
- j. Mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota;

²) Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, *Panduan Kemasyarakatan UUD 1945, Negara KRI, dan Ketetapan MPR*, hlm. 198-201

Kedudukan, tugas, dan wewenang tersebut telah menjadikan MPR posisi yang sangat menentukan dan penting dalam dinamika ketatanegaraan. Kedudukan, tugas, dan wewenang inilah yang memberikan otoritas MPR untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR, yang semenjak tahun 1960 - 2002 berjumlah 139 Ketetapan³.

MPR sebelum adanya amandemen UUD 1945 kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, serta satu-satunya lembaga negara yang dapat menentukan ruang gerak penyelenggaraan negara yang disebut dengan istilah supremasi MPR, kemudian berubah menjadi supremasi hukum dalam konteks negara hukum. Sekalipun penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen mengatur bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*)⁴, namun kehadiran MPR sebagai lembaga negara tertinggi menghilangkan status negara hukum tersebut, karena MPR yang memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN. Hasil keputusan MPR sebagai ketetapan MPR itulah yang diserahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk melaksanakannya sebagai mandataris MPR. Rakyat hanya memilih partai politik sehingga segala urusan mengenai keanggotaan MPR diatur oleh partai politik (Golongan Karya).

Kedudukan MPR sebelum amandemen UUD 1945 senyatanya dianggap baik karena sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga segala tugas dan kewenangannya dapat terlaksana secara efektif. Hal ini dapat diukur dengan harus memilih Presiden dan Wakil Presiden sekaligus menyusun GBHN untuk menyerahkannya kepada Presiden sebagai mandataris MPR serta menetapkan berbagai kebijakan yang dipandang sangat strategis untuk menyerahkannya kepada lembaga-lembaga tinggi negara untuk melaksanakannya.

Kedudukan, tugas, dan wewenang MPR setelah amandemen UUD 1945 adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 7B ayat (6), Pasal 8, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD jo. UU No. 17 Tahun 2014.

Kedudukan MPR setelah amandemen adalah lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yakni memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD jo. UU No. 17 Tahun 2014.

Adapun tugas dan wewenang

3) Ibid

4) Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen dan bandingkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen

MPR yaitu:⁵

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantikan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
- f. Memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik;
- h. Memilih dan menetapkan pimpinan MPR;

- i. Membentuk alat kelengkapan MPR;

Kedudukan MPR sebagai lembaga negara juga dipahaminya dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelumn amandemen, yakni “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, padahal kedua kedaulatan apabila dipahami maka sebetulnya sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada di dalam suatu negara⁶. Dengan MPR memiliki kedaulatan penuh atas nama rakyat menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut supremasi kekuasaan, dan bukannya supremasi hukum.

Kini MPR kehilangan status untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sehingga kehadiran MPR adalah untuk membuat ketetapan yang hanya dapat dihitung berdasarkan jumlah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau konstitusi seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara

⁵) Bandingkan UUD 1945 hasil amandemen dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD jo. UU No. 17 Tahun 2014

⁶) Nikolaus Pira Bunga, 2009, *Hukum Kelembagaan Negara*, Kupang: Universitas Nusa Cendana Press, hlm. 1

pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya. Selain itu, apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama.

2. Ketetapan MPR Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum

Perubahan UUD 1945 pada tataran implementasi membawa perubahan yakni penghapusan kedudukan MPR sebagai sebuah lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Walaupun demikian, dalam hal pelaksanaan fungsi konstitusional, hanya MPR yang dapat mengubah dan menetapkan peraturan perundang-undangan tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar. Selain itu, MPR mempunyai tugas antara lain melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Sehubungan dengan hal tersebut, sejak tahun 2004 saat dimulainya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, ketika Soesilo Bambang Yudhoyono dan Mohammad Yusuf Kalla terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden, ada kerancuan yuridis yakni produk hukum yang digunakan untuk melantik. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden didasarkan pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum dan bu-

kannya ketetapan MPR sebagaimana yang telah dipraktekan selama masa Orde Baru dalam mengukuhkan Soeharto sebagai Presiden dan para wakil presiden yang mendampinginya.

Produk hukum dalam bentuk Keputusan Komisi Pemilihan Umum sebagai dasar hukum melantik Presiden dan Wakil Presiden ini diberlakukan hingga kini ketika Joko Widodo dan Mohammad Yusuf Kalla dilantik oleh MPR tahun 2014. Meskipun demikian, terdapat polemik, dari sebagian kalangan masyarakat yang berpendapat bahwa Presiden dan Wakil Presiden belum sah apabila tidak ditetapkan dengan ketetapan MPR. Polemik seperti ini mengingatkan kita ketika tahun 1998, Presiden B.J. Habibie menggantikan Presiden Soeharto berdasarkan Pasal 8 UUD 1945, dianggap oleh sebagian orang tidak sah karena saat itu Soeharto mengundurkan diri dan Habibie dilantik oleh Ketua Mahkamah Agung tanpa dikukuhkan dalam Ketetapan MPR.

Persoalan yuridis atas keputusan KPU dapat dipahami mengingat tidak ada satu aturan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa berdasarkan keputusan KPU seorang dapat diangkat menjadi Presiden dan Wapres RI. KPU adalah lembaga Pemilihan Umum, KPU bukan MPR yang bisa menentukan seseorang bisa menjadi Presiden dan Wapres RI. KPU hanya menjalankan tugas untuk mengkoordinasi acara pemilihan umum baik tingkat pusat dan daerah. KPU tidak bisa mengalahkan TAP MPR. Sebab

itu harus diikuti oleh langkah juridis, itu mengeluarkan TAP MPR. TAP MPR adalah landasan hukum yang kuat, yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang tata pengesahan jabatan seorang Presiden dan Wapres RI terpilih untuk menjalankan masa jabatannya. Tanpa TAP MPR, maka seseorang tidak bisa menjalankan kinerjanya secara legal.

Oleh karena itu dengan menggunakan Ketetapan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden mempunyai kekuatan hukum yang kuat karena secara teknis yuridis, mengikat dan berlaku baik ke luar maupun ke dalam⁷. Keputusan Komisi Pemilu belum memiliki kekuatan mengikat sehingga dapat dengan mudah digugat ke lembaga peradilan. Dengan demikian, penggunaan Ketetapan MPR dalam pengukuhan seseorang memangku jabatan Presiden dan Wakil Presiden memiliki posisi yang lebih kuat karena mendapatkan justifikasi dan legitimasi. Sehubungan dengan hal ini, perlu dipahami pula bahwa ketetapan MPR ini tidak dimaknai sebagai pengaturan yang mengatur hal-hal yang bersifat *regelling* (pengaturan), tetapi penetapan yang bersifat *berschiking* (konkrit dan individual) dan *einmaligh* (berlaku sekali)

C. PENUTUP

Dasar hukum pelantikan presiden dan wakil presiden masih menimbulkan permasalahan yuridis. Sebelum UUD 1945 diubah, dasar hukum pelantikan Presiden dan Wakil Presiden adalah Ketetapan MPR (TAP MPR). Akan tetapi, setelah UUD 1945 diubah, sejak 2004 Presiden dan Wakil Presiden dilantik tidak berdasar pada Ketetapan MPR, tetapi hanya berdasar pada Keputusan Pleno KPU tentang Penetapan Hasil Pemilihan Presiden.

Persoalan yuridis atas keputusan KPU dapat dipahami mengingat tidak ada satu aturan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa berdasarkan keputusan KPU seorang dapat diangkat menjadi Presiden dan Wapres RI. Oleh karena itu, Ketetapan MPR dalam pengukuhan seseorang memangku jabatan Presiden dan Wakil Presiden memiliki posisi yang lebih kuat. Sehubungan dengan hal ini, bahwa ketetapan MPR ini tidak dimaknai sebagai pengaturan yang mengatur hal-hal yang bersifat *regelling* (pengaturan), tetapi penetapan yang bersifat *berschiking* (konkrit dan individual) dan *einmaligh* (berlaku sekali)

⁷⁾ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: alumni, hlm. 47

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press
- HR, Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- Koesoemahatmadja, Hoesen, Djenal, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: alumni
- Mahfud MD, Moh, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta
- _____, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press
- Manan, Bagir, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press
- Nikolaus Pira Bunga, 2009, *Buku Ajar Hukum Kelembagaan Negara*, Kupang: Universitas Nusa Cendana Press
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, *Panduan Kemasyarakatan UUD 1945, Negara KRI, dan Ketetapan MPR*

**KEWENANGAN DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
TERHADAP TAP MPR/S**

... ————— ...

Oleh :
Farid Ramdani

A. PENDAHULUAN

Hukum dalam arti yang paling sempit merupakan aturan tertulis yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, hal ini sering juga disebut dengan peraturan perundang-undangan¹. Sebuah aturan merupakan dasar bagi setiap komponen yang terikat dengan aturan itu dalam bertindak, apa lagi pada sebuah negara yang berdasarkan atas hukum, maka posisi hukum yang dibuat oleh pemerintah menjadi suatu karya tertulis yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh segenap komponen dalam negara tersebut. Apapun bentuk aturan itu haruslah dipatuhi, begitupun dengan lapangan aturan tersebut, akan mengikat setiap orang yang berkecimpung dalam bidang yang diatur oleh aturan tersebut.

Untuk membentuk suatu negara hukum yang baik, maka perlu untuk dibuat peraturan atau Undang-Undang yang mengatur tentang tata cara dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam sejarah perundang-undangan di Indonesia, pengaturan tentang mekanisme dan pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam:

- 1) TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum
- 2) TAP MPR No. III/MPR/2000 dan disempurnakan dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentu-

kan Peraturan Perundang-undangan.

- 3) UU No. 12 Tahun 2011 pengganti UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 12 Tahun 2011 memuat beberapa ketentuan baru yang tidak terdapat dalam undang-undang sebelumnya, yakni masuknya kembali TAP MPR dalam hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, Peraturan pemerintah, Perpres, Paerda Propinsi dan Perda Kabupaten². Dalam penjelasan UU ini disebutkan bahwa TAP MPR yang dimaksud adalah TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 dan 4 TAP MPR No. I/MPR/2003, yaitu TAP MPRS dan MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Contoh TAP MPR yang masih berlaku antara lain adalah TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia dan TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

UU merupakan sebuah produk politik, berarti sangat sarat dengan muatan kepentingan dan ada kemungkinan sebuah UU akan bertentangan dengan konstitusi atau UUD³, ataupun sebuah peraturan yang ada

1) Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, cet. IV (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993),

2) Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

3) Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010)

di bawah UU bisa saja bertentangan dengan UU. Berpijak dari alasan tersebut, untuk *check and balances* diperlukan sebuah Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstiusional sebuah UU ataupun Mahkamah Agung untuk menguji peraturan di bawah UU terhadap UU. Pengujian peraturan perundangan-undangan ini biasa disebut dengan *judicial review*⁴, baik pengujian UU terhadap UUD ataupun pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU.

Sepintas memang tidak ada masalah dengan UU No. 12 tahun 2011 tersebut, namun kalau kita cermati dengan seksama maka akan terlihat kekosongan norma dalam hal pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Walaupun mengenai mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan, Pasal 9 UU 12/2011 menyebutkan bahwa:

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

Pada pasal ini tidak jelas mengenai jika UU bertentangan dengan

TAP MPR, kemana UU tersebut akan diuji, karena bisa saja suatu UU bertentangan dengan TAP MPR yang masih berlaku. Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi PERMASALAHAN dalam tulisan ini adalah bagaimana pengujian UU terhadap TAP MPR yang masih berlaku?

B. TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN *JUDICIAL REVIEW*

Sebelum berbicara lebih jauh mengenai pengujian UU terhadap TAP MPR, norma merupakan suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun hubungannya dengan lingkungannya⁵. Norma adalah patokan atau ukuran bagi seseorang dalam bertindak dan bertingkah laku, norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Selanjutnya, seseorang menggabungkan diri dalam masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya atau beberapa individu yang bergabung untuk membentuk masyarakat. Lalu masyarakat merupakan gabungan individu dan negara adalah masyarakat politik yang terorganisir, maka di mana ada masyarakat di situ ada hukum, kata Cicero.

Secara umum norma hukum norma hukum berisi suruhan, larangan dan kebolehan. Kelebihan dari norma hukum adalah karena bersifat umum dan norma hukum mempun-

4) Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007)

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

yai 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 sah⁶.

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 utamanya. Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat dibentuk untuk membuat Undang-undang, atau untuk melihat apakah Undang-undang tersebut dijalankan semestinya⁷, 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 negara.

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU, menyangkut empat bentuk kegiatan,⁸ yaitu :

- a. Prakarsa pembuatan Undang-undang;
- b. Pembahasan draft Undang-undang;
- c. Persetujuan dan pengesahan draft Undang-undang;
- d. Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, maka menurut penulis dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa perundang-undangan merupakan suatu norma atau aturan yang dibuat oleh lembaga negara yang sah sebagai regulasi dalam suatu negara yang bersifat umum dan konkrit serta berbentuk suruhan, larangan atau kebolehan.

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

Di sini Kelsen menempatkan konstitusi sebagai norma dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, maka UU yang

⁶) Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar* (Yogyakarta : Liberty)

⁷) Montesquieu, *The Spirit of Law*, alih bahasa oleh M. Khoirul Anam, (Bandung : Nusa Media, 2007)

⁸) Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah

ada tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Sejalan dengan pendapat Kelsen ini, maka berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*. Dalam hal hierarki norma tersebut, norma dasar merupakan tempat tergantungnya norma yang ada di bawahnya⁹.

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 atasnya¹⁰. *Judicial review* dalam UUD 1945 di Indonesia dilakukan oleh dua lembaga kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi yang menguji UU terhadap UUD 1945 dan Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU¹¹.

C. PENGUJIAN UU TERHADAP TAP MPR

UUD Negara Republik Indonesia 1945 setelah amandemen hanya memberikan kewenangan kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, secara otomatis konstitusi tidak lagi memberikan kewenangan

menentukan GBHN kepada MPR dan dengan begitu maka MPR menjadi lembaga tinggi negara yang setingkat dengan Presiden, DPR, MA, MK dan KY dalam UUD 1945.

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 pula¹², maka TAP MPR secara teoritis akan lebih cocok setara dengan UU, bukan setingkat di atas UU.

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

⁹) Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*

¹⁰) 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)

¹¹) Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

¹²) Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan*

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 Ketetapannya setingkat dengan UU dan hanya berbentuk beshicking untuk administrasi internal MPR saja.

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, UU No. 12 tahun 2011 maupun UU No. 8 tahun 2011 tentang MK. Sebenarnya ada celah dalam melakukan pengujian tersebut, yakni jika kita tarik dari lembaga yang membuatnya.

Berdasarkan pasal 3 ayat (1) UUD 1945, MPR mempunyai wewenang mengubah dan menetapkan UUD. Berdasarkan pasal tersebut, maka TAP MPR/S kalau dilihat dari lembaga yang membuatnya adalah peraturan yang setingkat dengan UUD 1945, namun karena mengubah dan menetapkan UUD merupakan fungsi MPR yang utama (fungsi konstituante) maka secara hierarki UUD 1945 lebih tinggi dari TAP MPR/S. Dilihat dari lembaga yang membuatnya inilah, maka saya lebih sepa- kat kalau terjadi pertentangan UU terhadap TAP MPR/S maka yang

mengujinya adalah Mahkamah Konstitusi.

Pengujian UU terhadap TAP MPR/S oleh Mahkamah Konstitusi karena mahkamah konstitusi merupakan lembaga tempat pengujian UU terhadap UUD 1945¹³, 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 Negara¹⁴, 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 kepastian hukum memang benar, tapi kalau dilihat dari substansinya maka itu dapat dibenarkan, sebab dalam permasalahan ini terjadi kekosongan hukum, maka sebuah kebijaksanaan dapat diambil agar tercipta keadilan.

Pendapat ini bisa beralasan dari pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang tidak lagi memakai *katarchtstaat*, berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen yang dengan jelas mencantumkan kata ini, yang berarti prosedur hukum atau UU (*rechstaat*) dilaksanakan demi keadilan hukum (*rule of law*).

¹³) Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

¹⁴) Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*

Mahfud MD mengatakan, bahwa ketentuan tertulis yang menghalangi keadilan dapat ditinggalkan¹⁵, karena hanya merupakan cara untuk mencapai keadilan. Misalkan UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dianggap beberapa kalangan tidak sesuai dengan ekonomi kerakyatan, berarti UU tersebut bertentangan dengan TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Andaikan ada yang keberatan dengan UU ini maka pengujian bisa dilakukan karena bertentangan dengan TAP MPR tersebut, tapi mekanisme pengujiannya belum ada, berarti negara dalam hal ini menelantarkan rakyat yang ingin mencari keadilan karena merasa tidak mendapatkan keadilan akibat berlakunya UU tersebut. Bukankah undang-undang berfungsi sebagai pengatur masyarakat, dan persoalan mengatur masyarakat adalah bagaimana mendistribusikan keadilan bisa diterima oleh pihak-pihak dalam masyarakat¹⁶. Jika UU No. 25 Tahun 2007 tidak diterima oleh masyarakat, atau pihak yang merasa haknya dilanggar, maka akan kemana dilakukan pengujian, sedangkan UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2012 maupun UU MK sendiri tidak mengaturnya. Secara kepastian hukum persoalan ini belum ada solusinya, tetapi demi menciptakan keadilan maka MK yang paling berwenang mengujinya terhadap TAP MPR No. XVI/MPR/1998.

D. PENUTUP

Secara normatif UU berada di bawah TAP MPR dalam UU No. 12 Tahun 2011, 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 UU, maka TAP MPR bisa dikatakan setingkat dengan UU. TAP MPR yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah TAP MPR yang ditetapkan pada saat MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara, maka hierarkinya tentu lebih tinggi dari UU 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 UU 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 mem-

¹⁵) Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum*

¹⁶) Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Parundang-undangan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2009)

bedakannya adalah pertama, MPR mengubah dan menetapkan UUD 1945 karena fungsinya sebagai konstituante, sedangkan dalam menetapkan TAP MPR fungsinya hanya sebatas legislasi biasa. Kedua, prosedur amandeman UUD 1945 begitu rumit, sedangkan perubahan TAP MPR tidak begitu sulit, yakni sama seperti UU. 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 UU terhadap TAP MPR. Dalam hal ini keadilan substantif lebih diutamakan dibandingkan dengan kepastian hukum.

**KEDUDUKAN TAP MPR PASCA PEMBERLAKUAN UU NO. 12 TAHUN
2011 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

... ————— ...

Oleh :
NURUDDIN HADY¹

¹⁾ Staf Pengajar pada Universitas. Negeri Malang (UM).

A. PENDAHULUAN

Amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, telah menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi hanya berperan sebagai lembaga negara utama atau primer², yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (sebelum amandemen), menyebutkan; "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", sedangkan pada perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, tepatnya pada perubahan ketiga UUD 1945 yang menyebutkan; "Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Perubahan peran dan posisi ini sudah barangtentu akan berimplikasi pada kompetensi dari MPR, dimana sebelumnya MPR memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Tetapi, pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, maka MPR tidak punya lagi kewenangan

untuk memilih presiden dan wakil presiden, karena presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu tidak ada lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibuat oleh MPR, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjalankan pemerintahan sesuai dengan visi dan misinya yang disampaikan pada saat kampanye yang kemudian dituangkan dalam undang-undang program pembangunan nasional (Propenas) dan Rencana Program Jangka Panjang Nasional (RPJPN), dan Rencana Program Jangka Menengah (RPJM) Nasional.

Selain itu, amandemen Undang-Undang Dasar 1945 juga berimplikasi pada status produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, karena MPR tidak lagi mengeluarkan Ketetapan (TAP MPR), kecuali yang berkenaan dengan menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden (Pasal 8 ayat 1), memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat 2), atau memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama (Pasal 8 ayat 3). Hal ini tentu berimplikasi pada materi dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR yang telah dihasilkan jauh sebelum Amandemen UUD 1945, yaitu sejak tahun 1960 sampai dengan tahun

²) Jimly Asshiddiqie membagi dan menggunakan istilah lembaga Negara yang bersifat utama atau primer dan lembaga Negara yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Lihat lebih lanjut dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, The Biografi Institute, Jakarta, 2007, hlm 21.

2002. Oleh karena itulah, pada Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 pasca perubahan, kemudian mengamanatkan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003.

Pada sidang MPR tahun 2003, MPR kemudian mengeluarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Maka ditetapkan bahwa dari total 139 (seratus tiga puluh sembilan) TAP MPRS/MPR dikelompokkan menjadi 6 (enam) kelompok, yaitu: (1) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (sebanyak 8 TAP), (2) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (sebanyak 3 TAP), yaitu; (i) TAP MPRS No XXV/MPRS/1966, tentang Pembubaran PKI, (ii) TAP MPR No XVI/MPR/1998, tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dan (iii) TAP MPR RI No V/MPR/1999, tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, (3) Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum

tahun 2004 (sebanyak 8 Ketetapan), (4) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum 2004 (sebanyak 5 Ketetapan), (5) Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan dan (6) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, (sebanyak 104 Ketetapan).

Perkembangan berikutnya, Ketetapan MPR (TAP MPR) tidak lagi menjadi bagian dari hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut UU No. 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana sebelumnya kedudukan TAP MPR berdasarkan ketentuan Pasal 2 TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000, hasil produk MPR tersebut menempati urutan kedua setelah UUD 1945³. Inilah yang menurut Jazim Hamidi, secara substantif, ketentuan UU No. 10 tahun 2004 memiliki 6 (enam) titik kelemahan⁴, diantaranya, yaitu: Pertama, pada bagian konsideran terlihat belum menggambarkan dasar pertimbangan filosofis yang mendalam mengapa UU ini perlu dibuat. Pada

³) Sumber Hukum dan Tata urutan peraturan Perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut; (i). UUD 1945; (ii). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iii). Undang-Undang (UU); (iv). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (v). Peraturan Pemerintah (PP); (vi). Keputusan Presiden (Kepres); dan (vii). Peraturan Daerah (Perda). Sementara Pasal 7 Undang-undang No. 10 tahun 2004, menyebutkan jenis hierarki peraturan Perundang-undangan, yang antara lain 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, dan (5) Peraturan Daerah.

⁴) Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 234-236.

konsideran ‘mengingat’ pun, dasar pertimbangan hukumnya kurang lengkap, seperti belum diakomodasinya Pasal 4 ayat (4) Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003, Ketetapan MPRS No. III/MPR/2000, padahal kedua ketetapan MPR inilah yang memberikan atribusi pembentukan UU No. 10 Tahun 2004. Kedua, Pada bagian batang tubuh Bab I Pasal 1 mengenai ketentuan umum, tidak memberikan penjelasan tentang pengertian “sumber hukum”, “sumber dari segala sumber hukum”, dan “hierarki peraturan perundang-undangan”. Ketiga, Penyebutan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Keempat, Ketetapan MPR tidak lagi dimasukkan sebagai kategori bentuk hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan alias dicabut keberadaannya. Kelima, Dasar rujukan yang digunakan dalam prosedur dan teknik penyusunan perundang-undangan tidak jelas. Keenam, Pada bagian ketentuan penutup, UU ini tidak atau belum mencabut Kepres No. 44 Tahun 1999 dan Kepmendagri No. 21-22-23-24 Tahun 2001 yang mengatur tentang teknik, bentuk, dan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya.

Seiring dengan perjalanan waktu kemudian lahir UU No. 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai pengganti dari UU No. 10 tahun 2004, dimana telah menempatkan kembali TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan menempatkannya kembali dibawah UUD 1945. Dengan menem-

patkannya kembali TAP MPR yang berada dibawah UUD 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka diskursus ini menjadi menarik dan urgen untuk diperbincangkan, bukan saja pada aspek status berlakunya TAP MPR tersebut dalam sistem ketatanegaraan kita, tetapi juga pada aspek siapa yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengujian atas Ketetapan MPR RI tersebut.

Oleh karena itu, paling tidak, terdapat 3 (tiga) isu hukum yang perlu dikemukakan dalam hal ini dan dapat dijadikan sebagai bahan diskusi lebih lanjut, yaitu:

- 1) Apakah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) ini memiliki daya ikat secara yuridis dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara ?
- 2) Apakah Ketetapan MPR RI tersebut dapat diuji apabila materi muatannya dipandang bertentangan dengan UUD 1945, kemudian lembaga mana yang punya kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR RI tersebut ?
- 3) Dengan menempatkan kembali TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, apakah dapat berimplikasi pada tugas, fungsi, dan kedudukan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan kita ?

Posisi MPR dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI menjadi urgen sebagai salah satu produk hukum dari Majelis Permusyawaratan Rakyat disamping UUD 1945, dimana sebelumnya kedudukan MPR RI ini menjadi satu-satunya pelaksanaan kedaulatan rakyat, sehingga keberadaan TAP MPR dijadikan sebagai pedoman bagi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara, meskipun eksistensinya oleh Harun Al-Rasyid --- Guru Besar Hukum Tatanegara dianggap sebagai “barang haram”⁵. Namun demikian Ketetapan MPR RI selalu saja menjadi bahan rujukan bagi pakar hukum tatanegara dalam mengkaji setiap aspek ketatanegaraan kita, karena dianggap sebagai hukum dasar negara disamping UUD 1945⁶. Begitu juga dengan produk hukum MPR yang lainnya yaitu Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pada saat itu dipandang memuat politik hukum nasional⁷, yang juga dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan oleh Presiden sebagai mandataris MPR, meskipun realitasnya pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan MPR terhadap pelaksanaan GBHN oleh Presiden belum optimal.

Di era reformasipun beberapa ketetapan MPR yang begitu pent-

ing lahir, diantaranya: (i) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, (ii) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, (iii) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000, tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, (iv) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, (v) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, bahkan lahir Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Tetapi keberadaan Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR RI tersebut seolah-olah menjadi kehilangan daya ikat secara yuridis, ketika amandemen UUD 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat (Perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945), dan MPR tidak lagi punya kewenangan untuk mengeluarkan GBHN (Perubahan Pasal 3 UUD 1945), serta MPR tidak lagi punya kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Perubahan Pasal 6 ayat 2).

Pihak pihak yang mengatakan amandemen UUD 1945 telah menggeser dari supremasi MPR menjadi

⁵) Lihat dan bandingkan juga dalam Hajrianto Y. Tohari, *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UUU No. 12 Tahun 2012*, Makalah 11-13 November, 2012, hlm 1.

⁶) Meskipun ada sebagian pakar Hukum Tatanegara tidak sependapat dengan menempatkan TAP MPR sebagai salah satu hukum Dasar Negara disamping UUD 1945.

⁷) Lihat lebih lanjut dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, 2006, hlm 11.

supremasi konstitusi (UUD 1945), meskipun demikian sebetulnya penulis tidak sepenuhnya sependapat dengan anggapan bahwa posisi MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, karena sejatinya MPR masih punya kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 (Pasal 3 ayat 1), dimana melalui UUD 1945 itulah distribusi kewenangan diberikan kepada lembaga-lembaga negara yang lainnya, baik kepada Presiden, DPR, DPD, BPK, MK dan MA, karena hanya MPR yang punya kewenangan untuk merubah UUD 1945, sehingga ketika suatu saat nanti MPR berkehendak, misalnya dalam hal Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dikembalikan pada mekanisme semula yaitu dipilih oleh MPR dan sebagai mandataris MPR, maka tentu hal ini sangat dimungkinkan, begitu juga apabila MPR berkehendak lalu kemudian misalnya keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) dihilangkan seperti halnya DPA yang dianggap tidak begitu urgen lagi dalam sistem ketatanegaraan kita, maka hal itu dimungkinkan. Artinya, yang ingin saya katakan adalah sistem ketatanegaraan seperti apa yang ingin dibangun bergantung pada kemauan 'politik' MPR sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat. Sehingga, sejatinya posisi MPR masih supreme --- masih sebagai lembaga tertinggi negara, terlebih lagi penyebutan lembaga negara tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945 (naskah asli), melainkan

hanya disebut dalam penjelasan, begitu juga dengan UUD 1945 (Pasca perubahan) penyebutan secara eksplisit juga tidak ada⁸.

Oleh karena itu, menurut penulis menempatkan TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan menjadi urgen dan perlu dilakukan, karena selain untuk menjamin asas kepastian hukum keberadaan Ketetapan MPRS/MPR RI yang telah dikeluarkan sebelumnya, tetapi hal ini dikarenakan keberadaan TAP MPR harus diposisikan sebagai produk hukum yang tingkatannya dibawah UUD 1945, sehingga dapat dijadikan sebuah pedoman bagi setiap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Selama ini keberadaan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya 'seolah-seolah' tidak ada lagi yang mengawasi, hal ini disebabkan tidak adanya aturan lagi yang mewajibkan bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan ataupun mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya seperti era sebelumnya, dimana dalam Sidang Umum MPR mereka harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada MPR. Maka disinilah salah satu letak kelemahan dari UUD 1945 (pasca amandemen) yang tidak mengatur secara jelas bagaimana mekanisme lembaga-lembaga negara tersebut dalam mempertanggung jawabkan tugas dan kinerjanya.

Untuk itu disinilah salah satu

⁸) Dalam penjelasan Naskah Asli UUD 1945 disebutkan: Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die Gezante Staatsgewalt liege allein bei der Majelis*). Lihat lebih lanjut dalam penjelasan UUD 1945 (Naskah Asli/sebelum perubahan).

peran TAP MPR untuk mengisi kekosongan hukum yang tidak diatur dalam UUD 1945, karena tidak cukup hanya diatur dalam suatu Undang-undang. Hal ini sejalan dengan pandangan A. Hamid S. Attamimi, yang mengatakan bahwa, "TAP MPR berfungsi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD 1945, karena UUD hanya mengatur hal-hal pokok saja"⁹. Oleh karenanya, sangat tepat apabila TAP MPR, harus ditempatkan setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945.

Dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan¹⁰, yang menempatkan kembali Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sangat positif yang secara yuridis tentunya Ketetapan MPR RI tersebut memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, dan harus dijadikan oleh semua lembaga negara sebagai pijakan, rujukan dan pertimbangan yuridis dalam mengambil sebuah kebijakan/keputusan. Meskipun sebetulnya menempatkan hierarki Peraturan Perundang-undangan diatur oleh Undang-Undang kurang tepat, karena selain hal itu bisa dijadikan objek pengujian di Mahkamah Konstitusi, aturan tersebut sering berganti dan menjadi ranah politik hukum. Padahal seharusnya justru hierarki Peraturan Perundang-undangan perlu dia-

tur dengan Ketetapan MPR, seperti halnya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, atau Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, karena produk Ketetapan tersebut dikeluarkan oleh institusi pembuat UUD 1945 --- dalam hal ini MPR RI, yang tentunya produk hukumnya setingkat dibawah UUD 1945. Tetapi, mengingat lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 maupun lahirnya UU No. 10 Tahun 2004 merupakan amanat dari Pasal 22 A UUD 1945, maka kedepan sebagai salah satu gagasan amandemen ke-5 UUD 1945, perlu juga ketentuan Pasal 22 A UUD 1945 tersebut dilakukan perubah (amandemen), sehingga hal ini menjadi salah satu upaya untuk memperkuat dan mengoptimalkan lagi peran dan posisi MPR RI.

Selain itu dengan masuknya Ketetapan MPR RI dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, bisa dijadikan dasar bagi MPR untuk mengeluarkan Ketetapan yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara ataupun Ketetapan-ketetapan lain yang dipandang perlu bagi perbaikan kondisi bangsa, misalnya member-

⁹) Rachmani Puspitadewi, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Oktober, 2007, Vol. 25. No.4. hlm 353.

¹⁰) Pasal 7 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangannya 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.

lakukan kembali Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, dan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, serta Ketetapan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Otonomi daerah dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang berkeadilan. Langkah tersebut menjadi urgen dan mendesak untuk dilakukan ditengah kondisi bangsa yang tidak menentu arah dan tujuannya. Karena kita semua merasakan kegelisahan itu¹¹, tetapi tidak mampu menyelesaikan kegelisahan yang ada, begitu juga dengan MPR RI yang menjadi representasi dari seluruh rakyat juga tidak mampu berbuat banyak atas realias yang ada.

Padahal apabila kita runut kebelakang salah satu perdebatan yang muncul dalam sidang PAH III Sidang Umum MPR Oktober 1999, pada saat proses amandemen UUD 1945, semua Fraksi-fraksi di MPR RI memikirkan perlunya peningkatan peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tujuannya agar MPR dapat melaku-

kan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan GBHN oleh Presiden secara lebih optimal. Oleh karena itu, salah satunya kemudian semua Fraksi menginginkan menghapuskan keberadaan utusan golongan dan TNI/Polri di MPR RI --- yang pada saat itu hanya diangkat melalui Kepres dan tidak dipilih melalui pemilihan umum, karena seluruh Fraksi menginginkan agar anggota MPR dipilih secara langsung oleh rakyat, meskipun ketua Fraksi Utusan Golongan berpendirian kuat tetap bertahan di MPR, yang pada akhirnya masalah susunan keanggotaan MPR baru dapat diputuskan dalam ST MPR tahun 2002 melalui mekanisme voting¹². Maka menurut penulis desain kelembagaan MPR RI, termasuk kewenangan yang dimiliki oleh MPR patut menjadi bahan diskusi lebih lanjut untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi dan sekaligus ebagai gagasan amandemen kelima UUD 1945 untuk lebih memperkuat peran dan posisi MPR RI¹³. Termasuk apakah diperlukan kembali adanya semacam Garis-Garis

¹¹) Salah satu kegelisahan yang menarik adalah apa yang diungkapkan oleh Hajriyanto Y. Thohari (Wakil Ketua MPR RI), dia mengatakan: "Tidak heran jika Presiden justru lebih memperhatikan Visi Indonesia 2030 yang dibuat oleh Yayasan Indonesia Forum dan diluncurkan di Istana Negara pada tanggal 22 Maret 2007, dari pada memperhatikan TAP MPR No.VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan". Realitas diatas menunjukkan sebuah kegelisahan telah terjadi, tetapi tidak mampu berbuat banyak meskipun memiliki posisi penting sebagai Wakil ketua MRI RI, karena upaya untuk memperkuat peran MPR RI tidak bisa di implementasikan secara lebih kongkrit. Lihat lebih lanjut dalam Hajriyanto Y. Thohari, ..., Op Cit, hlm 3.

¹²) Perdebatan ini dapat dilihat lebih lanjut dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 223-263.

¹³) Pasca amandemen UUD 1945, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ini selengkapnya adalah sebagai berikut; (i) Mengubah dan menetapkan UUD, (ii) melantik Presiden dan/atau Wakil presiden, (iii) Memutus usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, hal ini dikenal dengan istilah Impeachment, (iv) Melantik wakil Presiden menjadi Presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, (v) Memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya paling lambat dalam waktu enam puluh hari, (vi) Memilih presiden dan wakil presiden, apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh

Besar haluan Negara untuk memberikan pedoman bagi Presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Dengan menempatkan kembali Ketetapan MPR RI dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, bisa dijadikan dasar bagi MPR untuk mengeluarkan sebuah Ketetapan yang mengikat secara yuridis bagi semua lembaga-lembaga negara. Selama ini, apabila dilihat dari karakter yuridis dari Ketetapan MPR, maka terdapat 5 (lima) karakter TAP MPR/TAP MPRS yang memuat aturan yang sekaligus memberi tugas kepada Presiden, yaitu: (1) TAP yang bersifat penetapan (*Beschikking*), (2) TAP yang bersifat mengatur kedalam (*Intern regeling*), (3) TAP yang bersifat deklaratif, (4) TAP yang bersifat rekomendasi, dan (5) TAP yang berisi perundang-undangan¹⁴. Sementara itu menurut Jimly Asshidiqie, terdapat dua karakter yuridis dari Ketetapan MPR, yaitu: (i) TAP yang bersifat penetapan (*Beschikking*), dan (ii) TAP yang bersifat mengatur (*regeling*). Yang menjadi persoalan kemudian adalah lembaga mana yang punya kewenangan untuk melakukan pengujian atas Ketetapan MPR tersebut dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menempatkan kembali Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, apabila Ketetapan-ketetapan MPR yang dikeluarkan justru 'diang-

gap' bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945).

Sebuah tata urutan perundang-undangan mempunyai konsekuensi, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan, dan atau bahkan dapat batal demi hukum (*van rechtswege nieteg*)¹⁵.

Secara teoritik, maka tata urutan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai "*Stufenbau des Recht*" atau "*The hierarchy of Law*" yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang, dimana setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori "*Stufenbau des Recht*", harus dihubungkan dengan ajaran Hans Kelsen yang lain yaitu; "*Reine Rechtslehre*" atau "*The pure Theory Of Law*" (teori murni tentang hukum), dan bahwa hukum itu tidak lain dari "*command of the sovereign*" --- kehendak dari yang

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.

¹⁴ Rachmani Puspitadewi, *Op Cit*, hlm 353.

¹⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2000, hlm 130.

berkuasa. Menurut teori murni tentang hukum, hukum tidak lain merupakan sistem hukum positif yang dibuat oleh penguasa¹⁶.

Struktur sistem norma yang berlapis atau berjenjang tersebut oleh Hans Nawiasky, kemudian di klasifikasikan menjadi 4 (empat) tingkat norma hukum, yang secara berurutan terdiri atas; (1) Tingkat pertama: *staatsfundamentalnorn*, atau *staatsgrundorm*, yaitu norma fundamental negara, norma pertama, atau norma dasar. (2) Tingkat kedua: *Staatsgrundgesetz*, yaitu norma hukum dasar negara, aturan pokok negara, atau konstitusi. (3) Tingkat ketiga: *formell gesetz* atau *gesetzesrecht*, yaitu norma hukum tertulis, undang-undang, (4) Tingkat keempat: *Verordnung* dan *autonome satzung*, yaitu aturan pelaksanaan serta peraturan otonom¹⁷.

Tata urutan perundang-undangan di Indonesia, apabila dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai "*Stufenbau des Recht*" atau "*The hierarchy of Law*" yang kemudian dihubungkan dengan ajaran Hans Nawiasky seperti atas, maka menurut penulis tata urutan pada lapis pertama yaitu *Grundnorm* (norma dasar) adalah Pancasila, kemudian pada lapis kedua *Grundgesetz* (aturan dasar) yaitu UUD 1945, dan pada lapis ketiga yaitu *Formelle Gesetz* (norma hukum tertulis) ditempati oleh Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Kemudian pada lapis keempat *Ver-*

ordnungen dan *autonome satzungen* (aturan pelaksanaan serta peraturan otonom) yaitu ditempati oleh Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah dimana letak kedudukan TAP MPR, apakah TAP MPR dapat diposisikan pada lapis kedua --- *Grundgesetz* (aturan dasar), atau pada lapis ketiga --- *Formelle Gesetz* (peraturan perundang-undangan). Hal ini penting untuk melihat daya ikat secara yuridis TAP MPR tersebut, dan lembaga mana yang punya kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR tersebut apabila materi muatannya dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Dalam konteks ini, penulis sependapat dengan pandangan A. Hamid S. Attamimi, yang mengatakan bahwa, "TAP MPR berfungsi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD 1945, karena UUD hanya mengatur hal-hal pokok saja". Oleh karenanya, sangat tepat apabila Ketetapan MPR, harus ditempatkan setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945. Dalam beberapa kesempatan Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan demikian, bahkan menurutnya dalam menguji konstitusionalitas suatu undang-undang yang diuji, menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusionalitas itu tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar. Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu un-

¹⁶ Ibid, hlm 131.

¹⁷ Jazim Hamidi, *Revolusi, ... Op, Cit*, hlm 60.

dang-undang, kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, antara lain yaitu: (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain¹⁸. Jadi dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sebetulnya ketika menguji konstitusionalitas suatu undang-undang juga harus merujuk pada ketetapan MPR RI dalam pertimbangan-pertimbangan hukumnya.

Dengan menempatkan posisi ketetapan MPR secara yuridis dibawah UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menguji ketetapan MPR tersebut, mengingat ketentuan Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 telah mengatur secara limitatif kewenangan dari Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Oleh karena itu menurut penulis yang punya kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR adalah berada pada MPR itu sendiri dengan kewenangan secara aktif untuk menguji ketetapan-ketetapan MPR tersebut, sehingga sifat pengujiannya bukan menggunakan istilah '*judicial review*' melainkan merupakan '*legislatif review*', karena menurut Jimly Asshidiqie, organ MPR itu sendiri termasuk cabang kekuasaan yudisial, meskipun

bukan sebagai legislator atau lembaga pembentuk undang-undang, MPR adalah lembaga yang termasuk kategori cabang kekuasaan legislatif dalam arti luas¹⁹.

B. PENUTUP

Posisi dan kedudukan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan kita begitu penting dan strategis dalam menjalankan fungsi-fungsi representasi rakyat, meskipun bukan lagi menjadi satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat, tetapi menurut saya posisinya masih sepreme karena MPR lah yang punya kewenangan untuk merubah dan menetapkan UUD 1945. Sehingga atribusi kewenangan kepada lembaga-lembaga negara yang diberikan oleh konstitusi berada ditangan MPR, termasuk apakah keberadaan lembaga-lembaga negara yang ada itu eksistensinya dipertahankan atau tidak. Untuk itu, dengan menempatkan kembali Ketetapan MPR RI dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, yang posisi hukumnya berada satu tingkat dibawah UUD 1945, maka bisa dijadikan sebagai dasar untuk mengikat secara yuridis pemberlakuan Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR RI yang dikeluarkan sebelumnya, begitu juga bisa dijadikan dasar bagi MPR untuk mengeluarkan sebuah Ketetapan yang mengikat secara yuridis bagi semua lembaga-lembaga negara dalam menjalankan

¹⁸) Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hlm 7-8.

¹⁹) Jimly Asshidiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm ix-x, dan hlm 6-7.

tugas dan fungsi-fungsi konstitusionalnya. Selain itu, ketetapan MPR tidak bisa diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetapi hanya bisa diuji secara aktif oleh MPR RI sendiri.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Penerbit The Biografi Institute, Jakarta, 2007.
- , *Model-Model Pengujian Konstitusional di Beberapa Negara*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- , *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- H.M. Laiza Marzuki, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, (Artikel Online), Direktorat Jenderal Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, tanpa tanggal.
- Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2000.
- Puspitadewi, Rachmani, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Oktober, 2007, Vol. 25.No.4.
- R.M. Ananda B. Kusuma, *Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor : 1, Maret 2007, hlm 144, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI.
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007.
- Tohari, Hajrianto Y., *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2012*, Makalah 11-13 November, 2012.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 2006
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, 2007.
- Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, 2007.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.
- Undang-undang No. 10 tahun 2004, tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan.
- Undang-undang No. 12 tahun 2011, tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan.