EVALUASI KEBERADAAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR I/MPR/2003

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT RI &
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2024

EVALUASI KEBERADAAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR I/MPR/2003

Majelis Permusyawaratan Rakyat
&
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

2024

KATA PENGANTAR

Puji syukur dihaturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena telah memberikan pertolongan sehingga Kajian Akademik yang berupa buku berjudul "**EVALUASI KEBERADAAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR I/MPR/2003**" telah kami selesaikan sesuai dengan target dan kualitas yang sangat baik. Kajian Akademik ini menganalisis sejarah munculnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam sistem peraturan perundang-undangan, dinamika perdebatan eksistensinya dalam hierarki, serta upaya evaluasi materi dan status hukum TAP MPR tersebut. Kajian Akademik ini tentunya perlu dilakukan, mengingat penentuan status hukum berbagai TAP MPR yang ada di dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 telah berjalan lebih dari dua dekade. Oleh sebab itu dilakukannya Kajian Akademik ini akan menjadi langkah akademis dalam menilai sejauh mana efektivitas penentuan status hukum TAP MPR No. I/MPR/2003 beserta hasil tindak lanjutnya. Sebab, pastinya, berbagai langkah terkait TAP MPR bertalian erat dengan tertib dasar peraturan perundang-undangan yang memengaruhi sistem hukum nasional, terutama dari aspek substansi hukum (*legal substansi*) dan tujuan kepastian hukum (*legal certainty*).

Keberadaan TAP MPR memang tidak bisa dilepaskan dari sejarah kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki MPR di lintas zaman politik, sehingga pastinya keberadaan TAP MPR mengalami pasang surut yang cukup dinamis. Beberapa kali berubahnya jenis konstitusi—mulai dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, serta dampak dari dilakukannya amendemen 1999-2002—tentunya memberikan pengaruh terhadap pengaturan, eksistensi, hingga tindak lanjut atau amanat materi muatan dari berbagai TAP MPR. Terlebih lagi pasca reformasi ada perubahan desain ketatanegaraan yang signifikan—meliputi jenis struktural lembaga negara beserta hubungan kewenangan antar lembaga negara tersebut yang menganut prinsip *checks and balances*—tentu memberikan dampak luar biasa terhadap kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki MPR, terutama dalam hal kewenangan mengeluarkan TAP. Pasca amendemen 1999-2002, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan MPR mengeluarkan TAP, karena itulah TAP MPR No. I/MPR/2003 menjadi TAP terakhir yang hanya menentukan materi dan status hukum dari TAP MPR yang sudah pernah dikeluarkan sebelumnya. Disinilah letak

urgensi Kajian Akademik ini guna mencermati bagaimana perkembangan tindak lanjut dari TAP MPR No. I/MPR/2003 beserta langkah tindak lanjutnya.

Kajian Akademik ini menyajikan beberapa bab yang menekankan pada analisis kelembagaan dan kewenangan MPR yang memengaruhi keberadaan TAP MPR. Karakter penelitian yang bersifat normatif ini disertasi dengan beberapa jenis pendekatan seperti (a) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*); (b) pendekatan konsep (*consep approach*); (c) pendekatan analitis (*analytical approach*); (d) pendekatan historis (*historical approach*); dan (e) pendekatan filsafat (*philosophical approach*). Berbagai pendekatan itu digunakan untuk memperkaya analisis hukum yang mendalam (*indepth research*), sehingga akan mampu melihat aspek problematika hukum yang komprehensif atas keberadaan TAP MPR itu sendiri. Hasil Kajian Akademik ini memberikan beberapa model rekonstruksi pengaturan dan kedudukan hukum TAP MPR supaya ada kejelasan status hukumnya dalam tertib hierarki dan tertib dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini tentunya tidak bisa diselesaikan apabila tidak ada bantuan dari berbagai pihak. Tentunya kami ucapkan terima kasih atas do'a serta dukungan dan bantuan sehingga hasil Kajian Akademik ini dapat diselesaikan dengan baik. Perlu diucapkan terima kasih pula atas kepercayaan yang diberikan MPR kepada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya untuk saling menjalin kerja sama di bidang keilmuan hukum, terutama hukum tata negara. Semoga ini menjadi awal yang baik untuk dilakukannya berbagai kegiatan kerja sama lainnya di kemudian hari. Dengan demikian perlu diucapkan terima kasih kepada:

1. Seluruh jajaran Pimpinan MPR Periode 2024-2029;
2. Pimpinan Badan Pengkajian MPR;
3. Sekretaris Jenderal MPR;
4. Kepala Bagian Sekretariat Badan Pengkajian Sekretariat Jenderal;
5. Rektor Universitas Brawijaya; dan
6. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Kajian Akademik ini tentunya masih belum sempurna. Pendek kata, masih terdapat kekurangan baik dari segi formil penulisan maupun dari segi substansial. Sebab, perlu diakui tidak ada gading yang tidak retak. Oleh karena itu diucapkan terima kasih apabila terdapat diantara pembaca yang berkenan memberikan kritik dan saran konstruktif untuk menyempurnakan Kajian Akademik ini kedepannya. Meski demikian, kami juga

berharap semoga Kajian Akademik ini menjadi rujukan penelitian politik, hukum, administrasi negara, ataupun kajian keilmuan lainnya yang relevan. Dengan begitu ada keberlanjutan penelitian yang nantinya akan turut melengkapi Kajian Akademik ini. Semoga setiap substansi yang dituangkan dalam penelitian ini akan memberikan manfaat keilmuan dan manfaat praktis bagi seluruh pihak, terutama MPR selaku pihak yang memiliki kepentingan langsung dengan hasil Kajian Akademik ini, serta Presiden dan DPR selaku lembaga Pembentuk Undang-Undang untuk segera menindaklanjuti amanat TAP MPR No. I/MPR/2003.

Sekian, terima kasih.

Malang, Desember 2024.

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **iii**

DAFTAR ISI ..... **iv**

DAFTAR BAGAN ..... **v**

DAFTAR TABEL ..... **vi**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. LATAR BELAKANG 1

B. IDENTIFIKASI PERMASALAHAN 17

C. TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN 18

D. METODE PENELITIAN 19

E. DESAIN PENELITIAN 25

BAB II DINAMIKA KELEMBAGAAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT **29**

A. KEDUDUKAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN 29

B. PROBLEMATIKA KELEMBAGAAN MPR PASCA AMENDEMEN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEBERADAAN TAP MPR 38

BAB III LATAR BELAKANG PENGATURAN DAN KLASIFIKASI KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT **51**

A. LATAR BELAKANG SEJARAH MUNCULNYA KETETAPAN MPR 51

B. KLASIFIKASI KETETAPAN MPR 57

BAB IV EVALUASI MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN **68**

A. PROBLEMATIKA KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 68

B. TINJAUAN PELAKSANAAN KETETAPAN MPR NOMOR I/MPR/2003 72

C. IMPLIKASI KEBERADAAN KETETAPAN MPR SEBAGAI DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 84

BAB V REKONSTRUKSI PENGATURAN DAN KEDUDUKAN HUKUM KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT **91**

A. PENDEKATAN POLITIK HUKUM 91

B. MODEL REPOSISI KETETAPAN MPR 101

BAB VI PENUTUP **114**

DAFTAR PUSTAKA **117**

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Desain penelitian. 26
Bagan 2. Struktur lembaga negara berdasarkan UUD 1945 (sebelum amendemen). 32
Bagan 3. Struktur lembaga negara berdasarkan 37

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kewenangan MPR sebelum Amendemen UUD 1945. 2
Tabel 2. Kewenangan MPR Setelah AmendemenUUD 1945 pada tahun 1999-2002..... 3
Tabel 3. Status Hukum TAP MPRS/MPR dari tahun 1960 s.d 2002. 9
Tabel 4. Sistematika penulisan penelitian. 27
Tabel 5. Perbandingan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amendemen. 38
Tabel 6. Perbedaan Antara Ketetapan Dengan Peraturan. 56
Tabel 7. Daya Laku Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003. 59
Tabel 8. Daya Laku Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. 60
Tabel 9. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. 70
Tabel 10. TAP MPR dan Undang-Undang Pelaksanaannya. 75
Tabel 11. Indikator Konfigurasi Politik. 93
Tabel 12. Indikator Karakter Produk Hukum. 93

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak bisa dilepaskan dari statusnya yang merupakan lembaga negara dengan kewenangan konstitusional yang sangat sentral, utamanya terkait dengan konstitusi negara dan aktualisasi kedaulatan rakyat. Kewenangan itu misalnya mengubah dan menetapkan undang-undang dasar sebagai konstitusi negara (*the state constitution*) serta mengangkat, memberhentikan, atau sekadar melantik presiden/wakil presiden. Hadirnya lembaga MPR dianggap pula sebagai pilar negara yang berfungsi mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta aktualisasi prinsip *checks and balances* antar lembaga negara lainnya. Bahkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara (*the highest institution of state*). Hingga saat ini pun MPR juga diberikan kewenangan konstitusional untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar berdasarkan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD NRI 1945. Kewenangan yang begitu sentral tersebut menjadikan MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Kelembagaan MPR sesungguhnya sudah muncul sejak diberlakukannya UUD 1945—yang merupakan Konstitusi Indonesia pertama pasca merdeka yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Dalam UUD 1945 tersebut MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi beberapa lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, DPR, BPK, MA, dan DPA. Saat itu pun MPR menjadi lembaga yang memegang kedaulatan negara sebagaimana Pasal 2 UUD 1945 bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang--Undang Dasar.*" Implikasi praktisnya, saat itu Presiden tidak sekadar menjadi kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi juga menjadi mandataris MPR. Pasca dilakukan amendemen 1999-2002, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai "lembaga tinggi negara" yang kedudukannya setara dengan lembaga lainnya DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, MK, MA, KY, dan BPK.

Dilakukannya amendemen 1999-2002 telah memberikan perubahan signifikan terhadap desain dan konfigurasi ketatanegaraan. Amendemen itu merupakan bentuk langkah serius untuk mengakhiri rezim otoritarianisme Orde Baru, Soeharto, yang

telah berkuasa selama 32 tahun. Selama itu pula, kehidupan ketatanegaraan cenderung kaku, demokrasi yang mati suri, dan suburnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) oleh penguasa Orde Baru. Karena itu adanya gerakan Reformasi 1998 menjadi titik tolak bersejarah untuk memperbaiki desain dan konfigurasi ketatanegaraan supaya menjadi lebih demokratis. Dalam gerakan Reformasi 1998 setidaknya ada enam tuntutan yang diperjuangkan, yaitu: (1) amandemen konstitusi; (2) pemberian otonomi daerah seluas-luasnya; (3) pencabutan dwifungsi ABRI (TNI/Polri); (4) mengadili mantan Presiden Soeharto dan kroninya; (5) pemberantasan KKN; dan (6) penegakan supremasi hukum dan mewujudkan kehidupan negara yang demokratis.

Dari keenam tuntutan Reformasi di atas, dilakukannya amendemen sebanyak empat kali berturut-turut sejak tahun 1999 hingga 2002, praktisnya telah memengaruhi struktur kelembagaan dan kewenangan MPR. Dari segi struktur kelembagaan MPR, ada sejumlah perubahan mendasar. ***Pertama***, kedudukan MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara (*the highest institution of state*), melainkan menjadi lembaga tinggi negara (*the high institution of state*) yang kedudukannya setara dengan lembaga lainnya. ***Kedua***, keanggotaan MPR tidak lagi berasal dari anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, melainkan berubah berasal dari anggota DPR dan DPD. Dalam hal ini DPD adalah lembaga baru yang dibentuk pasca amendemen untuk mewakili aspirasi daerah. ***Ketiga***, MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena pasca amendemen prosedur pemberhentiannya harus melibatkan DPR berdasarkan fungsi pengawasan serta hasil pendapat DPR yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan konsep *judicialization of politics*.

Kemudian dari segi kewenangan, pasca amendemen terdapat sejumlah kewenangan MPR yang dipertahankan, diubah, dan dihapus. Sebelum amendemen, kewenangan MPR disajikan pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Kewenangan MPR sebelum Amendemen UUD 1945.

No.	Kewenangan	Dasar Kewenangan Dalam UUD 1945
1.	Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.	Pasal 3 dan Pasal 37
2.	Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.	Pasal 3

No.	Kewenangan	Dasar Kewenangan Dalam UUD 1945
3.	Memilih, melantik, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden (tidak ada peran DPR dan Mahkamah Konstitusi).	Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 9

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Kemudian pasca dilakukan amendemen pada rentang 1999-2002 telah memberikan implikasi yuridis terhadap kewenangan MPR dengan hasil perubahan adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Kewenangan MPR Setelah AmendemenUUD 1945 pada tahun 1999-2002.

No.	Kewenangan	Dasar Kewenangan Dalam UUD NRI 1945
1.	Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.	Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37
2.	Melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.	Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 9
3.	Memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar setelah dilakukan tahapan yang melibatkan DPR dan MK.	Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A, dan Pasal 7B
4.	Memilih wakil presiden dari 2 calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya.	Pasal 8 ayat (2)
5.	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 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.	Pasal 8 ayat (3)

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Apabila membandingkan kewenangan MPR antara sebelum dan sesudah amendemen berdasarkan tabel di atas, ada satu kewenangan MPR yang dihilangkan atau dihapus, yaitu kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tiap lima tahun. Selama rezim Orde Baru, keberadaan GBHN yang ditetapkan oleh MPR berfungsi sebagai pedoman penyusunan program pembangunan nasional—yang oleh rezim Soeharto dikonsepkan sebagai "Rencana Pembangunan Lima Tahun" (Repelita). Karena saat itu GBHN ditetapkan oleh MPR dan harus

dijalankan oleh Presiden—Presiden dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh MPR—maka tidak heran kalau Presiden saat itu juga berkedudukan sebagai mandataris MPR untuk menjalankan GBHN. Dalam kajian hukum administrasi negara, konsep pengalihan kewenangan yang tergolong "mandat" tersebut dimaknai sebagai pelimpahan dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.[1] Oleh karena kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN telah dihapus, maka praktisnya tidak ada lagi arah pembangunan yang didasarkan pada GBHN. Begitu pula kedudukan Presiden yang tidak lagi menjadi mandataris MPR.

Meski setelah amendemen UUD 1945 terdapat perubahan signifikan terhadap struktur kelembagaan dan kewenangan MPR, hingga saat ini masih terdapat beberapa produk hukum MPR yang masih berlaku. Dengan kata lain produk hukum yang masih memiliki daya ikat dan daya laku. Sebelum amendemen, kedigdayaan MPRS maupun MPR bersumber dari kewenangan konstitusional yang diperoleh langsung dari UUD 1945, dan kemudian kewenangan konstitusional itu banyak dituangkan ke dalam Ketetapan MPR—yang lazim disebut pula TAP MPR. Setiap rencana pembangunan yang ditetapkan sebagai GBHN—sebagaimana uraian sebelumnya, kerangka hukum yang mengatur GBHN itu adalah berbentuk TAP MPR. Contohnya TAP MPR No. II/MPR/1988 yang di dalamnya mengatur GBHN untuk periode 1989-1993. Serta ada pula TAP MPR No. Nomor II/MPR/1978 tentang Ekaprasetia Pancakarsa, yang di dalamnya berisikan penjabaran 36 butir pengamalan Pancasila—yang lebih populer dikenal sebagai "Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila" (P4).

Meski sebetulnya ketentuan mengenai produk hukum yang nomenklaturnya dinamai "TAP MPR" tidak diatur dalam UUD 1945, akan tetapi berdasarkan sejumlah kewenangan yang dimiliki MPR berdasarkan Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, dan Pasal 3 UUD 1945 telah cukup menerangkan kedudukan sekaligus sifat dari TAP MPR itu sendiri. Dengan demikian, karena saat itu MPR merupakan lembaga tertinggi negara sekaligus pemegang kedaulatan, maka implikasinya setiap produk hukum yang ditetapkan MPR (*in casu* TAP MPR) harus ditaati dan dijalankan oleh Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya. Ibarat sekarang, daya laku dan daya ikat TAP MPR hampir mirip dengan undang-undang. Bedanya saat itu TAP MPR hanya dibentuk oleh MPR,

[1] W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 103.

sedangkan undang-undang saat ini dibentuk oleh Presiden dan DPR secara bersama-sama.[2]

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai akibat tidak jelasnya sumber hukum serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Soekarno mengeluarkan Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 yang isinya meminta supaya Ketua DPR Gotong Royong (DPR-GR) mengeluarkan jenis peraturan perundang-undangan yang meliputi:[3]

1. Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima tertinggi Angkatan Perang 5 Juli 1959;
2. Peraturan Presiden, antara lain:
    a. Peraturan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945; dan
    b. Peraturan Presiden yang untuk melaksanakan Penetapan Presiden;
3. Peraturan Pemerintah, untuk melaksanakan Peraturan Presiden;
4. Keputusan Presiden, untuk melaksanakan Peraturan Presiden dalam melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan;
5. Peraturan Menteri, untuk mengatur sesuatu yang dibuat oleh departemen-departemen; dan
6. Keputusan Menteri, untuk melaksanakan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.

Untuk pertama kalinya, ketentuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditetapkan oleh MPRS. Kala itu pada tahun 1966, MPRS mengeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.[4] Dalam TAP MPRS No.

[2] Pasal 5 ayat (1) serta Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.
[3] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), 213.
[4] Sebelum keluarnya TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 telah dikeluarkan terlebih dahulu TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislasi Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945. TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 tersebut keluar sebagai bentuk koreksi konstitusional akibat adanya kerancuan pada materi muatan dan kerancuan pada tata urutan peraturan perundang-undangan yang telah diterapkan sebelumnya. Lihat Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. IX, no. 2 (2009): 5.

XX/MPRS/1966 disebutkan bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia meliputi:

1. Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945;
2. Dekrit presiden 5 Juli 1959;
3. Undang-undang Dasar;
4. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Kemudian dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 diatur pula jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan presiden; dan
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti:
    a. Peraturan menteri;
    b. Instruksi menteri; dan
    c. lain-lain.

Menurut hierarki di atas, TAP MPR ditempatkan di bawah UUD 1945 dan di atas UU atau Perpu. Penempatan tersebut dirasa masuk akal, sebab saat itu MPR memang lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan negara sekaligus menjalankan pelaksanaan UUD 1945. Namun ada persoalan terhadap hierarki di atas. Seperti yang dikatakan Maria Farida Indrati, harusnya "keputusan presiden" tidak bisa dimasukkan ke dalam hierarki karena sifat normanya yang individual, konkret, dan sekali selesai (*einmalig*).[5] Oleh karenanya keputusan presiden tergolong produk hukum yang bersifat penetapan (*beschikking*), bukan seperti produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan ciri pengaturan yang sifatnya umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).[6] Meski begitu, semua jenis peraturan perundang-undangan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 di atas merupakan peraturan tingkat pusat, tanpa memasukkan jenis peraturan tingkat daerah. Hal ini menjadi wajar, karena sesungguhnya penyelenggaraan pemerintahan negara saat itu

[5] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar dan Cara Pembentukannya* (Yogjakarta: Kanisius, 1998), 75-77.
[6] *Ibid*.

masih dilakukan secara terpusat atau terpimpin (*sentralism*) sehingga tidak menerapkan otonomi daerah. Begitu juga dengan "instruksi menteri" yang seharusnya tidak dimasukkan sebagai bagian dari hierarki karena tidak memenuhi ciri-ciri peraturan perundang-undangan.

Meski ada sejumlah kekurangan, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 telah diterapkan dalam jangka waktu yang sangat lama lebih dari 30 tahun. Penguasa rezim Orde Baru saat itu sebetulnya menyadari ada kekurangan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, dan sudah seharusnya diubah sebagaimana perintah TAP MPR No. V/MPR/1973 *jo*. TAP MPR No. IX/MPR/1978.[7] Namun rezim Soeharto saat itu cenderung mensakralkan UUD 1945 sehingga menghindari adanya upaya apapun yang terkait dengan UUD 1945, baik terhadap kedudukan UUD 1945 dalam hierarki maupun substansi pengaturannya untuk tidak diamendemen.

Setelah berlangsung lama, ketentuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diubah dan diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:[8]

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden; dan
7. Peraturan Daerah:
    a. Peraturan Daerah Provinsi;
    b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
    c. Peraturan Desa atau yang setingkat.

Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 di atas konsisten dengan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang masih memasukkan TAP MPR sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Itu bisa terjadi karena pada amendemen pertama (1999) dan kedua (2000) tidak ada perubahan terkait kedudukan struktural

[7] Retno Saraswati, *Op. Cit.*, 6.
[8] Lihat juga Pasal 3 TAP MPR No. III/MPR/2000.

kelembagaan dan kewenangan MPR. Perubahan terkait MPR baru dilakukan pada amendemen ketiga (2001). Meski begitu, ada sejumlah persoalan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000. ***Pertama***, soal kedudukan Perpu yang ada di bawah UU. Padahal baik UU maupun Perpu memiliki materi muatan yang sama. Hanya yang membedakan adalah situasi pembentukannya, yakni UU dibentuk dalam situasi normal, sedangkan Perpu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.[9] Apabila membandingkan hierarki dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, letak UU dan Perpu berada pada posisi sejajar, yang artinya tidak ada perbedaan dari segi kedudukan maupun materi muatannya. ***Kedua***, masih digunakannya jenis "keputusan presiden", yang sebetulnya tidak memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan yang sifatnya *regeling*. Hal ini berarti tetap mengulang kesalahan yang sama dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

Sejak amendemen ketiga (2001), MPR berubah menjadi lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga lain, serta tidak lagi mempunyai kewenangan membentuk TAP MPR sebagaimana ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang 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 itulah yang menjadi dasar bagi MPR untuk tidak membentuk lagi TAP MPR, serta harus melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR/MPRS yang masih berlaku. Pada 7 Agustus 2003, guna menindaklanjuti Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945, MPR mengeluarkan TAP MPR No. 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.

TAP MPR No. I/MPR/2003 sesungguhnya merupakan TAP MPR terakhir yang pembentukannya sekadar dimaksudkan untuk meninjau materi dan status hukum TAP MPRS/MPR yang sebelumnya sudah dibentuk. Oleh sebab itu TAP MPR No.

[9] Ketentuan kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Perpu ini sama sekali tidak mengalami perubahan norma ketika dilakukan amendemen. Hal itu sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 baik sebelum maupun sesudah amendemen.

I/MPR/2003 masih memiliki daya laku dan daya ikat hingga saat ini. Ketentuan dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 terbagi menjadi beberapa pasal yang di dalamnya mengatur status hukum dari TAP-TAP yang sudah ada tersebut, diantaranya sebagaimana tabel berikut:

Tabel 3. Status Hukum TAP MPRS/MPR dari tahun 1960 s.d 2002.

Pasal Dalam TAP MPR No. I/MPR/2003	Status Hukum	Jumlah TAP MPRS/MPR
Pasal 1	Ketetapan MPRS/MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	8 (delapan)
Pasal 2	Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan.	3 (tiga)
Pasal 3	Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.	8 (delapan)
Pasal 4	Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.	11 (sebelas)
Pasal 5	Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.	5 (lima)
Pasal 6	Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.	104 (seratus empat)

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Keenam klasifikasi di atas memiliki implikasi yang berbeda. TAP-TAP MPRS/MPR yang masih dinyatakan berlaku adalah TAP-TAP sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 di atas. Status TAP-TAP lain di luar Pasal 2 dan Pasal 4 di atas tentunya sudah tidak berlaku. Menurut Pasal 2, TAP MPRS/MPR yang dinyatakan "tetap berlaku dengan ketentuan" merupakan TAP-TAP yang berlaku sesuai dengan ketentuan yang dipersyaratkan. Beberapa TAP yang dimaksud Pasal 2 tersebut diantaranya:

1. TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik

Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

2. TAP MPR 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 1945.
3. TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR No. V/MPR/l999.

Sedangkan TAP-TAP yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang sesuai dengan Pasal 4 di atas diantaranya:

1. TAP MPR No. XXIX/ MPRS/ 1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
2. TAP MPR No. XI/MPR/ 1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. TAP 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 Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

6. TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Meski berdasarkan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 dinyatakan beberapa TAP masih berlaku sampai dengan terbentuknya UU, pada kenyataannya masih ada sejumlah TAP yang masih tetap berlaku karena belum adanya UU yang mengaturnya, seperti TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Meski amanat Aturan Tambahan telah ditindaklanjuti dengan TAP MPR No. I/MPR/2003 yang berisikan hasil tinjauan materi dan status hukum TAP MPRS/MPR, masih ada sejumlah masalah lain terkait keberlakuan dari TAP MPR No. I/MPR/2003 itu sendiri. Sebab ada ketidakjelasan kedudukan dan implikasi yuridis dari adanya TAP MPR No. I/MPR/2003 sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi dalam Pasal 2 dan Pasal 4 memuat sejumlah TAP MPRS/MPR yang masih memiliki daya laku hingga sekarang. Dengan kata lain dapat dikatakan TAP-TAP yang ada di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 di atas masih tergolong sebagai hukum positif.

Apabila kembali mencermati jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 sebagaimana uraian sebelumnya, TAP MPR No. III/MPR/2000 itu tergolong TAP yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang sesuai dengan Pasal 4. Pada 2004, telah diberlakukan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Maka secara otomatis, TAP MPR No. III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku. Dengan dibentuknya 10

Tahun 2004 bukan berarti tidak ada masalah, sebab di dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 sama sekali tidak memuat jenis dan hierarki TAP MPR. Selengkapnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:[10]

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:
    a. Peraturan Daerah provinsi;
    b. Peraturan Daerah kabupaten/kota;
    c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat.

Terhadap jenis dan hierarki di atas, ada sejumlah perbedaan menarik apabila dibandingkan dengan TAP MPR No. III/MPR/2000, diantaranya: (1) Perpu kedudukannya kembali sederajat dengan UU; (2) TAP MPR tidak ada dalam hierarki; (3) Keputusan Presiden diganti dengan Peraturan Presiden; (4) digunakannya istilah "Peraturan" untuk semua produk hukum yang bersifat pengaturan (*Regeling*).[11] Meski begitu, menurut hierarki di atas sama sekali tidak mencantumkan TAP MPR. Padahal, masih ada sejumlah TAP yang dinyatakan masih berlaku sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Perlu digarisbawahi bahwa UU No. 10 Tahun 2004 merupakan regulasi UU pertama yang dibentuk pasca amendemen sekaligus untuk menindaklanjuti Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003 supaya materi muatan TAP MPR No. III/MPR/2000 diatur kembali dalam bentuk undang-undang.

Setelah diterapkan cukup lama, UU No. 10 Tahun 2004 digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan—yang telah diubah dua kali dalam UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022. Meski UU No. 12 Tahun 2011 telah diubah dua kali, tidak ada ketentuan perubahan terhadap

[10] Berdasarkan Pasal 7 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004, selain hierarki yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan lain itu misalnya seperti Peraturan MPR, Peraturan BPK, Peraturan Menteri, dan lain-lain.

[11] Retno Saraswati, *Op. Cit.*, 9.

jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

Jenis dan hierarki dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 di atas ternyata mengatur berbeda dibandingkan dengan UU No. 10 Tahun 2004. Perbedaan yang paling mencolok adalah kembali diletakkannya TAP MPR berada setingkat di bawah UUD NRI 1945 dan setingkat di atas UU/Perpu. Pengaturan semacam ini mirip dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 dan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Hanya saja TAP MPR yang dimaksud dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 adalah TAP yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003.[12] Oleh sebab itu, meski TAP MPR masuk dalam jenis dan hierarki, ada batasan terkait TAP apa saja yang bisa dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan, yakni sebatas yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Pengaturan TAP MPR dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 bukan berarti membuka peluang dibentuknya kewenangan membentuk TAP oleh MPR. Sebab, yang diakui sebagai TAP MPR menurut Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 adalah TAP yang sudah ada menurut Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003.

Meski demikian, masih ada sejumlah persoalan hukum terkait dengan TAP MPR itu sendiri—yang masih diakui keberadaannya oleh Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011. Yang harus digarisbawahi saat ini adalah MPR tidak lagi berwenang membentuk TAP. Kewenangan pembentukan Peraturan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 sesungguhnya tidak dimaknai sebagai TAP MPR yang sudah lebih dahulu eksis. Meski TAP MPR dan Peraturan MPR tersebut sama-sama mengatur materi muatan yang bersifat *regeling*, tapi secara bentuk dan masa/periode berlakunya itu berbeda. Peraturan MPR hanya bisa dimaknai sebagai peraturan

[12] Lihat Penjelasan Pasal 7 huruf b UU No. 12 Tahun 2011.

lembaga yang berlaku mengikat ke dalam MPR itu sendiri bertalian dengan hal-hal bersifat administratif dan teknis secara internal kelembagaan. Berbeda dengan TAP MPR yang dahulunya berlaku mengikat ke luar lembaga, yang daya laku dan daya ikatnya layaknya UU—atau bahkan daya lakunya melebihi UU.

Dimasukkannya TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang masih menjadi perdebatan bagi banyak kalangan. Bahkan dikatakan Dian Agung Wicaksono, masuknya kembali TAP MPR ke dalam hierarki merupakan sebuah politik hukum yang tidak lazim di tengah wacana perbaikan sistem hukum Indonesia, khususnya dari segi tertib peraturan perundang-undangan.[13] Sebagai peraturan perundang-undangan peninggalan rezim masa lalu yang sudah tereduksi kuantitasnya melalui amanat amandemen UUD 1945, maka menjadi aneh apabila TAP MPR justru ditempatkan di bawah langsung UUD 1945 dan di atas UU/Perpu.[14] Secara praktik pun, TAP MPR yang masih eksis tidak bisa dijadikan sebagai dasar hukum pembentukan undang-undang, sebab hanya bisa ditindaklanjuti dengan membentuk undang-undang khusus yang mengatur persoalan sebagaimana amanat TAP-TAP khusus itu.

Mahkamah Konstitusi (MK) pun dalam beberapa putusannya juga pernah tegas mengatakan tidak berwenang menguji TAP MPR melalui mekanisme *judicial review*.[15] Ketika terdapat pengajuan perkara *judicial review* yang objeknya adalah TAP MPR, umumnya MK memutus "tidak dapat diterima" (*niet ontvankelijke verklaard* "NO") karena memang pengujian TAP MPR bukanlah kewenangannya.[16] Atau beberapa pengujian yang permohonannya ditolak karena tidak memiliki alasan hukum yang kuat. Hal itu sebagaimana perkara Putusan No. 24/PUU-XI/2013, Putusan No. 75/PUU-XII/2014, Putusan No. 59/PUU-XIII/2015, dan Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023.

---

[13] Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan tas Kepastian Hukum yang dil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 10, no 1 (2013): 144.

[14] *Ibid*.

[15] Hal ini sebagaimana Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013.

[16] Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang--undang terhadap Undang--Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang--Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*."

Dalam beberapa putusan MK di atas, hingga kini, konstitusionalitas TAP MPR seakan-akan berada pada posisi dan status hukum yang tidak jelas. Materi muatan TAP MPR yang ada di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 masih belum ditindaklanjuti secara keseluruhan. Misalnya beberapa TAP yang masih berlaku—baik secara keseluruhan norma maupun sebagian norma—yaitu seperti:

1. TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.
2. TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
4. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
5. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
6. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dari TAP-TAP di atas memang ada sebagian norma TAP MPR yang sudah ditindaklanjuti, tetapi sebagian lagi belum ada langkah tindak lanjut dalam undang-undang. Seperti sebagian norma TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa telah ditindaklanjuti dengan dibentuknya UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.[17] Masalahnya, di tingkat praktik pun ada begitu banyak kebijakan yang tidak sejalan dengan amanat etika kehidupan berbangsa. Padahal salah satu kaidah pelaksanaan TAP MPR No. VI/MPR/2001 adalah "*internalisasi dan sosialisasi etika kehidupan berbangsa*". Dalam konteks etika politik dan pemerintahan misalnya, terdapat ketentuan bahwa "*Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara*."

[17] Dian Agung Wicaksono, *Op. Cit.*, 165.

Hingga kini, efektivitas dari pengaturan TAP MPR No. VI/MPR/2001 pastinya akan terus dipertanyakan—karena seiring banyaknya kasus korupsi, budaya intoleran, dan kasus asusila di lingkup penyelenggara negara—yang justru menunjukkan lemahnya implementasi etika kehidupan berbangsa di lingkup pemerintahan dan politik. Fenomena yang kian hari kian terasa ini menggambarkan bahwa norma yang diamanatkan oleh TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa belum sepenuhnya menjadi pedoman dalam praktik penyelenggaraan negara. Lemahnya internalisasi nilai-nilai etika ini juga memperlihatkan adanya kesenjangan antara norma hukum dengan realitas sosial dan politik di Indonesia.[18]

Persoalan serupa pun juga terjadi terhadap TAP-TAP lainnya yang sesungguhnya perlu ditindaklanjuti secara keseluruhan. Sebab TAP MPR No. I/MPR/2003 hanya sekadar meninjau materi dan status hukumnya. Tindak lanjut selebihnya terhadap TAP-TAP eksisting harus disesuaikan dengan yang dipersyaratkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Oleh sebab itu, terhadap perkembangan TAP MPR dalam kerangka peraturan perundang-undangan perlu dievaluasi secara komprehensif. Evaluasi ini menjadi langkah penting dalam rangka menata sistem hukum nasional yang lebih tertib dan relevan. Sebab dalam praktiknya, masih terdapat sejumlah ketidakjelasan dalam implementasi dan keberlanjutan dari TAP MPR No. I/MPR/2003 itu sendiri.

Sebagian norma yang dinyatakan tetap berlaku membutuhkan penyesuaian dengan kebutuhan zaman dan perkembangan hukum yang dinamis, sementara beberapa norma yang tidak diberi tindak lanjut menyisakan kekosongan hukum yang dapat berdampak pada ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, evaluasi menyeluruh diperlukan untuk memastikan bahwa TAP-TAP dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 benar-benar mendukung harmonisasi sistem hukum nasional, memperkuat kepastian hukum, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat serta tantangan kebangsaan saat ini. Terhadap persoalan yang demikian, tentu dirasa penting supaya dilakukan evaluasi berupa kajian komprehensif terhadap perkembangan materi dan

[18] Di sisi lain, tantangan dalam sosialisasi etika kehidupan berbangsa juga menjadi faktor penghambat. Kurangnya upaya sistematis dari pemerintah maupun masyarakat untuk membumikan etika berbangsa membuat norma-norma tersebut hanya berhenti sebagai dokumen formal tanpa dampak nyata dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini diperburuk dengan minimnya penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran etika oleh pejabat negara, yang akhirnya menciptakan preseden buruk bagi penguatan integritas dan akuntabilitas publik.

status hukum, serta langkah strategis dalam mewujudkan ketertiban peraturan perundang-undangan di masa mendatang.

Persoalan TAP MPR ini membutuhkan analisis "politik hukum" karena bertalian erat dengan cita hukum (*rechtsidee*) yang ingin diwujudkan di masa mendatang, dalam hal ini ketertiban peraturan perundang-undangan (*ius constituendum*). Analisis politik hukum terhadap TAP MPR, termasuk TAP MPR No. I/MPR/2003, menjadi kunci untuk memahami bagaimana ketetapan ini mencerminkan arah pembentukan dan pengembangan hukum nasional. Sebagai bagian dari upaya menciptakan cita hukum berupa ketertiban peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mampu mengintegrasikan nilai-nilai dasar yang diamanatkan dalam TAP MPR dengan kebutuhan hukum yang dinamis dan aspirasi masyarakat. Politik hukum tidak hanya mengkaji posisi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi juga menilai relevansinya terhadap tantangan sosial, politik, dan ekonomi masa kini. Dalam konteks ini, evaluasi terhadap TAP MPR juga harus mempertimbangkan dampaknya terhadap penyelarasan norma hukum, penghapusan regulasi yang tumpang tindih, serta penguatan sistem hukum yang responsif terhadap perubahan zaman. Dengan demikian, politik hukum dapat menjadi pisau analisis untuk memastikan bahwa keberadaan TAP MPR—termasuk status dan materi normanya—selaras dengan visi negara hukum yang berkeadilan, berkepastian, dan relevan bagi pembangunan nasional.

B. IDENTIFIKASI PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, yang ingin dikaji sebagai isu hukum penelitian ini adalah evaluasi materi dan status hukum TAP MPR No. I/MPR/2003. Sebab di dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 tersebut masih termuat beberapa TAP yang memiliki daya laku dan daya ikat sebagai peraturan perundang-undangan—sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b beserta Penjelasannya UU No. 12 Tahun 2011. Permasalahannya, saat ini MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan TAP. Begitu pula keberadaan TAP-TAP yang masih berlaku saat ini berada pada situasi yang terombang-ambing karena tidak bisa dicabut, ditindaklanjuti, dan dikritisi substansinya—seperti melalui mekanisme *judicial review*. Dari segi hierarki peraturan perundang-undangan pun ada kecenderungan kedudukan TAP MPR yang

berubah-ubah, sempat tidak dimasukkan dalam UU No. 10 Tahun 2004, tetapi kemudian dimasukkan lagi dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Masih eksisnya TAP MPR—meski dalam jumlah sedikit—tentunya membuka peluang wacana supaya MPR diberikan kewenangan lagi untuk mengeluarkan TAP dan menetapkan GBHN. Langkah itu tentunya harus dilakukan melalui amendemen UUD NRI 1945, karena tidak bisa dilakukan melalui konvensi ketatanegaraan. Atas permasalahan tersebut, ditetapkan beberapa rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan, baik sebelum maupun sesudah amendemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002?
2. Bagaimana latar belakang pengaturan dan klasifikasi TAP MPR?
3. Bagaimana evaluasi materi dan dan status hukum TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan?
4. Bagaimana langkah kebijakan hukum untuk melakukan rekonstruksi pengaturan dan kedudukan TAP MPR supaya sejalan dengan prinsip negara hukum dan tertib peraturan perundang-undangan?

C. TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan identifikasi permasalahan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

a. Menganalisis kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan, baik sebelum maupun sesudah amendemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002.
b. Mengelaborasi dan mendeskripsikan latar belakang pengaturan dan klasifikasi TAP MPR.
c. Menganalisis dan menjabarkan evaluasi materi dan dan status hukum TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan.
d. Menganalisis dan merumuskan langkah kebijakan hukum untuk melakukan rekonstruksi pengaturan dan kedudukan TAP MPR supaya sejalan dengan prinsip negara hukum dan tertib peraturan perundang-undangan.

2. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini tentunya dimaksudkan supaya memiliki kegunaan signifikan dalam mengatasi persoalan kelembagaan dan kewenangan MPR khususnya yang berkaitan dengan TAP MPR. Keberadaan TAP MPR No. I/MPR/2003 sudah berlaku selama lebih dari 21 tahun, sehingga memang sudah semestinya dilakukan penelitian hukum yang mendalam (*in depth legal research*) untuk mengetahui bagaimana hasil tindak lanjut dari TAP MPR No. I/MPR/2003 itu sendiri, utamanya TAP-TAP yang ada di dalam Pasal 2 dan Pasal 4. Selama 21 tahun ke belakang, memang sudah ada TAP-TAP yang secara otomatis tidak berlaku karena telah dibentuk undang-undang. Akan tetapi tidak semua TAP-TAP di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 otomatis tidak berlaku, karena sesungguhnya masih ada beberapa TAP yang belum ditindaklanjuti dengan membentuk undang-undang khusus, atau bahkan belum semua materi muatan dalam TAP-TAP di Pasal 2 dan Pasal 4 telah seluruhnya terakomodasi dalam undang-undang.

Penelitian ini memang dimaksudkan supaya memiliki kontribusi signifikan baik secara keilmuan hukum (*legal science*) maupun dalam praktik kebijakan hukum (*legal practice*). Relevansi pengaturan dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 tentu harus dikaji, sekaligus menentukan langkah strategis kedepannya supaya semua amanat dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 benar-benar ditindaklanjuti oleh pemangku kebijakan, apakah oleh MPR itu sendiri, atau oleh Pembentuk Undang-Undang (Presiden dan DPR). Wacana yang berkembang di masyarakat terkait perlunya amendemen kelima guna memperkuat kedudukan MPR melalui kewenangan membentuk TAP dan menetapkan GBHN tentu harus dijawab pula dalam penelitian ini. Sehingga kedepannya hasil penelitian ini mampu memberikan jawaban ilmiah—dari segi keilmuan hukum—dalam mengatasi persoalan kelembagaan yang dihadapi MPR saat ini dan masa mendatang, utamanya perihal TAP MPR (*in casu* TAP MPR No. I/MPR/2003).

D. METODE PENELITIAN

Kajian ini tergolong sebagai penelitian hukum (*legal research*) yang memfokuskan pada evaluasi materi dan status hukum TAP MPR No. I/MPR/2003. Menurut Morris L. Cohen dalam Peter Mahmud Marzuki mengartikan penelitian

hukum sebagai "*the process of finding the law that govern activities in human society*."[19] Apabila berangkat dari definisi itu, penelitian hukum tidak bisa dilepaskan dari kaitannya dengan masyarakat sebagai bagian dari kajian hukum.[20] Dari segi definisi, menurut Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, penelitian hukum merupakan suatu penelitian yang mempunyai objek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat.[21] Sebagai suatu kegiatan penelitian, maka proses analisis dan pengkajian hukum harus dilakukan secara metodis, sistematis, konsisten, dan terstruktur, serta dilandasi dengan teori, konsep, atau prinsip hukum tertentu. Oleh sebab itu, hal penting yang tidak boleh dilepaskan dalam proses penelitian hukum yakni menerapkan penalaran hukum (*legal reasoning*) guna memastikan adanya kesesuaian antara permasalahan hukum dengan kerangka berpikir penelitian hukum.

Metode dalam penelitian hukum ini menjabarkan beberapa aspek yang terkait dengan aspek metodologis, diantaranya: (1) jenis penelitian; (2) pendekatan penelitian; (3) jenis bahan hukum; (4) teknik penelusuran bahan hukum; dan (5) teknis analisis bahan hukum.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yang disebut pula penelitian doktrinal (*doctrinal legal research*) atau penelitian dogmatik.[22] Menurut Zainuddin Ali, penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.[23] Proses penelitiannya dilakukan secara analitis induktif yang bertitik tolak dari premis-premis dalam norma hukum positif ataupun konsep dan teori hukum.[24] Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, penelitian hukum normatif mengkonsepsikan hukum dalam bentuk 3 (tiga)

[19] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Kencana, 2007), 57. Lihat selengkapnya Morris L. Cohen & Kent C. Olson, *Legal Research* (St. Paul, Minn: West Publishing Company, 1992), 1.
[20] Menurut pandangan Abdul Rachmad Budiono, hukum dan masyarakat tidak bisa dipisahkan, karena masyarakat mempengaruhi hukum, dan sebaliknya hukum juga dipengaruhi masyarakat. Sebagaimana dikatakan pula oleh Cicero dalam adagium "*ubi societas, ibi ius*", dimana ada manusia disitu ada hukum. Abdul Rachmad Budiono, Bahan Perkuliahan pada mata kuliah Hukum dan Perubahan Sosial, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2024. Lihat juga Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Cet. Ke-5 (Jakarta: Rajawali Pers, 1988), 179.
[21] Junaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Cet. Ke-2 (Jakarta: Kencana, 2018), 16.
[22] Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), 89.
[23] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 24.
[24] *Ibid*, 25.

lapisan yang meliputi: (i) hukum sebagai asas dan ajaran moral, (ii) hukum sebagai kaidah peraturan perundang-undangan, serta (iii) hukum sebagai putusan hakim dalam arti hukum *in concreto*.[25]

Penelitian ini tergolong normatif karena yang menjadi objek kajiannya adalah peraturan perundang-undangan, yakni TAP MPR, utamanya TAP MPR No. I/MPR/2003. Fokus dari penelitian ini adalah menganalisis keberadaan TAP-TAP MPR yang ada di dalam TAP MPR No. I/MPR/2003, terutama di Pasal 2 dan Pasal 4. Sebab berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011, TAP MPR masih diakui ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Praktisnya, penelitian ini menganalisis aspek norma terkait tindak lanjut dari Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Pasal 2 mengamanatkan supaya TAP-TAP MPR tetap berlaku dengan ketentuan, sedangkan Pasal 4 berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang. Sesuai dengan kajian itu, maka jelas bahwa penelitian ini merupakan penelitian normatif yang mendasarkan pada aspek norma peraturan perundang-undangan ditambah dengan kajian teori dan konsep.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum (*legal research approach*) yang relevan dengan titik tekan isu hukum. Pendekatan penelitian perlu ditentukan guna memberikan kejelasan batasan terkait penekanan argumentasi, perspektif, dan analisis hukumnya akan seperti apa. Sebab, sebagaimana dikatakan Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah atas isu hukum sangat tergantung dari cara pendekatan yang digunakan.[26] Apabila terhadap objek penelitian hukum yang sama digunakan pendekatan berbeda, maka akan dihasilkan analisis dan kesimpulan yang berbeda pula.[27]

Sesuai dengan isu hukum, identifikasi permasalahan, dan jenis penelitian hukum di atas, pendekatan yang digunakan ada 5 (lima), diantaranya: (a) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*); (b) pendekatan konsep (*consep approach*); (c) pendekatan analitis (*analytical approach*); (d)

[25] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, dan Masalah* (Jakarta: ELSAM dan HuMA, 2002), 145-177.
[26] Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, 130.
[27] *Ibid*.

pendekatan historis (*historical approach*); dan (e) pendekatan filsafat (*philosophical approach*).[28] Terhadap penelitian ini, masing-masing pendekatan tersebut diuraikan sebagai berikut:

a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan

Pendekatan ini berobjekkan substansi peraturan perundang-undangan, baik hukum di masa lampau maupun di masa sekarang (*positive law*). Pendekatan ini akan mengelaborasi dan menganalisis semua jenis TAP MPR yang ada di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 serta berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Penelitian ini juga akan mengarahkan pada langkah regulatif untuk memperbaiki kedudukan TAP MPR dalam bingkai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

b. Pendekatan Konsep

Pendekatan konseptual menggunakan pandangan-pandangan, doktrin, ataupun prinsip/asas yang berkembang di dalam ilmu hukum.[29] Umumnya, pendekatan ini digunakan untuk memperbaiki aspek struktural atau konsep implementatif dari kebijakan hukum itu sendiri. Pendekatan ini sangat relevan digunakan untuk menganalisis persoalan kedudukan TAP MPR apakah memenuhi pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dipahami sekarang. Andaikata keberadaan TAP MPR tidak lagi relevan di era sekarang, lantas konsep seperti apa untuk melakukan perbaikan hukum terhadap keberadaan TAP MPR berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003.

c. Pendekatan Analitis

Pendekatan analitis dilakukan melalui pemeriksaan secara konsepsional atas makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan.[30] Dalam konteks penelitian hukum ini akan ditekankan pada hal-hal yang sifatnya gramatikal. Sebab penelitian ini merupakan penelitian normatif yang tidak bisa dilepaskan dari batasan pengertian (definisi) dan makna hukum dalam teks peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu penting supaya analisis terhadap TAP MPR No. I/MPR/2003 dan

[28] *Ibid*. 131.
[29] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-12 (Jakarta: Kencana, 2016), 135-136.
[30] Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, 138.

peraturan perundang-undangan lainnya memiliki konsistensi dalam menggunakan istilah dan penormaan.

d. Pendekatan Historis

Pendekatan ini digunakan untuk memahami lebih mendalam terkait sistem hukum, dinamika politis pembentukan peraturan perundang-undangan, hingga aspek kelembagaan.[31] Melalui pendekatan ini diharapkan akan memperoleh gambaran utuh mengenai sejarah kelembagaan MPR beserta kewenangannya mengeluarkan TAP MPR sejak awal Indonesia merdeka hingga sekarang. Terlebih lagi keberadaan MPR serta TAP MPR mengalami dinamika yang cukup panjang seiring bergantinya konstitusi negara dan rezim pemerintahan.

e. Pendekatan Filsafat

Pendekatan filsafat ini mencoba menguak dan menganalisis secara mendalam terhadap isu hukum yang dikaitkan pula dengan hakikat (ontologis), ilmu pengetahuan (epistemologis), dan kaidah nilai (aksiologis). Digunakannya pendekatan ini karena akan menganalisis aspek kelembagaan MPR beserta produk hukumnya (TAP MPR) apakah masih tetap diperlukan guna menunjang sistem hukum nasional atau sudah tidak relevan lagi. Pendekatan inilah yang akan mempermudah dalam proses penalaran hukum (*legal reasoning*).

3. Jenis Bahan Hukum

Karena jenis penelitian ini tergolong normatif, maka digunakan bahan hukum untuk membantu memecahkan masalah yang telah dirumuskan. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif,[32] artinya bersumber dari otoritas resmi tertentu yang memiliki kewenangan mengelola atau membentuk sumber bahan hukum itu. Yang tergolong bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, naskah akademik, risalah pembahasan, dan putusan pengadilan.[33] Bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya:

[31] *Ibid*., 144.
[32] Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, 181.
[33] *Ibid*.

a. UUD NRI 1945;
b. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003;
c. Undang-Undang sektoral; dan
d. Putusan MK.

Sedangkan, bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan tergolong bahan hukum primer, seperti buku, jurnal, tugas akhir ilmiah, kamus, eksaminasi, anotasi, dan lainnya.[34] Penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder dimaksudkan supaya mendukung dan memperkuat analisis terhadap bahan hukum primer, termasuk mendukung dalam menganalisis pembahasan dan merumuskan rekomendasi kebijakan hukum.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum diperoleh dengan cara studi kepustakaan (*library study*). Pengumpulan bahan hukum ini menggunakan beberapa platform otoritas lembaga negara seperti Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), perpustakaan, aplikasi Ipusnas (Perpustakaan Nasional), serta referensi jurnal seperti *google scholar*, *sciencedirect*, JSTOR, DOAJ, *cambridge.org*, *taylor and francis*, dan lain-lain.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Terhadap semua bahan hukum yang telah diperoleh, kemudian dilakukan analisis dengan menggunakan teknik penafsiran gramatikal, sistematis, dan hermeneutika. Penafsiran gramatikal digunakan untuk memahami arti atau maksud suatu norma dalam peraturan perundang-undangan berdasarkan struktur bahasa yang digunakan, termasuk dari segi *original intent*. Sementara itu, penafsiran sistematis berfungsi mengaitkan pengertian dan penafsiran norma tertentu (baik pada pasal maupun ayat) dengan norma lainnya, baik dalam peraturan yang sama maupun yang berkaitan, guna memperoleh pemahaman yang menyeluruh dan konsisten. Sedangkan pendekatan hermeneutika berfokus pada mencari maksud atau tujuan di balik suatu aturan hukum dengan memperhatikan hubungan antara teks hukum, pembuat hukum, dan situasi

[34] *Ibid*.

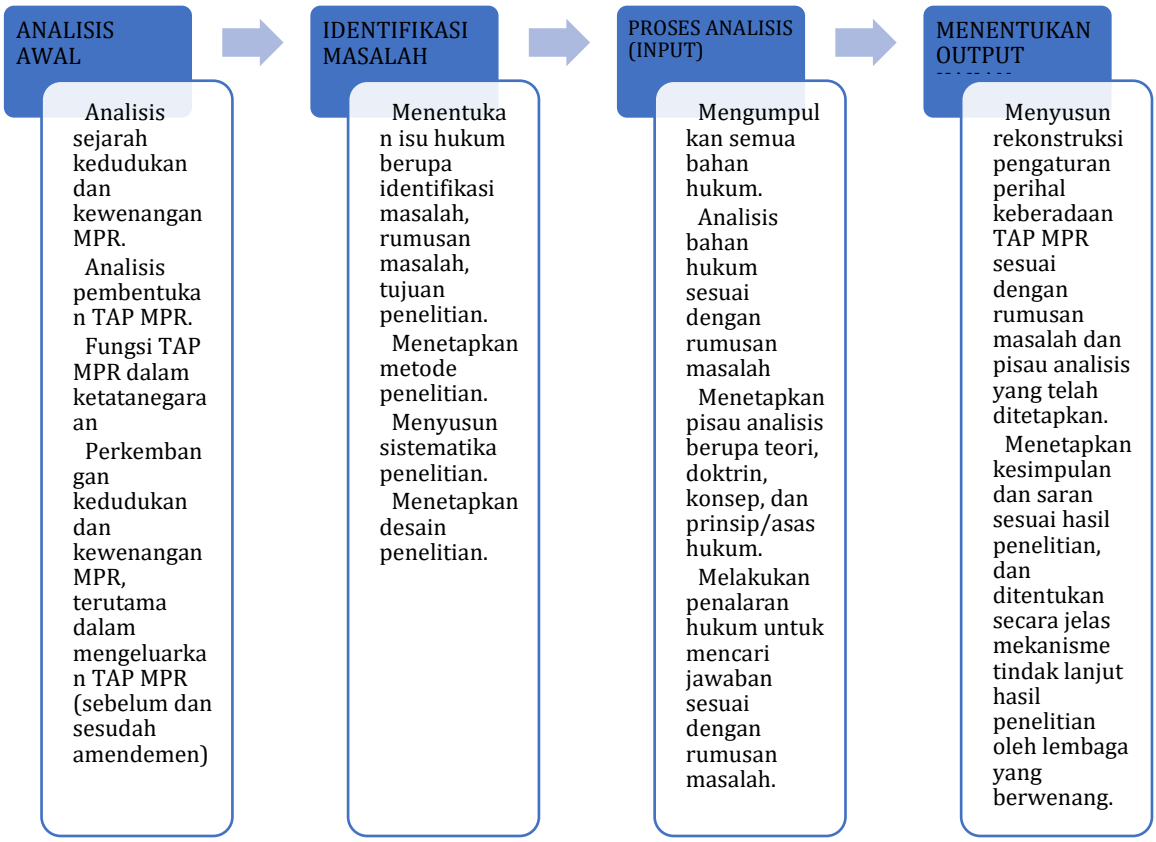
konkret yang melingkupinya. Hermeneutika hukum tidak hanya terbatas pada analisis literal atau sistematis, tetapi juga melibatkan dialog antara teks hukum dan realitas yang dihadapinya, sehingga dapat menghasilkan pemahaman yang lebih holistik dan relevan.

Dalam penelitian ini, analisis terhadap bahan hukum sekunder dilakukan menggunakan teknik penalaran hukum deduktif, yaitu menghubungkan premis umum ke premis khusus melalui pendekatan rasionalisme, yang menitikberatkan pada harmonisasi dan sinkronisasi norma. Metode ini memungkinkan peneliti untuk menyusun analisis konseptual dalam rangka mengidentifikasi dan mengevaluasi permasalahan dalam norma peraturan perundang-undangan yang memerlukan pembenahan.

E. DESAIN PENELITIAN

Penelitian ini memiliki desain yang berisikan alur atau kerangka pemikiran yang digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1. Desain penelitian.



Sumber: diolah, 2024.

A. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini menggunakan sistematika sebagai berikut:

Tabel 4. Sistematika penulisan penelitian.

BAB	KETERANGAN
Bab I Pendahuluan	Bab ini menganalisis isu hukum terkait kedudukan MPR beserta produk hukum TAP MPR yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Bab ini juga merumuskan identifikasi permasalahan, tujuan dan signifikansi, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
Bab II Dinamika Kelembagaan dan Problematika TAP MPR	Bab ini membahas mengenai dinamika kelembagaan MPR beserta problematika kedudukan dan pengaturan TAP MPR dalam tertib peraturan perundang-undangan. Dari segi kelembagaan akan menguraikan aspek sejarah MPR dari masa ke masa, sedangkan dari segi TAP MPR akan menganalisis problematika dan relevansinya sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.
Bab III Latar Belakang Pengaturan dan Klasifikasi TAP MPR	Bab ini khusus membahas TAP-TAP MPR apa saja yang masih menjadi persoalan sebagai bagian dari hukum positif. Kajian pada bab ini ditekankan dari aspek sejarah pengaturan TAP MPR, kemudian membahas klasifikasi TAP MPR yang berdasarkan TAP MPR No. I/MPR/2003.
Bab IV Evaluasi Materi dan Status Hukum TAP MPR	Bab ini menganalisis apa saja persoalan TAP MPR No. I/MPR/2003 yang di dalamnya menentukan materi dan status hukum TAP MPR sejak tahun 1960 hingga 2002. Selain itu dibahas pula persoalan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.
Bab V Rekonstruksi Pengaturan dan Kedudukan Hukum TAP MPR	Bab ini berisi analisis rekonstruktif yang menawarkan berbagai model usulan untuk memperbaiki keberadaan TAP MPR, khususnya TAP MPR No. I/MPR/2003. Mengingat banyaknya perdebatan mengenai kedudukan TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia, diperlukan langkah strategis untuk mengidentifikasi dan merumuskan solusi atas persoalan yang ada saat ini. Oleh karena itu, bab ini mengadopsi pendekatan politik hukum sebagai kerangka analisis utama, guna memastikan bahwa setiap usulan rekonstruksi tidak hanya bersifat normatif tetapi juga

BAB	KETERANGAN
	relevan dengan dinamika hukum dan kebutuhan masyarakat.
Bab VI Penutup	Bab ini memberikan ringkasan berupa kesimpulan serta rumusan rekomendasi yang bisa diterapkan sebagai kebijakan hukum di masa mendatang terhadap keberadaan TAP MPR No. I/MPR/2003.

Sumber: diolah, 2024.

BAB II

DINAMIKA KELEMBAGAAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. KEDUDUKAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

1. Kedudukan MPR Sebelum Amendemen 1999-2001

Gagasan pendirian MPR tidak bisa dilepaskan dari gagasan *the founding fathers* saat berlangsungnya sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pada 29 Mei 1945, M. Yamin telah menyampaikan gagasannya perihal demokrasi perwakilan dengan kutipan pidato sebagai berikut:[35]

> "Menurut peradaban Indonesia, maka permusyawaratan dan perwakilan itu adalah di bawah pimpinan hikmah-kebijaksanaan yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan. Dasar perwakilan itu ialah tenaga yang kuat dan yang memberi warna dan aliran istimewa kepada keinginan orang Indonesia kepada susunan tata-negara. Perwakilan tidaklah saya menguatkan persekutuan hukum adat dalam tata-negara bagian bawah, tetapi juga menjadi pedoman dalam keinginan bangsa sekarang dalam menyusun tata-negara bagian tengah dan bagian atas. Suatu Negara Indonesia yang akan dibentuk tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tata-negara rakyat, apabila sifat perwakilan tidak dipakai. Sebaliknya apabila dasar perwakilan secara Indonesia dilanjutkan sampai kepada kepala bagian tata-negara dengan mementingkan dasar permusyawaratan dan rasionalisme, maka dengan ringkas kita akan mendapat suatu susunan negara yang sewajar dengan peradaban kita. Lagi pula masuklah dalam tata-negara suatu sifat ketatanegaraan Indonesia, yang ternyata kuat dan terbukti sejak dari zaman pra-historia sampai sekarang ini. Dasar perwakilan adalah dasar abadi menurut kebudayaan Indonesia. Bagaimana menjalankan sifat perwakilan itu, buat sementara waktu tidaklah akan dibicarakan panjang-lebar dalam bagian ini: menjalankan dasar tata-negara semata-mata untuk menentukan secara berfikir dan mencari dasar yang sewajar dengan peradaban Indonesia pada waktu ini dan bagaimana baiknya untuk hari yang akan datang. Dengan berfikir secara begini maka kita memberi bentuk dasar dan isi kepada Negara Indonesia menurut dasar ketimuran dan tidak mengenakan baju pinjaman dari peradaban bangsa Barat atau peradaban dari luar. Di dalamnya juga tersimpan niat hendak memberi kekuatan yang tetap kepada negara baru itu."

Selain M. Yamin, pada 31 Mei 1945, Soepomo juga menyampaikan pidato usulannya perihal persiapan kemerdekaan Indonesia, yang salah satunya gagasan

[35] Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang dari Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, Tanpa Tahun, 13.

pembentukan badan permusyawaratan. Pemikiran Soepomo ini lebih spesifik terkait pentingnya lembaga perwakilan untuk mengimbangi kekuasaan kepala negara. Kutipan pidato Soepomo tersebut yakni sebagai berikut:[36]

> "Untuk menjamin supaya pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan Negara Indonesia, harus dibentuk sistem *badan permusyawaratan*. Kepala Negara akan terus bergaulan dengan Badan Permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Bagaimana akan bentuknya Badan Permusyawaratan itu, ialah satu hal yang harus kita selidiki, akan tetapi hendaknya jangan memakai sistem individualisme."

Soekarno pun pada 1 Juni 1945 juga menyampaikan gagasan melalui pidatonya yang cukup banyak menyinggung persoalan demokrasi dan permusyawaratan rakyat. Selengkapnya kutipan pidato Soekarno tersebut adalah sebagai berikut:[37]

> "Jikalau memang kita rakyat Islam, marilah kita bekerja sehebat-hebatnya, agar supaya sebagian yang terbesar dari pada kursi-kursi badan perwakilan Rakyat yang kita adakan, diduduki oleh utusan Islam. Jikalau memang rakyat Indonesia rakyat yang bagian besarnya rakyat Islam, dan jikalau memang Islam di sini agama yang hidup berkobar-kobar di dalam kalangan rakyat, marilah kita pemimpin-pemimpin menggerakkan segenap rakyat itu, agar supaya mengerahkan sebanyak mungkin utusan-utusan Islam ke dalam badan perwakilan ini. ….. Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial. ….. Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, hendaknya bukan badan permusyawaratan *politieke democratie* saja, tetapi badan yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *politieke rechtvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid*. Kita akan bicarakan hal-hal ini bersama-sama, saudara-saudara, di dalam badan permusyawaratan!"

Kesamaan pandangan dari ketiga tokoh di atas yakni sama-sama menganggap pentingnya penerapan demokrasi dan membentuk lembaga perwakilan. Gagasan ketiga tokoh itulah yang menjadi pelopor dianutnya paham negara demokrasi yang tertuang dalam sila keempat Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Ditambah lagi saat itu dalam proses pembahasan rumusan UUD NRI 1945 juga dibahas mengenai lembaga perwakilan yang nantinya akan dibentuk. Usulan Soepomo yang saat itu menyampaikan gagasan bernama "badan permusyawaratan", kemudian diadopsi ke dalam UUD 1945 yang diberi nama "Majelis Permusyawaratan Rakyat". Keberadaan MPR saat itu dianggap sebagai

[36] *Ibid*., 35.
[37] *Ibid*., 70 dan 72.

jelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang anggota-anggotanya berasal dari wakil rakyat (DPR), serta utusan daerah dan utusan golongan. Konsep inilah yang kemudian disepakati dalam sidang PPKI pada saat pengesahan UUD 1945 sebagai konstitusi negara pada 18 Agustus 1945.

Ketika merunut sejarah pembentukan MPR pasca Indonesia merdeka, kelembagaan MPR baru pertama kali diatur dalam UUD 1945 (sebelum amendemen) yang ditetapkan 18 Agustus 1945. Dengan memaknai ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, MPR pernah menjadi "lembaga tertinggi negara" dengan memegang kedaulatan parlemen (*parliament sovereignty*) sebagaimana berbunyi "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*." Pasca Indonesia merdeka, saat itu kelembagaan MPR tidak langsung dibentuk. Oleh sebab itu diatur dalam ketentuan peralihan, yakni Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

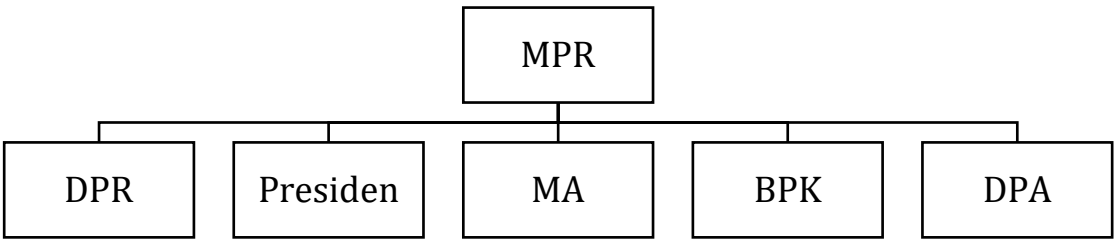
> "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional."

Meski kala itu berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 tugas-tugas parlemen seharusnya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan komite nasional, justru dijalankan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berfungsi memegang kekuasaan legislatif dan membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara bersama Presiden.[38] Secara logika, harusnya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan KNIP, bukan dijalankan langsung oleh KNIP. Meski demikian saat itu memang kondisi yang masih serba terbatas terdapat keadaan ketatanegaraan yang tidak sepenuhnya memadai. Sehingga ada sedikit penyimpangan dari yang semestinya diterapkan. Adanya KNIP itulah yang kemudian menjadi cikal bakal kelembagaan MPR.

Secara struktural ketatanegaraan, susunan kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945 menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan sebagaimana tergambar berikut ini:

[38] Zain Badjeber, "Konstitusi dan Sejarah MPR dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Makalah, Seminar Sehari di MPR RI, 2009, 3-4.

Bagan 2. Struktur lembaga negara berdasarkan UUD 1945 (sebelum amendemen).



Sumber: bahan hukum primer, diolah, 2024.

Keberlakuan UUD 1945 sesungguhnya tidak berlangsung lama. Bahkan kelembagaan organ-organ negara saat itu masih belum berfungsi sempurna. Tidak lama kemudian pada 27 Desember 1949, keberlakuan UUD 1945 digantikan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang pada kenyataannya juga hanya berlaku hingga 5 Juli 1959 yang digantikan dengan UUD Sementara (UUDS) 1950. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS, bentuk negara yang diterapkan adalah federal sebagaimana bunyi "*Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.*"[39] Alat perlengkapan dari unsur parlemen saat itu juga tidak ada kelembagaan MPR, yang ada hanyalah DPR dan Senat.[40] Kelembagaan itu (DPR dan Senat) mirip dengan yang diterapkan di Amerika Serikat dan beberapa negara federal di Eropa.

Bentuk negara yang saat itu berupa negara federal berdasarkan Konstitusi RIS, penyelenggaraan pemerintahannya dilakukan oleh Perdana Menteri yang diangkat oleh Presiden, dan kemudian Perdana Menteri itu mengangkat menteri-menteri yang lain.[41] Karena bentuk federal dirasa tidak efektif dan banyak ditolak, keberlakuan Konstitusi RIS digantikan dengan UUDS 1950. Bentuk negaranya pun mengalami perubahan, dari federal menjadi kesatuan, dan dari kedaulatan parlemen menjadi rakyat (demokrasi perwakilan).[42] Dalam Pasal 44 UUDS 1950,

[39] Pada masa berlakunya Konstitusi RIS, UUD 1945 tetap berlaku di negara bagian Republik Indonesia di Yogyakarta. Zain Badjeber, *Op. Cit.*, 4.
[40] Berdasarkan ketentuan Bab III Konstitusi RIS diatur bahwa alat-alat perlengkapan federal RIS meliputi: (a) Presiden; (b) Menteri; (c) Senat; (d) Dewan Perwakilan Rakyat; (e) Mahkamah Agung Indonesia; dan (f) Dewan Pengawas Keuangan. Senat tersebut mempunyai fungsi representasi dari negara-negara bagian (negara federal) yang anggota-anggotanya ditunjuk oleh tiap negara federal.
[41] Lihat Pasal 72, Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76 Konstitusi RIS.
[42] Pasal 1 UUDS 1950.

lembaga parlemen hanya dijalankan oleh DPR, dan tidak dikenal adanya Senat.[43] Meski begitu, pada era berlakunya UUDS 1950 dibentuk pula Dewan Konstituante yang bertugas merumuskan undang-undang dasar yang baru. Anggota Dewan Konstituante tersebut dipilih dari hasil pemilihan umum yang digelar pertama kali pada tahun 1955. Dasar hukum pembentukan Dewan Konstituante adalah Pasal 134 UUDS 1950 yang menyatakan bahwa "*Konstituante (Sidang Pembuat Undang-undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara ini*."

Karena hingga tahun 1959 Dewan Konstituante gagal membentuk UUD yang baru, hingga pada akhirnya Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi negara.[44] Selengkapnya isi Dekrit tersebut meliputi: (1) pembubaran Konstituante; (2) pemberlakuan kembali ke UUD 1945; (3) menyatakan tidak berlakunya UUDS 1950; dan (4) membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS).[45] Melalui Dekrit Presiden tersebutlah kelembagaan MPR yang masih bernama "MPR Sementara" mulai dibentuk. Susunan keanggotaan MPRS saat itu berasal dari anggota DPR ditambah anggota utusan dan golongan. Pengaturan MPRS itu mirip dengan ketentuan UUD 1945 sebagaimana yang kembali dinyatakan berlaku menurut Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

---

[43] Alat perlengkapan negara dalam Pasal 44 UUDS 1950 meliputi: (a) Presiden dan wakil Presiden; (b) Menteri-menteri; (c) Dewan Perwakilan Rakyat; (d) Mahkamah Agung; dan (e) Dewan Pengawas Keuangan.

[44] Sejak terpilihnya anggota Dewan Konstituante hingga tahun 1958 belum juga dihasilkan rumusan UUD seperti yang diharapkan. Hingga pada akhirnya tanggal 22 April 1958 Presiden Soekarno mengusulkan untuk kembali ke UUD 1945. Karena usulan tersebut tidak kunjung diputuskan oleh Dewan Konstituante—meski telah dilakukan beberapa kali pemungutan suara tapi berakhir gagal—menjadikan Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selain menetapkan kembalinya ke UUD 1945, Dekrit itu juga menyatakan pembubaran Konstituante. Di satu sisi, di internal Dewan Konstituante terdapat konflik penentuan ideologis antar partai, apakah Pancasila, Islam, atau sosial-ekonomi. Perdebatan yang tidak pernah selesai inilah yang menjadikan Soekarno mengusulkan untuk kembali ke UUD 1945. Namun, usulan Soekarno itu tak kunjung diputuskan karena tidak cukupnya kuorum meski telah digelar tiga kali. Di lain sisi, pembubaran Dewan Konstituante ini tidak terlepas dari desakan kuat dari kalangan militer yang turut melakukan teror selama proses pengambilan keputusan Dewan Konstituante. Daniel Dhakidae, "Dewan Perwakilan Rakyat dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara", Makalah, Tanpa Tahun, 4.

[45] Sekalipun Dekrit Presiden ini keputusan mutlak dari Presiden, tetapi pelaksanaannya didukung oleh Parlemen dan tokoh-tokoh politik saat itu. Sehingga hasil keputusan dari Dekrit itu sendiri memiliki legitimasi politik. Berbeda dengan Dekrit yang dikeluarkan Abdurrahman Wahid pada 23 Juli 2001 saat itu tidak memiliki legitimasi politik dari parlemen sehingga tidak bisa diterapkan.

Aturan teknisnya, keanggotaan MPRS diisi oleh Anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan sebagaimana ketentuan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.[46] Meski begitu, keanggotaan MPRS yang berasal dari anggota DPR mengalami dinamika seiring dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan DPR. Penpres No. 3 Tahun 1960 tersebut juga memberhentikan anggota DPR yang, kemudian berdasarkan Penpres No. 4 Tahun 1960 dibentuk DPR Gotong Royong (DPR-GR). Faktor politik dibentuknya DPR-GR itu tidak terlepas dari kegagalan Dewan Konstituante membentuk UUD yang baru. Pasca Dekrit, era 1960 hingga 1965, Soekarno menerapkan paham demokrasi terpimpin yang menjadikan MPRS layaknya stempel kebijakan Presiden kala itu. Namun tidak berlangsung lama, pasca pemberontakan G30S/PKI serta memburuknya kondisi politik dan perekonomian negara menjadikan MPRS meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno—selaku Mandataris—yang dikenal melalui pidato Nawaksara di hadapan Sidang Umum ke-IV MPRS pada 22 Juni 1966. Hingga pada akhirnya pidato Nawaksara tersebut ditolak MPRS melalui Keputusan MPRS No. 5/MPRS/1966.

Meski ada upaya dari Soekarno untuk memulihkan nama baik politiknya melalui dokumen yang diberi nama "Pelengkap Laporan Pertanggungjawaban Presiden Soekarno", namun upaya itu tidak berhasil. Justru ada desakan MPRS dan juga pimpinan ABRI supaya menyerahkan tampuk kekuasaannya kepada Pengemban TAP IX/MPRS/1966, yaitu Soeharto. Kemudian pada tanggal 9 Februari 1967 diteken memorandum DPR-GR supaya MPRS segera melakukan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Soekarno sebagai Presiden dan mengangkat Pejabat Presiden. Hingga pada akhirnya Soekarno dengan sendirinya menyerahkan sebagian kekuasaannya di bidang pemerintahan kepada Soeharto

[46] Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan "*Sebelum tersusun Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar, maka dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dimaksud dalam Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan seperti berikut*." Terkait dengan keanggotaan DPRS diatur dalam Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

pada 20 Februari 1967.[47] Baru pada tanggal 12 Maret 1967 MPRS mengangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden secara aklamasi.

Kedudukan tertinggi MPR diterjemahkan dalam TAP MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. TAP itulah yang kemudian turut menjadi justifikasi kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan berwenang memegang kedaulatan rakyat. Selama di rezim Orde Baru Presiden Soeharto, nyaris seluruh anggota MPR memiliki hubungan dekat dengan Soeharto. Karena saat itu Presiden dipilih langsung oleh MPR, dan MPR berwenang menetapkan GBHN, maka otomatis Presiden harus tunduk pada MPR.

Sepanjang rezim Orde Baru, pemilihan anggota MPR dilakukan melalui tiga cara, yakni pemilu, pemilihan bertingkat, dan pengangkatan/penunjukkan langsung.[48] Meski begitu, selama rezim ini melalui tiga mekanisme pemilihan itu tidak terwujud adanya mekanisme *checks and balances* antara MPR dan Presiden, sebab hubungan kedua institusi saat itu yang sangat harmonis. Oleh sebab itu, selama rezim Orde Baru, model kekuasaan semacam ini cenderung dipertahankan dengan menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan Presiden sebagai mandataris MPR.

Selama rezim Orde Baru, struktur dan fungsi MPR yang tampak harmonis dengan Presiden Soeharto sesungguhnya mencerminkan sentralisasi kekuasaan rezim saat itu yang sangat kuat. Adanya dominasi kekuasaan Presiden terhadap MPR terlihat dari komposisi anggota MPR yang sebagian besar berasal dari Golongan Karya (Golkar)—yang merupakan kendaraan politik Soeharto—serta unsur ABRI yang diangkat langsung tanpa melalui proses pemilu. Tidak mengherankan apabila saat itu kekuasaan Soeharto bisa bertampuk hingga 32 tahun. Hal ini mengakibatkan proses pengambilan keputusan di MPR sering kali

[47] Nina Herlina, "Tatar Sunda" Digoncang Konflik Sosial Politik", dalam Taufik Abdullah, Sukri Abdurrachman & Retsu Gunawan (*ed*.). Malam Bencana 1965 Dalam Belitan Krisis Nasional: Bagian II Konflik Lokal (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012), 65-67. Lihat juga Zain Badjeber, *Op. Cit.*, 9-10.

[48] Keanggotaan MPR diisi melalui beberapa mekanisme, salah satunya adalah pemilu yang digunakan untuk memilih sebagian anggota DPR, khususnya mereka yang berasal dari organisasi peserta pemilu. Namun, sebagian anggota DPR diisi melalui mekanisme pengangkatan. Sementara itu, pengisian anggota MPR dari Utusan Daerah dilakukan melalui proses pemilihan bertingkat, di mana mereka dipilih oleh DPRD Tingkat I. Di sisi lain, anggota DPRD sendiri dipilih melalui pemilu. Untuk keanggotaan yang berasal dari Golongan ABRI, pengisiannya dilakukan melalui pengangkatan atau penunjukan. Mekanisme pengangkatan ini juga berlaku bagi anggota MPR dari utusan daerah serta utusan golongan-golongan tertentu.

hanya menjadi formalitas untuk mengesahkan kebijakan yang telah ditentukan oleh Presiden. Dengan kewenangan MPR menetapkan GBHN yang menjadi panduan pembangunan nasional, posisi Presiden sebagai pelaksana GBHN pun tampak subordinatif. Namun, pada praktiknya, Presiden memiliki pengaruh besar dalam penyusunan GBHN sehingga hubungan antara MPR dan Presiden tidak mencerminkan sistem *checks and balances* yang ideal. Keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara lebih sering dimanfaatkan untuk memperkuat legitimasi kekuasaan Soeharto, menjadikan era ini sangat identik dengan sentralisasi kekuasaan dan minimnya akuntabilitas terhadap rakyat. Persoalan inilah yang kemudian menjadi dasar dilakukannya amendemen UUD 1945 pasca runtuhnya rezim Soeharto.

2. Kedudukan MPR Sesudah Amendemen 1999-2001

Amendemen UUD 1945 yang dilakukan empat tahap secara berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 telah mengakibatkan berubahnya desain ketatanegaraan, terutama terhadap komposisi dan hubungan antar lembaga negara. Dari yang semulanya MPR memegang kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amendemen), juga mengalami perubahan signifikan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (*in casu* UUD NRI 1945). Implikasi tersebut menjadikan kedaulatan rakyat dijalankan oleh banyak lembaga negara, seperti KPU sebagai penyelenggara pemilu dan pilkada, MK melalui *judicial review*, DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan masih banyak lagi. Perbandingan perubahan pengaturan kedaulatan rakyat tersebut dibandingkan sebagai berikut:

Tabel 4.
Perbandingan Pengaturan Kedaulatan Rakyat antara Sebelum dan Sesudah Amendemen

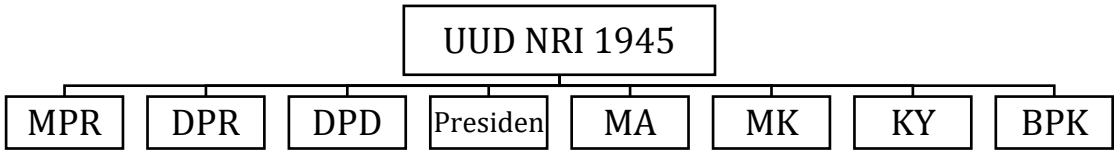
Sebelum Amendemen	Sesudah Amendemen
Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Berlakunya UUD NRI 1945 (hasil amendemen) setidaknya memberikan dampak bagi MPR terhadap dua hal, yakni kedudukan dan struktural

kelembagaan serta kewenangan konstitusional yang dimiliki MPR. ***Pertama***, kedudukan MPR yang semulanya merupakan "lembaga tertinggi negara" berubah menjadi "lembaga tinggi negara", yang kedudukannya menjadi setara dengan lembaga tinggi negara lainnya berdasarkan UUD NRI 1945 (UUD hasil amendemen). Pasca amendemen ini pula ada sejumlah lembaga negara yang sebelumnya eksis menjadi dihapus, dan dibentuk sejumlah lembaga negara baru. Oleh sebab itu kedudukan MPR pun secara struktural kelembagaan juga mengalami perubahan. Berikut bagan yang menggambarkan jenis dan kedudukan lembaga negara pasca amendemen:

Bagan 3. Struktur lembaga negara berdasarkan UUD NRI 1945 (sesudah amendemen).



Sumber: bahan hukum primer, diolah, 2024.

Terlihat bahwa kedudukan MPR secara kelembagaan menjadi setara dengan DPR, DPD, Presiden, MA, MK, KY, dan BPK. Tidak ada yang lebih superior maupun inferior, sebab kedudukan tertinggi adalah UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara. Mekanisme baru yang dikehendaki para nahkoda saat itu ketika dilakukan amendemen adalah diterapkannya *checks and balances* antar lembaga negara. Oleh sebab itu tidak ada lagi sentralisasi kekuasaan di tangan MPR dan Presiden, tetapi menjadi menyebar ke berbagai cabang pemegang kekuasaan negara—yang di dalamnya terdapat beberapa lembaga negara (*division of power*). Seperti cabang kekuasaan legislatif yang terdiri dari MPR, DPR, dan DPD, serta kekuasaan yudikatif yang fungsi peradilannya dijalankan oleh MA dan MK. Karena tidak adanya lembaga yang saling superior-inferior, maka antar lembaga negara terikat dengan hubungan yang saling koordinatif sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Kedua, pasca amendemen, ada perubahan terhadap sejumlah kewenangan konstitusional MPR. Perbandingan kewenangan MPR antara sebelum dan sesudah amendemen tersaji sebagai berikut:

Tabel 5. Perbandingan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amendemen.

Sebelum Amendemen	Sesudah Amendemen
Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (Pasal 3 dan Pasal 37)	Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37)
Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3)	Dihapus
Memilih, melantik, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden (tidak ada peran DPR dan Mahkamah Konstitusi) (Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 9)	a. Melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR (Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 9) b. Memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar setelah dilakukan tahapan yang melibatkan DPR dan MK (Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A, dan Pasal 7B) c. Memilih wakil presiden dari 2 calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya (Pasal 8 ayat (2)) d. 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 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 (Pasal 8 ayat (3))

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

B. PROBLEMATIKA KELEMBAGAAN MPR PASCA AMENDEMEN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEBERADAAN TAP MPR

1. Problematika Struktur Kelembagaan MPR

Sebagaimana disinggung sebelumnya, pasca amendemen menjadi UUD NRI 1945 terdapat perubahan terhadap dua hal mendasar, yakni: (1) kedudukan dan struktural kelembagaan MPR; dan (2) kewenangan konstitusional yang dimiliki MPR. Terhadap kedudukan MPR sebetulnya sudah disinggung pada uraian sebelumnya, yakni dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Pada bagian ini akan diuraikan mengenai struktur kelembagaan MPR, terutama dari segi keanggotaan MPR. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 diatur mengenai keanggotaan MPR yang berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang--undang*."

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 di atas, terbaca bahwa keanggotaan MPR berasal dari anggota DPR dan anggota DPD. Perlu digariswabahi bahwa pandangan yang menyatakan MPR terdiri atas DPR dan DPD adalah "salah". Sebab berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, yang tertulis secara *expressis verbis* adalah "anggota MPR" terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Yang menjadi anggota MPR hanyalah status anggotanya dari unsur DPR dan DPD, bukan keanggotaan secara institusi DPR dan DPD. Artinya, secara kedudukan dan kelembagaan, baik MPR, DPR, dan DPD, ketiganya adalah lembaga terpisah dan berbeda. Susunan keanggotaan, nomenklatur dan struktural lembaga, serta kewenangan yang dimilikinya pun berbeda-beda. Ketiga lembaga itu pun memiliki pimpinan lembaganya tersendiri. Oleh sebab itu harus tegas mengatakan bahwa MPR, DPR, dan DPD adalah lembaga tinggi negara yang sesungguhnya berbeda.

Model lembaga parlemen semacam ini berbeda dengan yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat ada The House of Representative yang fungsinya mirip dengan DPR di Indonesia, serta ada Senate yang fungsinya mirip dengan DPD di Indonesia. Di Amerika Serikat ada pula Kongres yang merupakan forum gabungan (*joint session*) antara The House of Representative dengan Senate. Dalam hal ini Kongres bukanlah lembaga negara terpisah, melainkan merupakan istilah yang menggambarkan forum gabungan antara The House of Representative dan Senate di dalam struktur legislatif/parlemen. Yang dipraktikkan di Amerika Serikat itu berbeda dengan MPR di Indonesia yang didesain sebagai sebuah lembaga negara, bukan sebagai forum gabungan. Oleh

sebab itu tidak mengherankan apabila terdapat pendapat yang mengatakan bahwa pembagian parlemen yang dianut Indonesia adalah trikameral (tiga kamar), bukan bikameral (dua kamar).[49]

Selama ini, MPR tidak memiliki kewenangan yang sifatnya rutin harian. Berbeda dengan kerja-kerja DPR dan DPD (secara anggota dan kelembagaan) yang memiliki banyak rutinitas kelembagaan seperti program pembentukan undang-undang (fungsi legislasi).[50] Kewenangan MPR saat ini—yaitu mengubah dan menetapkan UUD serta melantik dan memberhentikan Presiden dan Wapres—merupakan kewenangan yang tidak bersifat rutinitas. Pelantikan Presiden dan Wapres normalnya hanya dilakukan setiap lima tahun sekali, dan belum tentu selama lima tahun itu ada proses pemberhentian Presiden/Wapres. Begitu pula dengan amendemen UUD merupakan kewenangan yang belum tentu dijalankan setiap saat secara rutin. Dibandingkan lembaga tinggi lainnya yang bisa dibilang "lebih sibuk" karena memiliki kewenangan yang bersifat rutinitas, MPR tentunya tidak demikian. Itulah mengapa, MPR lebih banyak menyosialisasikan atau memasyarakatkan 4 (empat) pilar MPR RI. Dari segi teori kelembagaan, kondisi faktual yang melekat pada MPR ini tentunya tidak efektif. Karena kewenangan MPR dilembagakan, akan tetapi kewenangan-kewenangan itu bukanlah kewenangan rutin yang operasional tiap waktu. Tentu akan menjadi boros dari segi administrasi birokrasi dan keuangan karena MPR ini memiliki operasional kelembagaan yang sama dengan DPR dan DPD.

2. Problematika Kewenangan MPR

Terhadap perubahan kewenangan MPR pasca amendemen sebagaimana uraian sebelumnya, kewenangan yang tidak mengalami perubahan adalah kewenangan mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. Bahkan secara gramatikal pun tidak mengalami perubahan. Meski kewenangan melakukan

[49] Faisal Akbar Nasution dan Andryan, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), 78 dan 90.
[50] DPR dan DPD merupakan lembaga yang memiliki kewenangan membentuk UU, termasuk pula Presiden. Hanya saja dari ketiga lembaga itu, kewenangan yang relatif kecil dalam pembentukan UU hanya dimiliki DPD. Sebab kewenangan DPD dalam pembentukan UU hanya terkait dengan pengajuan, pembahasan, dan pengawasan UU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Lihat selengkapnya Pasal 22D UUD NRI 1945.

amendemen telah melekat pada MPR, kewenangan ini sesungguhnya tidak diterapkan secara kontinu atau periodik. Pelaksanaan kewenangan ini tidak memiliki jangka waktu yang pasti, karena amendemen merupakan pilihan politik yang tidak selalu dibutuhkan. Karena kewenangan ini sifatnya tidak kontinu, seharusnya kewenangan ini dijalankan MPR melalui evaluasi secara periodik terhadap seluruh substansi UUD NRI 1945. Hasil evaluasi memang tidak selalu mengarah pada wacana amendemen, tetapi lebih dalam rangka memantau pelaksanaan UUD NRI 1945 beserta dinamika penerapannya terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Kemudian terhadap penghapusan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sesungguhnya dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Salah satu tuntutan reformasi memang perlu adanya penguatan kewenangan presiden dalam menetapkan visi, misi, dan program kerja melalui proses pemilihan umum.[51] Meski begitu, dihapuskannya GBHN tidak serta merta menghilangkan kebijakan perencanaan pembangunan nasional. Sebab pasca amendemen dibentuk pula UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang di dalamnya memuat Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), baik yang ada di level pusat maupun nasional. Dari yang awalnya produk hukum GBHN berupa TAP MPR, maka berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 produk hukumnya berupa UU untuk tingkat nasional dan peraturan daerah (Perda) untuk tingkat daerah. Dengan begitu secara otomatis, perencanaan pembangunan tidak dijalankan oleh MPR, melainkan oleh DPR dan Presiden untuk tingkat pusat, serta DPRD dan kepala daerah untuk tingkat daerah.

Penghapusan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN juga memberikan implikasi bahwa Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR. Kedudukan Presiden pun adalah sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang bertanggung jawab kepada rakyat, bukan lagi kepada MPR. Kalau boleh diakui, mekanisme ini memiliki kelemahan, karena tidak ada lembaga setingkat Presiden yang mengontrol kebijakan pembangunan nasional secara komprehensif. DPR pun secara kelembagaan hanya memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan

[51] Riana Susmayanti, "Pertanggungjawaban Hukum oleh Presiden dan Wakil Presiden Terpilih atas Visi, Misi, dan Program", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2018, 132-133.

pengawasan.[52] Ketiga fungsi itu tidak bersentuhan langsung dengan kebijakan perencanaan pembangunan berupa RKP yang sesungguhnya bersumber dari visi dan misi Presiden. Hanya saja DPR terlibat dalam pembentukan UU tentang RPJPN—yang dibentuk setiap 20 tahun sekali—melalui fungsi legislasi yang dimilikinya. Dalam hal pengawasan pun biasanya dilakukan DPR per sektor kementerian yang bermitra dengan komisi DPR. Imbasnya pun, ketika berganti rezim pemerintahan, ada potensi ketidakberlanjutan kebijakan pembangunan nasional. Sistem inilah yang menjadi kelemahan mendasar akibat tidak adanya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN yang menjadi pedoman pembangunan nasional.

Kemudian terkait dengan kewenangan MPR dalam pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Presiden dan Wapres ada sedikit perubahan. Dari yang awalnya MPR berwenang memilih, melantik, dan memberhentikan presiden, kemudian berubah menjadi berwenang melantik dan memberhentikan serta memilih dalam hal terdapat kekosongan jabatan. Sebelumnya pemilihan Presiden dan Wapres merupakan kewenangan MPR yang dilakukan melalui voting (*indirect election*). Namun pasca amendemen, Presiden dan Wapres dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (*direct election*) sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945. Perubahan dari pemilu tidak langsung oleh MPR menjadi pemilu langsung oleh rakyat merupakan perubahan fundamental ketatanegaraan. Tuntutan pemilu langsung ini merupakan tuntutan Reformasi 1998 sebagai bentuk kemenangan rakyat.

Kewenangan MPR dalam hal pemberhentian Presiden dan Wapres (pemakzulan) juga mengalami perubahan. Sebelum amendemen, pemakzulan hanya dilakukan melalui proses politik di MPR tanpa melibatkan DPR dan MK—karena saat itu belum terbentuk MK sebagai peradilan konstitusional. Proses pemakzulan yang sepenuhnya dilakukan melalui proses politik di MPR ini pun pernah diterapkan terhadap Abdurrahman Wahid, dan dahulunya pernah diterapkan terlebih dahulu terhadap Soekarno. Pemakzulan yang didominasi proses politik di MPR selama ini dianggap tidak ideal karena rentan dengan adanya politisasi yang jauh dari penilaian objektif. Karena itu, pada saat

[52] Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

amendemen ketiga (2001) banyak dilakukan perubahan norma konstitusi yang salah satunya mengubah prosedur pemakzulan Presiden dan Wapres.

Dari yang awalnya proses pemakzulan hanya di MPR, kemudian pasca amendemen ada pelibatan DPR melalui fungsi pengawasan serta ada proses pembuktian secara hukum melalui mekanisme peradilan di MK.[53] Proses pemakzulan ini diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI 1945, yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 7A

> Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7B

> (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
> (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
> (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang--kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
> (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil--adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
> (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa

[53] Kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang--undang terhadap Undang--Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang--Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*."

pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.

(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

3. Problematika Produk Hukum Ketetapan MPR

TAP MPR adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, dengan karakter pengaturan yang tidak hanya bersifat penetapan (*beschikking*), tetapi juga sering dianggap bersifat pengaturan (*regeling*). Namun, konsep antara *beschikking* dan *regeling* sesungguhnya memiliki perbedaan mendasar dalam hukum, baik dari segi konsep maupun implikasi hukumnya. *Beschikking* mengacu pada keputusan yang bersifat konkret, individual, dan sekali selesai, sedangkan *regeling* bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus. Dalam konteks TAP MPR, nomenklatur "ketetapan" sebenarnya lebih cocok dikategorikan sebagai *beschikking*. Akan tetapi, dalam praktiknya, TAP MPR sering diperlakukan dan dimaknai sebagai *regeling*. Bahkan sejak awal pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 hingga UU No. 12 Tahun 2011 lebih banyak memasukkan TAP MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Itu menandakan bahwa TAP MPR memang banyak dimaknai sebagai *regeling*, bukan *beschikking*.

Hal ini dapat dicermati dari TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 yang menetapkan pembubaran PKI sekaligus menyatakan organisasi tersebut sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Indonesia. Secara konsep hukum, TAP ini bersifat *beschikking* karena hanya berlaku pada objek tertentu (*in casu* PKI) dan memiliki sifat konkret, individual, dan sekali selesai. Namun, TAP tersebut sering dianggap memiliki karakter *regeling* karena cakupannya yang luas dan masih

memiliki daya laku hingga sekarang. Ketidaktepatan pengkategorian ini menunjukkan perlunya pemahaman yang lebih mendalam mengenai sifat dan implikasi TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia, termasuk bagaimana produk hukum tersebut diklasifikasikan dan diimplementasikan.

Meski dalam sejarahnya TAP MPR dibentuk karena kedudukan MPR saat itu merupakan lembaga tertinggi negara yang berwenang menetapkan GBHN serta memilih Presiden dan Wapres, akan tetapi pasca amendemen kewenangan itu mengalami kocok ulang, yakni tidak berwenang menetapkan GBHN dan tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wapres. Pasca amendemen itu, pastinya harus dilakukan penyesuaian terhadap TAP-TAP MPR eksisting—sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003—untuk ditentukan relevansi materi dan status hukumnya. Amanat ini sebagaimana ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang 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*."

Sebagaimana uraian di awal, keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dibentuk pasca amendemen berada pada kedudukan yang tidak jelas. Antara UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 memandang berbeda terhadap kedudukan TAP MPR itu. UU No. 10 Tahun 2004 sama sekali tidak mencantumkan TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan UU No. 12 Tahun 2011 memasukkan TAP MPR hierarki peraturan perundang-undangan yang kedudukannya tepat di bawah UUD NRI 1945 dan tepat di atas UU/Perpu. Meski TAP MPR I/MPR/2003 telah menentukan status hukum dari seluruh TAP MPR yang pernah ada sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 5, lantas kemudian muncul persoalan yang masih belum mendapat pemecahan masalah, yaitu tindak lanjut TAP MPR yang hingga kini masih memiliki daya laku dan daya ikat. Kalau mencermati beberapa TAP yang ada di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR I/MPR/2003, masih ada sejumlah TAP yang berlaku, sebab belum ditindaklanjuti dengan undang-undang khusus atau amanat normanya belum dijalankan sepenuhnya.

Persoalan jenis dan hierarki TAP MPR ini dapat dicermati dari Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 yang menetapkan bahwa keberadaan TAP MPR dimaksud adalah yang ada di Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR I/MPR/2003. Menurut kajian penulis, beberapa TAP dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR I/MPR/2003 yang masih memiliki kekuatan mengikat dan masih berlaku—baik secara keseluruhan norma maupun sebagian norma—adalah sebagai berikut:

a. TAP MPR No. 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.
b. TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
c. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
d. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
e. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
f. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dua TAP pertama di atas (TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 dan TAP MPR No. XVI/MPR/1998) berlaku dengan ketentuan, yang artinya harus ditindaklanjuti seluruh ketentuan dalam kedua TAP tersebut. Sedangkan empat TAP selanjutnya berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Meski TAP MPR I/MPR/2003 telah diberlakukan selama lebih dari 21 tahun, nampaknya kini belum ada tanda-tanda bahwa keenam TAP di atas akan segera selesai ditindaklanjuti. Andaikata benar-benar ditindaklanjuti, perlu dipertanyakan pula bagaimana kualitas hasil tindak lanjutnya. Untuk memastikan tindak lanjut ini berjalan sebagaimana mestinya, masih belum ada instrumen hukum yang jelas. Baik TAP MPR I/MPR/2003 maupun UU No. 12 Tahun 2011, keduanya sama sekali tidak memberikan pengaturan perihal tindak lanjut ini.

Persoalan lainnya, apabila mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, tidak

ada mekanisme *judicial review* terhadap semua TAP MPR yang status hukumnya telah ditentukan berdasarkan TAP MPR I/MPR/2003. Terkait kewenangan *judicial review* ini ada dua peradilan yang dinyatakan memiliki kompetensi absolut berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Dua peradilan itu adalah Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan yang ada di bawah UU terhadap UU.[54] Sedangkan MK berwenang menguji UU terhadap UUD.[55] Baik dalam UUD NRI 1945 maupun UU No. 12 Tahun 2011 tidak menentukan lembaga peradilan mana yang berwenang memeriksa perkara *judicial review* yang objeknya adalah TAP MPR.

Dalam beberapa kasus, sebetulnya MK telah beberapa kali menerima permohonan *judicial review* terkait TAP MPR. Beberapa putusan MK itu diantaranya Putusan No. 24/PUU-XI/2013, Putusan No. 75/PUU-XII/2014, Putusan No. 59/PUU-XIII/2015, dan Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023. Dalam Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013, MK memberikan *ratio decidendi* bahwa dirinya memiliki kewenangan yang limitatif berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, yakni menguji UU terhadap UUD NRI 1945, bukan TAP MPR terhadap UUD NRI 1945. Selengkapnya *ratio decidendi* MK tersebut yaitu:[56]

> "Menimbang bahwa berdasarkan Lampiran IIA Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Tap MPR Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, kedudukan Ketetapan MPRS/MPR ditetapkan secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas Undang-Undang. Oleh karena Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas Undang-Undang maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah."

Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013 di atas sama sekali tidak ada pendapat berbeda (*dissenting opinion*) maupun alasan berbeda (*concurring opinion*) dari para hakim konstitusi, yang artinya semua hakim sepakat menolak permohonan perkara di atas dengan alasan permohonan *judicial review* TAP MPR bukanlah kewenangan MK sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Pertimbangan hukum terkait terbatasnya kewenangan MK juga dinyatakan kembali dalam

[54] Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.
[55] Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.
[56] Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013, 32.

Putusan No. 75/PUU-XII/2014, Putusan No. 59/PUU-XIII/2015, dan Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023.

Kemudian dalam Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023 diajukan perkara *judicial review* yang pada pokoknya memohon supaya Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 dihapus. Posita (alasan permohonan) yang tertuang dalam Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023 berpendapat bahwa harusnya MPR diberikan kewenangan untuk berperan serta dalam hal terdapat masalah ketatanegaraan luar biasa, yang dirasa tidak cukup apabila hanya diatasi dengan menetapkan Perpu. Oleh karena itulah pada bagian Petitum Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023, pemohon menyatakan supaya MPR diberikan kewenangan lagi untuk mengeluarkan TAP MPR guna mengatasi permasalahan konstitusional apabila terdapat keadaan krisis yang luar biasa seperti bencana alam yang tidak memungkinkan adanya transisi kekuasaan negara.[57] Pemohon juga mendalilkan bahwa:

> "Penjelasan ini justru mengaburkan makna materi muatan Pasal 7 ayat (1) huruf b sendiri dan menimbulkan pertanyaan: Apakah selain Ketetapan MPRS dan MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut, MPR tidak boleh lagi membuat Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru? Penjelasan itu jelaslah menimbulkan ketidakpastian hukum."

Terhadap dalil permohonan di atas, MK meyakini bahwa apabila Penjelasan norma Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum, maka hal itu justru akan menimbulkan persoalan konstitusional dan ketidakpastian hukum. Sebab, norma Pasal 7 ayat (1) di atas menempatkan TAP MPR sebagai salah satu dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.[58] terhadap ketentuan hierarki TAP MPR yang letaknya ada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU/Perpu, MK sesungguhnya menyadari bahwa untuk menilai ketaatan pada asas penjenjangan peraturan perundang-undangan (hierarki), maka TAP MPR seharusnya dapat diuji atau menjadi dasar pengujian (batu uji). Namun, dengan merujuk pada ketentuan UUD NRI 1945, baik MA maupun MK sama-sama tidak memiliki kewenangan untuk menguji TAP MPR.[59] Namun MK juga menyadari bahwa:[60]

[57] Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023, 9-11.
[58] *Ibid.*, 263.
[59] *Ibid.*, 244.
[60] *Ibid.*, 245.

> "Tanpa penjelasan tersebut, MPR secara faktual akan nampak menjadi lembaga negara yang tidak sejajar dengan lembaga negara lainnya, karena dapat mengeluarkan ketetapan yang tidak dapat diuji atau ditinjau oleh lembaga konstitusional lainnya, di mana kedudukan Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan berada di atas undang-undang. Permasalahan tersebut pada ujungnya justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya dalam sistem peraturan perundang-undangan dan ketatanegaraan yang telah meniadakan kewenangan MPR membentuk dan menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) dan berlaku mengikat keluar."

Dalam Putusan No. 66/PUU-XXI/2023, MK mengamanatkan supaya Pembentuk Undang-Undang (Presiden dan DPR) menegaskan posisi dan keberlakuan TAP MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Penegasan tersebut menjadi penting karena MK berpendapat seharusnya TAP MPR tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang pernah diberlakukan dalam UU No. 10 Tahun 2004. Saat ini memang secara faktual masih ada TAP MPR yang secara yuridis tetap berlaku sebagaimana ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Oleh sebab itu MK memerintahkan supaya Pembentuk Undang-Undang segera menindaklanjuti amanat TAP MPR No. I/MPR/2003, dengan maksud kedepannya TAP MPR tidak lagi dimasukkan sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Ada hal menarik dalam Putusan No. 66/PUU-XXI/2023 karena memuat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Suhartoyo dan Saldi Isra. Dalam *dissenting opinion*-nya, Suhartoyo dan Saldi Isra berpandangan apabila dalam Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 dinyatakan "tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang", artinya TAP MPR telah diposisikan sebagai produk hukum yang sejajar dengan undang-undang.[61] Mereka juga berpandangan dengan menempatkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan langkah yang kurang tepat, terlebih jika posisinya berada di atas undang-undang. Idealnya, TAP MPR diperlakukan sebagai bagian dari ketentuan peralihan dalam UU No. 12 Tahun 2011, atau setidaknya memiliki kedudukan yang sejajar dengan undang-undang, bukan di atasnya. Hal ini sesuai dengan TAP MPR No. I/MPR/2003 yang menyebutkan bahwa materi muatan dalam TAP MPR

[61] *Ibid.*, 251.

sebenarnya sejalan dengan materi yang diatur dalam undang-undang. Selain itu, sejumlah TAP MPR telah dicabut dan substansinya dialihkan ke dalam undang-undang, menunjukkan bahwa secara materiil, TAP MPR lebih cocok diposisikan sejajar dengan undang-undang.

BAB III
LATAR BELAKANG PENGATURAN DAN KLASIFIKASI KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. LATAR BELAKANG SEJARAH MUNCULNYA KETETAPAN MPR

Pada dasarnya, produk hukum yang dihasilkan murni dari lembaga MPR yaitu TAP MPR. Secara historis, TAP MPR telah muncul sejak tahun 1960 yang ditandai dengan MPRS pertama kali bersidang dan menghasilkan produk hukum dalam bentuk keputusan. Meski awalnya keberadaannya tidak secara eksplisit diatur dalam UUD 1945, TAP MPR diterima sebagai instrumen hukum yang lahir dari praktik konstitusional saat ini. Oleh karenanya, TAP MPR mencerminkan adaptasi lembaga legislatif terhadap kebutuhan politik dan pemerintahan yang dinamis kala itu sehingga eksistensinya menjadi bagian penting dari konvensi ketatanegaraan.[62]

Menurut Sri Soemantri, TAP MPR sebelum amandemen UUD 1945 tidak memiliki landasan hukum yang jelas dan tegas dalam konstitusi. Berbeda dengan undang-undang, Perppu, dan peraturan pemerintah yang secara eksplisit diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 22 UUD 1945, dasar hukum untuk TAP MPR tidak disebutkan secara *expressis verbis*. Meskipun demikian, Tap MPR tetap dihasilkan dan diakui dalam praktik ketatanegaraan dengan dasar bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki kewenangan untuk menghasilkan produk hukum.[63]

TAP MPR merupakan salah satu bentuk produk hukum legislatif yang dihasilkan melalui musyawarah MPR. Ketetapan ini bersifat mengatur hal-hal yang ditujukan ke luar lembaga terutama berkaitan dengan garis-garis besar kebijakan dalam bidang legislatif dan eksekutif. Walaupun demikian, istilah "Ketetapan" sebenarnya tidak disebutkan secara eksplisit dalam naskah asli UUD 1945. Istilah tersebut diadopsi dalam praktik berdasarkan interpretasi atas Pasal 3 UUD 1945[64] yang memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar, GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta kewenangan lainnya. Penggunaan istilah "Ketetapan" mulai dilembagakan secara resmi melalui Ketetapan MPRS No.

---

[62] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 173.
[63] Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya CV, 1985), 30.
[64] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1985), 46.

XX/MPRS/1966. Ketetapan ini menjadikan istilah tersebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia dan menguatkannya sebagai sumber hukum dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945, namun TAP MPR diterima sebagai instrumen hukum yang sah berdasarkan praktik dan pengakuan formal.[65]

Secara teoritis, eksistensi Tap MPR dapat dijelaskan melalui pandangan A.V. Dicey yang membedakan kaidah hukum dan konvensi berdasarkan sifat mengikatnya. [66]Secara sederhana, kaidah hukum dapat dipaksakan melalui lembaga peradilan, namun berbeda dengan konvensi yang bersifat normatif dan mengikat berdasarkan nilai etika dan konsensus politik. Dalam konteks TAP MPR, meskipun awalnya bersifat konvensional namun konsistensi penerapannya selama bertahun-tahun menjadikannya bagian dari sistem hukum yang harus diakui dalam proses perjalanan ketatanegaraan.

Menurut Bagir Manan, pemilihan bentuk hukum berupa TAP MPR didasari oleh 2 (dua) aspek utama. *Pertama*, ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. MPR memiliki sejumlah kewenangan, seperti menetapkan GBHN, memilih, dan mengangkat Presiden serta Wakil Presiden. Wewenang ini membutuhkan wadah hukum tertentu sebagai bentuk pijakannya. Oleh karena itu, tindakan hukum tersebut dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang sesuai dengan wewenang MPR untuk menetapkan UUD maupun GBHN. *Kedua*, praktik ketatanegaraan yang telah menjadi kebiasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia. TAP MPR secara konsisten digunakan dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan MPR sehingga praktik tersebut diakui sebagai sumber hukum.[67]

Pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dinyatakan bahwa Ketetapan MPR merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam hierarki hukum Indonesia yang posisinya berada di bawah UUD 1945. Namun dalam praktiknya, tidak semua TAP MPR atau MPRS memenuhi karakteristik dasar peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, memuat norma yang mengatur, dan tidak bersifat individual atau konkret. Perbedaan ini muncul karena substansi TAP MPR yang tidak

[65] Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), 18.
[66] Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar,* (Bandung: Alumni, 1992), 43
[67] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), 31-33.

homogen mengingat fungsi MPR kala itu mencakup berbagai aspek politik, hukum, dan pemerintahan.

Berkenaan dengan substansi maka TAP MPR setidak-tidaknya dapat digolongkan menjadi 2 (dua) jenis utama. ***Pertama*****,** terdapat TAP MPR yang bersifat konkret atau individu yang menimbulkan akibat hukum khusus bagi pihak tertentu. Dalam konteks ini sering kali bersifat konstitutif yang bermakna bahwa ketetapan tersebut menciptakan atau mengubah status hukum yang berlaku untuk individu, lembaga, atau kondisi tertentu. ***Kedua*****,** terdapat TAP MPR yang bersifat pengaturan dan memiliki sifat normatif layaknya peraturan perundang-undangan sehingga dapat digolongkan sebagai instrumen hukum yang lebih umum. Penggolongan ini menegaskan bahwa tidak semua TAP MPR dapat dipandang sebagai norma pengaturan yang mengikat secara universal. Selain 2 (dua) jenis tersebut, terdapat pula kategori Tap MPR yang tidak secara langsung menciptakan norma atau akibat hukum tertentu. Substansi dari Tap MPR dalam kategori ini lebih bersifat deklaratif, seperti menyampaikan kehendak, komitmen, atau aspirasi politik dari MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat pada masa itu. [68]

Keberagaman sifat substansi TAP MPR bersumber dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan mandat yang demikian besar, maka MPR memiliki kebebasan untuk membuat ketetapan yang mencakup berbagai bentuk dan fungsi sesuai kebutuhan negara. Namun, setelah reformasi dan amandemen UUD NRI 1945, kewenangan MPR mengalami restrukturisasi yang mengarah pada pengurangan peran politiknya sehingga ragam TAP MPR yang bersifat deklaratif atau konstitutif tidak lagi relevan dalam sistem hukum modern.

Berkenaan dengan hal tersebut, Bagir Manan mengklasifikasikan materi muatan TAP MPR kedalam 4 (empat) jenis berdasarkan sifat dan tujuannya. ***Pertama*****,** TAP MPR yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan sebagai produk hukum yang mengikat secara umum. ***Kedua***, TAP MPR yang materi muatannya semacam penetapan atau ketetapan administratif negara yang sifatnya lebih konkret dan berlaku hanya untuk situasi tertentu. ***Ketiga,*** TAP MPR yang berupa perencanaan, seperti GBHN dengan fungsi sebagai pedoman

[68] Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, (Jakarta: Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008),512

arah pembangunan dan kebijakan negara dalam jangka panjang. ***Keempat,*** TAP MPR yang bersifat pedoman dengan tujuan untuk memberikan panduan pelaksanaan tugas pemerintahan di berbagai sektor.[69] Sementara itu, Sri Soemantri membagi TAP MPR kedalam 9 (sembilan) bagian yaitu sebagai berikut:[70]

1. Dasar Negara;
2. Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
3. Garis-garis Besar Haluan Negara;
4. Pemilihan Umum;
5. Lembaga-lembaga Negara (Umum);
6. Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
7. Presiden dan Wakil Presiden;
8. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945; dan
9. Hal-hal Lain.

Oleh karenanya, apabila menilik pada pendapat ahli hukum diatas maka materi muatan dalam TAP MPR setidak-tidaknya diorientasikan untuk menjabarkan UUD 1945, mengisi kekosongan hukum UUD 1945, penyelenggaraan negara, harmonisasi lembaga negara, dan mencapai tujuan hukum itu sendiri.[71] TAP MPR No. 1/MPR/2003 dibentuk dengan tujuan untuk mengkaji dan menentukan status serta materi hukum dari setiap Ketetapan MPR yang masih ada. Selain itu, ketetapan ini juga bertujuan untuk menetapkan keberadaan dan relevansi TAP MPR baik untuk kondisi saat ini maupun untuk masa mendatang. Hal ini juga didukung dari pendapat Riri Nazriyah yang menyatakan bahwa TAP MPR No.1/MPR/2003 berfungsi sebagai mekanisme peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR yang dibuat sejak tahun 1960 hingga 2002.[72]

Apabila diuraikan mengenai pembentukan TAP MPR, maka secara yuridis dapat merujuk pada Pasal 99 dan Pasal 100 TAP MPR 1 No. 1/MPR/1983 yang membagi dalam 4 (empat) tingkatan. Tahapan ini dimulai dari pembahasan awal oleh Badan Pekerja Majelis dilanjutkan dengan pembahasan dalam forum dan komisi hingga

[69] Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), 100
[70] Sri Soemantri, *Op. Cit*., 69
[71] Hernadi Affandi, "Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur", Jurnal Hukum Positum 1 no.1 (2016): 45-46
[72] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 186

mencapai pengambilan keputusan akhir dalam sidang pleno. Tahap pertama dilakukan oleh Badan Pekerja Majelis yang bertugas menelaah semua bahan masukan yang diterima. Dari pembahasan ini, dihasilkan rancangan awal yang disebut Rancangan Ketetapan atau Keputusan Majelis. Rancangan ini kemudian digunakan sebagai dasar utama untuk pembahasan lebih lanjut pada tahap berikutnya. Tahap kedua melibatkan Rapat Paripurna Majelis dimana rancangan tersebut dibahas secara resmi oleh anggota MPR. Proses ini dimulai dengan penjelasan oleh pimpinan majelis, dilanjutkan dengan pandangan umum yang disampaikan oleh masing-masing fraksi. Masukan dari fraksi-fraksi ini menjadi bagian penting untuk menyempurnakan rancangan yang telah disusun.[73]

Tahap ketiga dan keempat adalah pembahasan lanjutan serta pengambilan keputusan akhir. Pada tahap ketiga, rancangan dibahas oleh Komisi atau Panitia Ad Hoc untuk merumuskan versi akhir berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya. Setelah itu, tahap keempat dilaksanakan dalam bentuk Rapat Paripurna Majelis dimana keputusan akhir diambil setelah mendengarkan laporan Komisi atau Panitia Ad Hoc. Apabila, fraksi-fraksi diberi kesempatan menyampaikan pandangan akhir sebelum keputusan final disahkan.[74]

Lebih daripada itu, secara konsepsional terdapat perdebatan mengenai diakomodirnya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Hal ini dikarenakan apabila menilik secara doktrin ilmu hukum, maka TAP MPR merupakan *beschikking* (peraturan) bukan *regelling (*keputusan/ketetapan*)*. Secara sederhana, *beschikking* dan *regeling* berbeda dalam cakupan dan sifat pengaturannya. Pada dasarnya, *beschikking* merupakan keputusan administratif yang bersifat individual dan konkret, ditujukan kepada subjek atau objek tertentu. Hal ini kemudian dijustifikasi oleh Prins yang menjelaskan bahwa *beschikking* merupakan tindakan hukum sepihak yang dilakukan oleh badan pemerintahan berdasarkan kewenangan khusus yang dimilikinya. Produk hukum semacam ini biasanya menggunakan istilah seperti "keputusan" atau "ketetapan" dalam nomenklaturnya. [75] Menurut Maria Farida,

[73] Aditya Wahyu Saputro, "Kewenangan MPR Mengeluarkan Tap MPR Pasca Amendemen UUD 1945", https://www.hukumonline.com/klinik/a/kewenangan-mpr-mengeluarkan-tap-mpr-pasca-amendemen-uud-1945-lt6336c2d201947/, diakses 6 Desember 2024.
[74]*Ibid*.,
[75] Harjono, *op.cit*., 10

ketetapan memiliki karakteristik yang selesai dalam satu kali tindakan *einmahlig* yang bermakna ketentuan yang dihasilkan berlaku untuk situasi tertentu saja dan tidak berlanjut setelah itu. Hal ini menjadikan *beschikking* berbeda dengan bentuk pengaturan lainnya yang memiliki cakupan lebih luas dan berlaku secara terus-menerus. [76]

Sementara itu, *regeling* mengacu pada pengaturan hukum yang bersifat umum dan abstrak. Produk hukum yang termasuk dalam kategori ini bertujuan untuk menciptakan norma-norma yang berlaku bagi masyarakat secara luas tanpa membatasi pada individu atau situasi tertentu. Dalam sistem hukum Indonesia, istilah regeling dipadankan dengan peraturan karena fungsi utamanya menetapkan aturan hukum yang bersifat mengikat secara umum. Secara teoritis, terdapat perbedaan mendasar antara peraturan perundang-undangan dengan ketetapan yang setidaknya dapat dilihat dalam 3 (tiga) aspek.[77] ***Pertama*****,** peraturan perundang-undangan aturan yang bersifat umum dan oleh sebab itu semua orang harus mengetahui dan berimplikasi kepada banyak orang, sedangkan ketetapan/keputusan merupakan aturan yang ditujukan kepada orang tertentu. ***Kedua***, peraturan perundang-undangan merupakan aturan yang bersifat abstrak untuk menghadapi berbagai gejala hukum, sedangkan keputusan hanya untuk 1 (satu) peristiwa hukum semata. ***Ketiga*****,** peraturan pada hakikatnya akan bersifat terus menerus (*einmalig*) yang berimplikasi terhadap keberlakuannya secara terus menerus hingga dicabut oleh peraturan lainnya atau dibatalkan oleh putusan pengadilan yang dalam di Indonesia bisa dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Tabel 6. Perbedaan Antara Ketetapan Dengan Peraturan.

Keputusan/Ketetapan (*Beschikking)*	**Peraturan (*Regeling*)**
Bersifat individual dan konkret	bersifat umum dan abstrak
Pengujiannya melalui Peradilan Tata Usaha Negara	pengujiannya di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi
Bersifat sekali-selesai	Berlaku secara terus menerus

Sumber: Bahan hukum sekunder, diolah, 2024.

[76] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2016), 78.
[77] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), 111.

Lebih lanjut, Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa keputusan atau ketetapan digunakan untuk menyebut hasil kegiatan atau pengambilan keputusan.[78] Oleh karenanya, dalam konteks ini maka TAP MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia mengandung 3 (tiga) persoalan. ***Pertama*****,** dari segi istilah maka TAP MPR merupakan *beschikking*. Hal ini kemudian merujuk pada produk hukum yang bersifat individual dan konkret. Dengan demikian, secara terminologis, penggunaan terminologi ketetapan menjadi tidak relevan dengan konsep peraturan yang seyogyanya bersifat umum dan abstrak.

Kedua**,** secara substansi maka materi yang terkandung dalam Ketetapan MPR telah mengalami perkembangan sesuai dengan perubahan sistem hukum yang berlaku. Pasca reformasi, materi TAP MPR telah disesuaikan dengan posisi dan kewenangannya dalam UUD NRI 1945. ***Ketiga*****,** Setelah perubahan UUD NRI 1945, kewenangan MPR mengalami pembatasan signifikan yang tidak boleh lagi MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang sifatnya mengatur secara umum. Kewenangan yang tersisa kini hanya mencakup pelantikan dan pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden, pemilihan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan. Hal ini menunjukkan bahwa secara konstitusional, MPR tidak lagi memiliki landasan untuk menerbitkan Ketetapan yang bersifat mengatur secara luas.[79]

Pembatasan kewenangan tersebut juga dikuatkan oleh UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang menjadi dasar hukum bagi lembaga legislatif dengan tidak mengatur adanya kewenangan bagi MPR untuk membuat peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Dengan tidak adanya pengaturan tersebut, justifikasi konstitusional untuk mempertahankan TAP MPR sebagai produk hukum peraturan perundang-undangan seharusnya dapat ditinjau kembali.[80]

B. KLASIFIKASI KETETAPAN MPR

Secara historis, sebelum dilakukannya perubahan pada UUD NRI 1945 maka MPR dirancang sebagai representasi penjelmaan kedaulatan seluruh rakyat

---

[78] Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2006), 10.

[79] Nisrina Irbah Sati, "Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 no.4 (2019): 843-844

[80] *Ibid.*,

Indonesia. Dalam konstruksi ini, Presiden diwajibkan untuk tunduk dan mempertanggungjawabkan seluruh tugas konstitusionalnya kepada MPR. Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen menegaskan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Dengan demikian, MPR dipandang sebagai lembaga tertinggi negara yang menjadi perwujudan kedaulatan rakyat secara menyeluruh. Konsepsi MPR sebagai lembaga tertinggi negara memberikan otoritas yang lebih besar terhadap setiap keputusan yang dikeluarkannya. Ketetapan MPR/S ditempatkan lebih tinggi dalam hierarki hukum dibandingkan dengan produk hukum dari lembaga tinggi negara lainnya. Implikasi yang muncul akibat pengaturan tersebut adalah ketetapan yang dihasilkan oleh MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang maupun peraturan lainnya dalam sistem hukum Indonesia.[81]

TAP MPR No.1/MPR/2003 pada dasarnya mencoba memberikan pengaturan mengenai keberlakuan ketetapan MPR yang pada saat itu masih menjadi lembaga tinggi negara dengan segala kewenangan yang melekat pada lembaga tersebut. Oleh karenanya, pasca hadirnya UU 10/2004 sebagaimana telah dicabut dan digantikan dengan UU 12/2011 telah mengubah kedudukan produk hukum MPR yang menjadi payung hukum di era sebelum reformasi. Bertitik tolak atas penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 12/2011 yang pada pokoknya menyatakan bahwa TAP MPR yang masih berlaku hanya Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No.1/MPR/2023 dan norma yang diatur setiap pasalnya sebagai berikut.

1. Pasal 1

   Terdapat 8 TAP MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.
2. Pasal 2

   Terdapat 3 TAP MPRS/MPR RI yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan.
3. Pasal 3

   Terdapat 8 TAP MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.
4. Pasal 4

   Terdapat ada 11 TAP MPRS/MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang.
5. Pasal 5

[81] Jimly Ashiddiqie, *Op. Cit*., 33

Terdapat 5 TAP MPRS/MPR RI yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004,

6. Pasal 6

   Terdapat 104 TAP MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Secara konseptual, TAP MPR yang telah dinyatakan tidak berlaku lagi tidak dapat diberlakukan kembali karena hukum dengan kedudukan yang lebih tinggi tidak dapat didelegitimasi oleh undang-undang yang berada di bawahnya, seperti UU P3. Meski demikian, persoalan tafsir hukum dapat muncul apabila terdapat pertentangan antara TAP MPR dengan UUD 1945, atau ketika undang-undang dianggap bertentangan dengan TAP MPR. Dalam sistem hukum Indonesia, pertentangan undang-undang terhadap UUD NRI 1945 diselesaikan melalui uji materiil di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pertentangan antara produk hukum di bawah undang-undang dengan undang-undang diajukan ke Mahkamah Agung. Namun, hingga kini belum ada pengaturan khusus terkait mekanisme pengujian TAP MPR terhadap undang-undang atau sebaliknya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.[82] Berkenaan dengan hal tersebut, maka Penulis mencoba untuk menguraikan TAP MPR yang masih berlaku pada Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No.1/MPR/2003 sebagai berikut:

Tabel 7. Daya Laku Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003.

No.	Ketetapan MPR/S	Keterangan	Daya Laku
1	TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam TAP MPR No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.	Berlaku

[82] Dufirstson Richest Riwu Kore dan Fellyanus Habaora, "Studi Keberadaan TAP MPR RI dalam Konsep Negara Hukum Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011", *Jurnal Abdimas Mandiri* 3 no.1 (2019): 34.

No.	Ketetapan MPR/S	Keterangan	Daya Laku
2	TAP MPR 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 1945.	Berlaku
3	TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur	Tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR No V/MPR/1999. Namun, ketentuan tersebut sudah dilaksanakan	Tidak Berlaku

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Tabel 8. Daya Laku Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003.

No.	Ketetapan MPR/S	Keterangan	Daya Laku
1	TAP MPR No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera	Ketetapan tersebut tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.	Tidak Berlaku
2	TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku pasca hadirnya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	Tidak Berlaku
3	TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan,	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku pasca hadirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	Tidak Berlaku

No.	Ketetapan MPR/S	Keterangan	Daya Laku
	Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia		
4	TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku dengan hadirnya UU 10/2004 sebagaimana telah dicabut dan digantikan dengan UU 12/2011	Tidak Berlaku
5	TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku dengan hadirnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang kemudian dibatalkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006. Kendati demikian, secara yuridis ketetapan MPR tersebut sudah tidak berlaku karena UU *a quo* telah memenuhi unsur untuk tidak berlakunya ketetapan MPR tersebut	Tidak Berlaku
6	TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku dengan hadirnya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia	Tidak Berlaku
7	TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku dengan hadirnya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia	Tidak Berlaku
8	TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa	TAP MPR Etika Kehidupan Berbangsa sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Oleh karenanya, keberadaan TAP MPR ini	Berlaku

No.	Ketetapan MPR/S	Keterangan	Daya Laku
		sejatinya masih relevan dengan perkembangan zaman yang semakin pesat dengan berpedoman pada etika berbangsa dan bernegara sebagai pijakan dalam kehidupan masyarakat Indonesia	
9	TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan	TAP MPR ini sejatinya masih relevan dengan menggunakan 3 (tiga) visi utama. Pertama, Visi Ideal yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 194. Kedua, Visi Antara yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020. Ketiga, Visi Lima Tahunan sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Oleh karenanya, karena begitu kompleksnya materi muatan TAP MPR *a quo* maka dapat dikatakan TAP ini masih relevan dengan sistem hukum Indonesia saat ini.	Berlaku
10	TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Ketetapan tersebut sudah tidak berlaku dengan hadirnya UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)	Tidak Berlaku
11	TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	TAP MPR *a quo* yang diuraikan sebagai arah kebijakan Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, banyak materi muatan yang belum dapat diwujudkan, maka dapat dikatakan Tap MPR tersebut masih berlaku	Berlaku

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Kondisi tersebut mengartikan bahwa saat ini TAP MPR yang berlaku hanya 6 (enam) ketetapan yang meliputi (1) TAP MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, (2) TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, (3) TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, (4) TAP Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, (5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, dan (6) TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.[83] Oleh karenanya, dalam rangka menguraikan secara komprehensif ketetapan tersebut yang masih berlaku maka Penulis mencoba untuk menjelaskan dibawah ini.

Pertama, TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 mengatur pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) serta menetapkannya sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Indonesia. Larangan ini juga mencakup setiap kegiatan yang bertujuan menyebarluaskan atau mengembangkan ideologi Komunisme, Marxisme, dan Leninisme. Dasar pemikiran dari ketetapan ini adalah bahwa ideologi Komunisme bertentangan dengan falsafah Pancasila dan utamanya asas Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. PKI dianggap telah terbukti beberapa kali melakukan tindakan yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa melalui usaha menggulingkan pemerintahan yang sah dengan kekerasan.

Selain menetapkan larangan terhadap PKI, Ketetapan ini juga memberikan pengaturan khusus terkait studi ilmiah terhadap ideologi Komunisme. Dalam Pasal 3 TAP MPRS *a quo* dinyatakan bahwa kajian akademis terhadap Marxisme-Leninisme dapat dilakukan secara terbatas dan terpimpin untuk tujuan menjaga marwah Pancasila. Hal ini menunjukkan bahwa larangan terhadap ideologi tidak sepenuhnya menutup peluang untuk mempelajari Marxisme dalam konteks akademis dengan

[83] Dian Agung Wicaksono, *Op. Cit.*, 168.

catatan pengawasan yang ketat oleh pemerintah. Ketentuan ini menunjukkan adanya kehati-hatian untuk tetap memberikan ruang pengkajian intelektual tanpa melanggar prinsip larangan ideologi. Ketetapan ini tidak mempengaruhi landasan politik luar negeri Indonesia yang bersifat bebas aktif dan menegaskan bahwa sikap Indonesia terhadap ideologi Komunisme bersifat hanya untuk masyarakat Indonesia dan tidak mengubah posisi internasionalnya.

Kedua, TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi pada dasarnya memberikan pedoman pelaksanaan prinsip-prinsip Pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama. Ketetapan ini menekankan bahwa pembangunan ekonomi nasional harus didasarkan pada prinsip keadilan, pemerataan, dan demokrasi ekonomi. Dalam konteks ini, fokus utama diberikan kepada pemberdayaan ekonomi rakyat melalui penguatan koperasi, usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama perekonomian nasional. Hal ini menunjukkan keberpihakan kebijakan ekonomi terhadap rakyat kecil untuk mengurangi ketimpangan ekonomi dan memaksimalkan kemakmuran bersama.

Materi muatan Ketetapan ini juga mengatur pengelolaan sumber daya alam secara adil dengan mencegah penumpukan kekayaan atau pemusatan kekuatan ekonomi pada pihak tertentu. Dalam hal ini, pelaku ekonomi kecil, menengah, dan koperasi diberikan prioritas dalam akses terhadap sumber daya alam dan pendanaan. Selain itu, usaha besar dan BUMN tetap diberikan hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi nasional dengan syarat harus menjalin kemitraan yang saling menguntungkan dengan usaha kecil dan menengah. Selain itu, materi dalam TAP ini mencakup pengaturan perbankan, keuangan, dan penanaman modal asing yang diarahkan untuk mendukung perekonomian rakyat. Oleh karenanya, dalam ketetapan ini mengedepankan sinergi antara demokrasi ekonomi, pemerataan, dan efisiensi untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Ketiga**,** TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 bertujuan menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hal ini berangkat dari realitas bahwa penyelenggaraan negara di masa lalu didominasi oleh pemusatan kekuasaan yang tidak hanya merusak fungsi lembaga-lembaga negara tetapi juga melemahkan kontrol sosial masyarakat. Ketetapan ini

menegaskan perlunya pembenahan dalam praktik pemerintahan agar reformasi pembangunan dapat berjalan sekaligus menjamin partisipasi masyarakat untuk mengawasi penyelenggaraan negara. Ketetapan ini menekankan prinsip penyelenggaraan negara yang harus dilakukan secara jujur, adil, transparan, dan bebas dari KKN.

Sebagai bentuk pengawasan, pejabat negara diwajibkan mengumumkan serta bersedia diperiksa harta kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat. Pemeriksaan ini dilakukan oleh lembaga independen yang melibatkan pemerintah dan masyarakat yang dewasa ini sudah muncul lembaga hasil reformasi bernama KPK. Oleh karenanya, TAP MPR ini mencerminkan keinginan untuk memperbaiki kerusakan sistem pemerintahan di masa lalu dan juga menjadi panduan bagi generasi mendatang dalam membangun pemerintahan yang berkeadilan dan berintegritas.

Keempat, TAP MPR VI/MPR/2001 pada hakikatnya menegaskan pentingnya revitalisasi nilai-nilai etika dalam berbagai aspek kehidupan, baik sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum, maupun lingkungan. Etika ini berlandaskan pada nilai-nilai agama, budaya luhur bangsa, dan Pancasila sebagai panduan moral dalam berpikir, bersikap, dan bertindak dalam kehidupan berbangsa. Pokok-pokok etika kehidupan berbangsa meliputi etika sosial-budaya yang mendorong kejujuran dan kepedulian, etika politik-pemerintahan yang menekankan transparansi dan akuntabilitas serta etika ekonomi-bisnis yang menolak praktik monopoli dan KKN.

Selain itu, ada etika penegakan hukum untuk menjamin keadilan, etika keilmuan untuk mendorong inovasi berbasis moral, dan etika lingkungan untuk menjaga keberlanjutan alam. Etika ini bertujuan menciptakan masyarakat yang berkeadilan, bertoleransi, dan mampu menghadapi tantangan global dengan tetap menghargai kebhinekaan. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa TAP MPR ini menjadi landasan etis bagi penyelenggaraan negara, yang diharapkan mampu memperbaiki tatanan kehidupan berbangsa dan memperkuat integrasi nasional di tengah pengaruh globalisasi.

Kelima**,** TAP MPR VII/MPR/2001 menetapkan Visi Indonesia Masa Depan yang mencakup tiga tingkatan yaitu Visi Ideal sebagai cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945, Visi Antara berupa Visi Indonesia 2020, dan Visi Lima Tahunan sebagaimana diatur dalam GBHN. Ketetapan ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan akan arah yang jelas dan berkesinambungan dalam penyelenggaraan kehidupan

berbangsa dan bernegara. Rumusan Visi Indonesia 2020 bertujuan menjawab tantangan internal seperti integrasi bangsa, sistem hukum yang adil, demokrasi yang sehat, serta tantangan global seperti globalisasi. Selain itu, visi ini menekankan pentingnya penegakan hukum yang adil dan penciptaan sistem ekonomi yang produktif dan berkeadilan. Oleh sebab itu, melalui visi tersebut diharapkan mampu membangun kesadaran kolektif masyarakat untuk mengarah pada tujuan bersama yakni masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri bangsa. Dengan penerapan langkah strategis ini, Indonesia diharapkan mampu menghadapi tantangan multidimensi secara berkelanjutan dan selaras dengan perkembangan global.

Keenam, TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam memberikan dasar hukum untuk pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam secara berkelanjutan, adil, dan ramah lingkungan. Ketetapan ini menyoroti pentingnya penataan ulang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria untuk menciptakan kepastian hukum serta keadilan sosial-ekonomi. Selain itu, ketetapan ini menegaskan perlunya sinergi pelbagai peraturan perundang-undangan guna mengatasi tumpang tindih serta konflik yang sering terjadi dalam pengelolaan sumber daya. Ketetapan ini menguraikan prinsip-prinsip penting seperti penghormatan terhadap hak asasi manusia, penguatan partisipasi masyarakat, dan pelaksanaan fungsi sosial serta ekologis dalam pengelolaan sumber daya.

Dalam konteks agraria, kebijakan ini menekankan reformasi tanah (*land reform*) yang berkeadilan serta inventarisasi data pertanahan. Untuk pengelolaan sumber daya alam maka kebijakan ini mencakup optimalisasi pemanfaatan sumber daya, pengembangan teknologi ramah lingkungan, serta penyelesaian konflik pemanfaatan sumber daya. Melalui ketetapan ini maka Presiden dan DPR untuk segera menyusun kebijakan pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang sejalan dengan ketetapan ini dan saat ini masih banyak regulasi yang belum tercipta dari amanat TAP MPR *a quo*.

Tidak bisa dipungkiri bahwa diakomodasinya TAP MPR dalam UU 12/2011 merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk undang-undang saat itu. Hal ini tidak bisa dilepaskan dengan konsep politik hukum yang dianut saat itu dimana dalam pandangan Mahfud MD merupakan garis kebijakan resmi tentang hukum yang

akan diberlakukan dengan cara pembuatan hukum baru ataupun dengan penggantian hukum lama dengan tujuan mencapai kesepakatan yang telah ditentukan sebelumnya.[84] Selanjutnya, Zainal Arifin Mochtar juga mengungkapkan bahwa dalam pembentukan suatu hukum maka sejatinya bisa ditelisik menggunakan politik hukum yang diberlakukan dalam pembentukannya. ***Pertama*****,** cita atau cetak biru yang diharapkan dari pembentukan hukum tersebut. ***Kedua*****,** proses politik yang mewarnai dan melatarbelakangi pembentukan hukum tersebut ***Ketiga*****,** cara atau mekanisme untuk menjamin rumusan undang-undang tersebut bisa dilaksanakan dengan menempatkan proporsional dan keadilan sebagai panglima tertinggi. Dalam kaitan tersebut, maka politik hukum sangat berkaitan erat dengan pembentukan TAP MPR No. I/MPR/2023 tersebut dalam beberapa kondisi merupakan cita yang diharapkan dari dibentuknya hukum itu sendiri yang kemudian ditambahkan beberapa kepentingan politik dan pelaksanaannya di lapangan. Tentunya hal ini merupakan *legal policy* yang dibentuk oleh pembentuk kebijakan dengan pilihan membuat suatu bentuk produk hukum dalam bentuk ketetapan.[85]

Menurut Indah Dwi Qurbani, pembentukan peraturan perundang-undangan maka akan sangat berkorelasi dengan makna hukum dan kekuasaan yang setidaknya bisa dianalisis menggunakan 2 (dua) perspektif. ***Pertama*****,** Indonesia sebagai negara hukum maka berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945. ***Kedua*****,** kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik maka perlu dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.[86]

[84] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009),1.
[85] Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta: Mojok Grup, 2022), 24.
[86] Indah Dwi Qurbani (Eds), "Makna Hukum dan Kekuasaan: Studi Terhadap Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", dalam *Dinamika Hukum*, Fadli (Ed) (Malang: Intelegensia Media, 2020), 255.

BAB IV
EVALUASI MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. PROBLEMATIKA KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Apabila ditelaah secara teoritis, norma hukum dalam suatu negara dapat diklasifikasikan ke dalam empat kelompok utama yaitu *staatsfundamentalnorm*(norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara atau aturan pokok negara), formell gesetz (undang-undang formal), dan *verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis hierarki peraturan perundang-undangan,termasuk kedudukan Ketetapan MPR/MPRS.[87]

Oleh karenanya, UUD 1945 mengandung 2 (dua) norma utama. ***Pertama*****,** Pembukaan UUD 1945 digolongkan sebagai *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. ***Kedua*****,** batang tubuh UUD 1945 dianggap sebagai *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara. Pembukaan UUD 1945 disebut sebagai norma fundamental negara karena posisinya yang tertinggi dalam tatanan hukum tidak bergantung pada norma yang lebih tinggi, melainkan sudah ada sebelumnya dan disepakati sebagai landasan hukum negara. Sebagai norma tertinggi, *staatsfundamentalnorm* berperan sebagai dasar pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar sebuah negara. Norma ini menjadi pijakan utama bagi keberlakuan seluruh norma hukum di bawahnya. [88]

Lebih lanjut, TAP MPR maka dapat diklasifikan sebagai aturan dasar negara sebagaimana halnya Batang Tubuh UUD 1945. Namun, kedudukan Ketetapan MPR/MPRS lebih rendah dibandingkan norma yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945. Hal ini disebabkan Batang Tubuh UUD 1945 dibentuk oleh MPR sebagai lembaga negara tertinggi sebelum perubahan UUD 1945. Pada saat itu, MPR berperan sebagai Konstituante yang kedudukannya berada di atas atau lebih tinggi daripada

[87] Monika Suhayati, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Negara Hukum* 2 no.2, (2011): 204.
[88] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, 46.

UUD 1945. Sebaliknya, TAP MPR/S dibuat oleh MPR sebagai lembaga yang menetapkan garis-garis besar haluan negara serta berfungsi sebagai lembaga pemilih Presiden dan Wakil Presiden sesuai ketentuan UUD 1945. [89]

Secara substansi, TAP MPR/S memuat pokok-pokok kebijakan negara atau garis besar arah pembangunan nasional. Norma yang terkandung dalam Ketetapan MPR/MPRS bersifat umum dan tidak mencakup sanksi hukum sehingga karakter normanya lebih berupa panduan kebijakan. Selain itu, norma-norma ini juga mengatur hubungan dasar antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Senada dengan hal tersebut, Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan bahwa TAP MPR/S bersama Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif yang dijabarkan dari Pancasila sebagai norma dasar atau *staatsfundamentalnorm*. Namun, jika ditelusuri lebih jauh maka materi yang terkandung dalam TAP MPR/S memiliki sifat norma hukum yang serupa dengan UUD 1945 namun memiliki kedudukan satu tingkat lebih rendah dibandingkan norma dalam UUD 1945.[90]

Sebagai bagian dari *staatsgrundgesetz*, TAP MPR/S menjadi landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah. Sebelum perubahan UUD 1945, TAP MPR/S menjadi pedoman utama dalam pembentukan berbagai peraturan hukum di bawahnya. Hal ini menunjukkan pentingnya peran TAP MPR/S dalam sistem hukum pada masa itu. Dalam konteks pasca-perubahan UUD 1945, maka TAP MPR/S yang masih berlaku tetap dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan ini memiliki kedudukan di bawah UUD 1945 tetapi di atas undang-undang. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dengan pembatasan pada TAP MPR/MPRS yang masih berlaku sesuai Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.[91]

Dengan masuknya TAP MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan, ketetapan ini kembali menjadi salah satu rujukan dasar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak bisa dipungkiri bahwa TAP MPR/S menjadi acuan hukum dalam penyusunan undang-undang dan peraturan lainnya yang berada di bawah UUD 1945. Dalam Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimuat dalam UU 12/2011 mengatur bahwa peraturan di

[89] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit*., 76-78.
[90] *Ibid*.,
[91] Monika Suhayati, *Op. Cit*., 207

bawah UUD NRI 1945 yang secara langsung memerintahkan pembentukan peraturan lain harus dicantumkan sebagai dasar hukum. Ketentuan ini juga berlaku untuk pencantuman TAP MPR/MPRS yang memberikan perintah pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu.[92] Lebih lanjut, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia selalu mengalami perubahan yang bergantung pada pilihan kebijakan oleh legislatif dan eksekutif sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 9. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966	**TAP MPR Nomor III/MPR/2000**	**UU 10/2004**	**UU 12/2011 sebagaimana terakhir diubah UU 13/2022**
1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. 2. Ketetapan MPR. 3. Undang-Undang. 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). 5. Peraturan Pemerintah. 6. Keputusan Presiden. 7. Peraturan pelaksanaan lainnya (misalnya: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dll.).	1. Undang-Undang Dasar 1945. 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 3. Undang-Undang. 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). 5. Peraturan Pemerintah. 6. Keputusan Presiden. Peraturan Daerah.	1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. 3. Peraturan Pemerintah. 4. Peraturan Presiden. 5. Peraturan Daerah, mencakup: a. Peraturan Daerah Provinsi. b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. c. Peraturan Desa atau setingkat.	1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. 3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. 4. Peraturan Pemerintah. 5. Peraturan Presiden. 6. Peraturan Daerah Provinsi. 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

[92] Lihat selengkapnya dalam Lampiran II UU 12/2011.

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Berdasarkan tabel tersebut, maka dilihat perubahan paradigma dari UU No. 10/2004 dan UU No. 12/2011 yang semula tidak memasukkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan kemudian diakomodasi secara utuh. Persoalan yang muncul kemudian adalah banyaknya pertentangan terhadap keberlakuan TAP MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Misalnya, Mahfud MD menyatakan bahwa TAP MPR seharusnya tidak masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang setidak-tidaknya dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek.[93]

***Pertama*,** Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar*..." Ketentuan ini menunjukkan bahwa undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan yang langsung berada di bawah Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, kedudukan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan ditempatkan tepat di bawah UUD 1945. [94]

Kedua, Aturan Tambahan Pasal 1 UUD NRI 1945 memberikan tugas kepada MPR untuk meninjau kembali materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Peninjauan ini ditujukan untuk menentukan status baru ketetapan-ketetapan tersebut sebagaimana harus diputuskan dalam Sidang MPR Tahun 2003. Ketentuan ini dengan tegas menginstruksikan agar MPR melakukan evaluasi terhadap keberadaan dan kedudukan hukum Ketetapan MPRS dan MPR yang nantinya tidak lagi dianggap sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. [95]

***Ketiga*,** Sidang Tahunan MPR Tahun 2003 mengeluarkan sebuah Ketetapan MPR yang populer disebut " TAP Sapujagat," yaitu TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002. Dalam Tap ini, 139 Ketetapan MPRS dan MPR diklasifikasikan ke dalam enam kelompok status baru: (1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 TAP), (2) tetap berlaku dengan ketentuan tertentu

[93] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pasca Amendemen Konstitusi), Cetakan Kedua*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), 3
3-34.
[94] *Ibid.,*
[95] *Ibid.,*

(3 TAP), (3) tetap berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil pemilu (8 TAP), (4) tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang (11 TAP), (5) masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib baru oleh MPR hasil Pemilu 2004 (5 TAP), dan (6) tidak memerlukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, atau telah selesai dilaksanakan (104 TAP). [96] Kemudian, persoalan yang muncul kemudian adalah pengakuan konstitusional terhadap keberlakuan TAP MPR yang masih berlaku. Sebagaimana diketahui bahwa mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dijalankan oleh MK dan MA.

B. TINJAUAN PELAKSANAAN KETETAPAN MPR NOMOR I/MPR/2003

Pasca terjadinya pasang surut kelembagaan MPR sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, namun dilaksanakan menurut UUD. Kondisi tersebut membuat MPR mengalami pergeseran kedudukan dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, artinya MPR memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Perubahan kedudukan kelembagaan tersebut turut berimplikasi terhadap produk hukumnya, yaitu TAP MPR. TAP MPR merupakan produk legislatif yang dihasilkan melalui proses musyawarah anggota-anggota MPR untuk ditujukan keluar guna menghadirkan garis-garis besar pengaturan, baik dalam tataran kekuasaan legislatif maupun eksekutif. Saat MPR menjadi lembaga tertinggi negara, TAP MPR merupakan produk hukum peraturan perundang-undangan derajat kedua di bawah konstitusi. Bahkan pada saat Orde Baru, TAP MPR dikatakan memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi dari undang-undang serta memiliki kekuatan hukum yang setara dengan konstitusi.[97]

Eksistensi TAP MPR tidak dapat dipisahkan dari sisi historisnya. TAP MPR mulai dikenal pada tahun 1960 pada masa berlakunya kembali UUD 1945 pasca diterbitkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kala itu belum muncul perdebatan mengenai kedudukan TAP MPR mengingat rezim hukum formal Indonesia yang belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan. Kemudian berkenaan dengan kewenangan MPR dalam menerbitkan ketetapannya, dalam Pasal 1 aturan

[96] *Ibid.,*
[97] Otto Trengginas Setiawan, "Perspektif dan Langkah Politik Penyelesaian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Mengkaji Indonesia 2 no. 1 (2023): 171.

tambahan UUD NRI 1945 memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum dari 139 TAP MPR/S yang diterbitkan dalam kurun periode 1960 hingga 2002 untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003. Pada sidang tersebut, MPR mengeluarkan TAP MPR No. I/MPR/2003 yang memberi posisi baru pada semua TAP MPRS/MPR, di mana telah ditetapkan sebanyak delapan TAP MPRS/MPR yang masih berlaku. Kemudian, pasca diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011, TAP MPRS/MPR dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang. Meskipun sebelumnya pada UU No. 10 Tahun 2004 TAP MPR sempat dihilangkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

[98]TAP MPR dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 selama tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Hal tersebut dikarenakan TAP MPR tidak dilekatkan mekanisme *judicial review* ke MK, mengingat kewenangan MK hanya sebatas menguji produk hukum berupa undang-undang saja. Begitu pun dengan MA, tidak memiliki kewenangan untuk menguji keabsahan TAP MPR, mengingat kewenangannya sebatas menguji produk hukum yang secara hierarki di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Jadi, jika terdapat TAP MPR yang diketahui merugikan hak konstitusional warga negara serta bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka tidak dalam proses pengujian.[99] Namun, TAP MPR No. I/MPR/2003 telah memberikan ketentuan mengenai TAP MPR/S mana saja yang masih berlaku. Pasal 1 mengatur TAP MPR/S yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; Pasal 2 mengatur TAP MPR/S yang masih berlaku dengan ketentuan masing-masing; Pasal 3 mengatur TAP MPR yang tetap berlaku sampai dengan pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004; Pasal 4 mengatur TAP MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang; Pasal 5 mengatur TAP MPR tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004; dan Pasal 6 mengatur TAP MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan

[98] Desip Trinanda, dkk, "Problematika TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Peluang Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi", Jurnal Legislasi Indonesia 19 no. 3 (2022): 397-398.
[99] Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi", Jurnal Pembaharuan Hukum 3 no. 1 (2016): 128.

tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut keberlakuannya, atau telah selesai dilaksanakan.

Meskipun MPR telah menetapkan TAP MPRS/MPR yang masih berlaku dengan ketentuan dan berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, namun pada praktiknya TAP MPRS/MPR tersebut tidak dijadikan sebagai sumber hukum formil. Baik itu DPR RI maupun Presiden tidak menjadikan TAP MPR sebagai dasar hukum ketika membentuk undang-undang. Padahal, sebelumnya TAP MPR hampir selalu dijadikan dasar hukum dalam pembentukan undang-undang. Kondisi demikian menjadikan TAP MPR seolah-olah tidak memiliki manfaat hukum dan politik, sehingga terdapat konsekuensi terhadap pengabaian TAP MPRS/MPR yang masih berlaku tersebut. Konsekuensi hukum dan politik yang dapat timbul dari pengabaian TAP MPR sebagai landasan pembentukan tersebut, meliputi:[100] ***Pertama***, beberapa Ketetapan dalam Pasal 4 yang belum ditindaklanjuti dengan undang-undang, yakni; a. TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional; b. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; c. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; dan d. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Beberapa Ketetapan tersebut perlu untuk segera ditindaklanjuti dengan undang-undang atau diatur dalam undang-undang.

Kedua, diperlukan adanya suatu rumusan rekomendasi yang tegas kepada DPR RI dan Presiden terkait perlunya menindaklanjuti secara nyata ketentuan-ketentuan dalam TAP MPR No. V/MPR/2000 dan TAP MPR No. VI/MPR/2001. Penetapan kebijakan sebagai pelaksanaan Ketetapan ini dapat tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan. ***Ketiga***, dengan eksisnya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka perlu digagasnya suatu mekanisme uji materi undang-undang terhadap TAP MPR yang masih berlaku sesuai dengan rezim hukum pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain pengabaian TAP MPR sebagai dasar pembentukan undang-undang, persoalan lainnya adalah TAP MPR yang jarang dijadikan sebagai bahan kajian. Padahal, terdapat berbagai TAP MPR yang memiliki substansi sebagai norma dasar negara, misalnya TAP MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, TAP MPR tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan

[100] Widayati, Absori, dan Aidul Fitriciada, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Media Hukum 21 no. 2 (2016): 34.

Nasional, TAP MPR tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, TAP MPR tentang Visi Indonesia Masa Depan, dan TAP MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Tabel 10. TAP MPR dan Undang-Undang Pelaksanaannya.

TAP MPR NO. I/MPR/2003	KETENTUAN	UNDANG-UNDANG
Pasal 2		
TAP MPR No. 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.	Seluruh ketentuan dalam TAP ini ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan HAM.	1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). 2. UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. UU No. 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara.
TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.	Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberi 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 1945.	1. UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. 2. UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. 3. UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.
TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.	Berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR ini akibat terpisahnya Timor Timur dari Indonesia.	Tidak ada.
Pasal 4		

TAP MPR NO. I/MPR/2003	KETENTUAN	UNDANG-UNDANG
TAP MPR No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.		UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.
TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.		1. UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. 2. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. 3. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor. 4. UU No. 33 Tahun 1999 tentang Perhitungan Anggaran Negara Tahun Anggaran 1997/1998. UU No. 22 Tahun 2000 tentang Perhitungan Anggaran Negara Tahun Anggaran 1998/1999.
TAP 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 Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.		1. UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. 2. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. 3. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

TAP MPR NO. I/MPR/2003	KETENTUAN	UNDANG-UNDANG
TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.		UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.		UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.		1. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.		1. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.		Tidak ada.
TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.		Tidak ada.
TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.		UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

TAP MPR NO. I/MPR/2003	KETENTUAN	UNDANG-UNDANG
TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.		Tidak ada.

Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2024.

Pemaknaan terhadap materi muatan TAP MPRS/MPR didasarkan pada asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu sebagai instrumen untuk menangkal berbagai hal yang tidak relevan dengan dasar negara, seperti ajaran komunis dan marxisme-leninisme. Selain itu, pemaknaan terhadap materi muatan juga berkaitan dengan asas kepastian hukum, yaitu ditempatkan sebagai alat kontrol untuk memastikan penyelenggara negara hanya dilandaskan pada kewenangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang salah satunya terdapat dalam TAP MPR. Pemaknaan terhadap asas-asas tersebut penting dalam konsep bernegara, mengingat dalam bernegara bukan didasarkan pada kesewenang-wenangan (*machstaats*), namun didasarkan pada komitmen dan semangat yang lahir dari tujuan hukum (*rechtsstaat/rule of law*). Terdapat hal menarik dalam pembahasan TAP MPR, yakni adanya tanggapan yang berbeda dari pihak Pemerintah. Pemerintah berpendapat bahwa TAP MPR tidak seharusnya masuk ke dalam hierarki, namun cukup dimasukkan ke dalam aturan peralihan. Secara lengkap pendapat Pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM sebagai berikut:[101]

> "…mengenai eksistensi TAP MPR yang masih berlaku bisa dimasukkan di dalam aturan peralihan walaupun secara hakikat kami dapat menerima bahwa TAP MPR tentu ke depan tidak lagi dijadikan sebagai hierarki perundang-undangan meskipun MPR masih memiliki enam kewenangan besar di dalam UUD NRI 1945 dan keputusan-keputusan MPR ke depan bersifat beschikking, namun di dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 yang masih kita akui keberadaannya jangan sampai dieliminasi, karena satu-satunya TAP MPR dari 139 TAP MPR yang ada setelah dilakukan kajian pada tahun 2002 oleh Badan Pekerja MPR, kami kira TAP MPR No. I/MPR/2003 harus kita tempatkan di aturan peralihan, meskipun sebelumnya dalam UU No. 10 Tahun 2004 dalam penjelasan Pasal 7 tetap memberikan satu pengakuan terhadap keberadaan TAP MPR, masih ada. Tetapi nanti akan kami coba tempatkan dalam aturan peralihan."

[101] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berkaitan dengan orbit materi muatan TAP MPR di masa yang akan mendatang, materi muatan TAP MPR perlu untuk diidentifikasi. Hal tersebut dikarenakan materi muatan TAP MPR berkaitan erat dengan daya lakunya dan pelaksanaan norma-normanya dalam undang-undang. Rezim hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri pun sama sekali tidak memberikan pedoman rumusan materi muatan bagi TAP MPR. UU No. 12 Tahun 2011 hanya memberikan arahan materi muatan kepada undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sebelum perubahan UUD 1945, berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 jo. TAP MPR No. III/MPR/2000, TAP MPR ditempatkan di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. Susunan tersebut bermakna bahwa TAP MPR akan mengatur secara langsung pokok-pokok turunan dari UUD 1945, sekaligus berkaitan langsung dengan penetapan haluan negara. Akan tetapi, kini GBHN telah ditiadakan sehingga tidak diperlukan lagi mekanisme pengaturannya. Sementara berkaitan dengan pokok-pokok aturan dasar negara sejauh ini dianggap final telah diatur seluruhnya di dalam UUD 1945 sehingga tidak diperlukan lagi adanya otoritas yang diminta untuk membuat aturan tersebut.

Melihat potret di atas, terdapat dua model materi muatan TAP MPR di masa yang akan datang. ***Pertama***, materi muatan yang bersifat *beschikking*. Dalam hal ini, misalnya terkait kewenangan melantik presiden dan wakil presiden terpilih. Di dalam Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945, MPR berwenang melantik presiden dan/atau wakil presiden. Selama ini, wadah turunan terhadap Pasal tersebut, hanya melalui berita acara pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih. Hal ini, tentu tidak tepat, mengingat presiden dan wakil adalah organ konstitusi yang mengemban amanah rakyat. Dalam konteks ini, TAP MPR dapat menjadi tesa/tesis ketidaksesuaian dokumen dalam pelantikan presiden dan wakilnya. Selain itu, melihat susunan hierarkis TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan pelantikan presiden dan wakilnya amanat dari UUD NRI 1945, seharusnya MPR menindaklanjutinya dengan TAP MPR yang berisi tentang pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih dan kapan mulai berlakunya ketetapan MPR tersebut.

Adapun parameter keberlakuan dari TAP MPR mengenai pelantikan presiden dan wakilnya, tentu dengan merujuk pada masa jabatan presiden dan wakilnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 yaitu selama lima tahun.

Keberlakuan TAP MPR tersebut, juga tidak bersifat absolut dan permanen namun harus tetap bersandar pada konstruksi yuridis keberlakuan Pasal 7A UUD NRI 1945. Artinya, TAP MPR dapat berakhir masa berlakunya lebih cepat jika presiden atau wakilnya diberhentikan karena terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden atau wakil presiden. ***Kedua***, materi muatan yang bersifat *regeling*. Terhadap hal ini, penulis dapat berikan gambaran melalui narasi mengenai perkembangan ketatanegaraan terkini dengan hadirnya MK RI. Sebagai lembaga yang memiliki tugas penafsir dan penjaga konstitusi (*the guardian and interpreter of constitution*), putusan MK banyak mengandung substansi/materi yang erat kaitannya dengan pokok-pokok dasar negara yang seharusnya dapat ditindaklanjuti. Akan tetapi, minimnya kesadaran moral *adressat* putusan menjadikan putusan MK tidak berdaya guna. Hasil penelitian Sulistyowati, Rido, dan Nasef menunjukkan dalam kurun waktu 2013 - 2018 sebanyak 22,01% putusan MK RI tidak dipatuhi.

Selain itu, putusan MK yang mengandung materi muatan pokok-pokok negara pun tidak ada satupun lembaga negara yang diberikan wewenang untuk mengaturnya. Hal ini dapat menjadi peluang bagi MPR untuk mengatur berbagai putusan MK yang memiliki materi muatan pokok-pokok negara. Adapun jenis putusan MK yang dapat diatur lebih lanjut melalui TAP MPR harus memenuhi syarat sebagai berikut: 1). Jenis putusan yang mengandung pokok-pokok aturan dasar negara; 2). Putusan yang sifatnya bukan teknis implementatif melainkan jenis putusan yang sifatnya arahan/pandangan umum (*global view*) yang erat kaitannya dengan substansi pokok dasar negara (konstitusi); dan 3). Putusan yang mencerminkan semangat Pancasila dan UUD NRI 1945 yang minimal mengakomodir asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum. [102]

Di dalam praktik ketatanegaraan saat ini, jenis putusan yang mengandung pokok-pokok atau dasar negara yang merupakan hasil penafsiran pasal-pasal konstitusi belum seutuhnya mendapatkan wadah hukum. Ketentuan dalam Pasal 10

[102] Ali Rido, "Re-Eksistensi TAP MPR: Potret dalam Pembahasan dan Orbit Materi Muatan", As-Siyasi: Journal of Constitutional Law 2 no. 2 (2022): 186.

ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan undang-undang adalah tindak lanjut dari putusan MK, namun sesungguhnya tindaklanjutnya lebih kepada materi muatan yang sifatnya teknis-implementatif, seperti tindak lanjut terhadap Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015. Dengan demikian, putusan yang memiliki kandungan pokok-pokok atau dasar negara sangat mungkin tidak ikut diakomodasi ke dalam materi muatan undang-undang, sehingga berdampak pada ketidakpastian hukum. Atas hal itu, MPR dapat mengambil peran untuk menjadikannya sebagai materi muatan di dalam ketetapan.

Tentu akan muncul pertanyaan bahwa esensi dari TAP MPR bukankah penetapan yang bersifat konkret, final dan individual, sementara dalam hasil jenis putusan MK, khususnya yang terkait pokok-pokok konstitusi muaranya bersifat pengaturan yang sifatnya mengikat secara umum. Mengingat TAP MPR dimasukan ke dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang merupakan rezim tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka secara implisit menunjukan produk hukum MPR yang dalam bentuknya ketetapan juga telah dikategorisasi sebagai jenis peraturan. Kemudian, jika melihat pada sifat, isi dan materi TAP MPR yang telah ada juga tidak seluruhnya berupa penetapan (*beschikking*). Bagir Manan menjelaskan, bahwa TAP MPRS/MPR ditinjau dari materi muatannya maka dapat dikelompokan menjadi: 1). Ketetapan mengenai kedudukan, tugas, dan tanggung jawab lembaga-lembaga negara; 2). Ketetapan yang berisi garis-garis kebijakan umum yang akan dijalankan oleh negara melalui atau lembaga negara khususnya presiden; 3). Ketetapan yang berisi prinsip-prinsip tertentu dan tidak bersifat mengatur; dan 4). Ketetapan yang materinya langsung mengikat umum. Sedangkan, ditinjau dari segi sifat isinya, TAP MPRS/MPR dapat digolongkan menjadi: (1). Ketetapan yang bersifat mengatur; (2). Ketetapan yang bersifat penetapan; (3). Ketetapan yang bersifat deklaratoir.

Berkaitan dengan indikator keberlakuan TAP MPRS/MPR, TAP MPR No. I/MPR/2003 memberikan dua ketentuan keberlakuan, yaitu tetap berlaku dengan ketentuan dan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Bagi TAP MPRS/MPR yang tetap berlaku dengan ketentuan, TAP MPR No. I/MPR/2003 memberikan suatu ketentuan khusus yang bersifat sosiologis, di mana TAP MPRS/MPR yang materi muatannya belum selesai dilaksanakan secara keseluruhan, atau terdapat pasal-pasal yang sifatnya pengaturan (*regeling*) dan penetapan

(*beschikking*) secara bersama-sama.. Artinya, Jika ketentuan sosiologis tersebut terpenuhi atau tidak terpenuhi, maka akan memperkuat atau justru membatalkan keberlakuan suatu TAP MPRS/MPR. Sebagai contoh, TAP MPRS No. 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 Komunisme.Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku sepanjang TAP tersebut diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan HAM. Artinya, jika secara empiris Pemerintah menutup ruang adanya kebebasan berpikir, berserikat, dan berkumpul dengan dalih justifikasi TAP MPRS *a quo*, maka secara normatif keberlakuan tersebut tidak dapat berfungsi. Ketentuan sosiologis tersebut juga mencegah TAP MPRS *a quo* untuk turut melarang kegiatan-kegiatan pengajaran faham atau ajaran komunis/marxisme-leninisme yang dilandasi dengan kepentingan akademis, bukan kepentingan ideologis. Jadi, selama faham atau ajaran tersebut diajarkan di institusi pendidikan, baik formal maupun informal dalam rangka memberikan pemahaman terkait seberapa bahayanya faham atau ajaran tersebut, maka kegiatan pengajaran tersebut tidak dapat dinyatakan salah dan dibubarkan.

Contoh berikutnya, TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP bersangkutan. TAP MPR *a quo* mencabut keberlakuan TAP MPR No. VI/MPR/1978 yang sudah tidak sesuai kenyataan baru di mana terdapat mayoritas warga Timor Timur yang memiliki hak pilih menolak tawaran otonomi khusus di dalam NKRI. Hal tersebut menjadi konfigurasi mengingat sebelumnya warga Timor Timur menyatakan kehendaknya untuk menyatukan Timor Timur ke dalam NKRI berdasarkan Deklarasi Balibo tanggal 30 November 1975 silam. Menimbang atas kondisi tersebut, MPR kemudian menghargai hasil penentuan pendapat di Timor Timur dengan tidak mengesampingkan kenyataan bahwa Persetujuan New York 1999 telah dilakukan oleh Pemerintah tanpa meminta persetujuan DPR RI. Maka dari itu, untuk memberikan justifikasi kesetujuan MPR terhadap hasil penentuan pendapat tersebut, maka dikeluarkanlah TAP MPR No. V/MPR/1999 sebagai hasil evaluasi dari TAP MPR No. VI/MPR/1978. Namun, keberlakuan dari TAP MPR *a quo* harus didasarkan pada pelaksanaan Pasal 5 dan Pasal 6. Dalam konteks Pasal 5, TAP

MPR *a quo* tetap berlaku sepanjang Presiden telah melaksanakan beberapa tugasnya, meliputi: (1) bersama badan-badan internasional mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga Timor Timur sebagai akibat yang timbul dari pelaksanaan penentuan pendapat; (2) mengambil langkah-langkah hukum yang berkenaan dengan status kewarganegaraan warga Timor Timur yang tetap setia kepada NKRI, beserta segala hak yang melekat pada status itu; dan (3) bersama DPR RI mengambil langkah-langkah konstitusional berkaitan dengan UU No. 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam NKRI dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat 1 Timor Timur sebagai tindak lanjut pelaksanaan Persetujuan New York 5 Mei 1999.

Kemudian, dalam konteks Pasal 6, TAP MPR *a quo* tetap berlaku jika segala hal yang berkaitan dengan akibat pengakuan terhadap hasil penentuan pendapat di Timor Timur diatur lebih lanjut sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang berlaku. Perihal ketentuan hukum nasional, terdapat sejumlah ketentuan hukum yang mengatur akibat pengakuan dari hasil penentuan pendapat, seperti Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2016 tentang Pemberian Kompensasi kepada Warga Negara Indonesia Bekas Warga Provinsi Timor Timur yang Berdomisili di Luar Provinsi Nusa Tenggara Timur (Perpres No. 25 Tahun 2016) dan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003 tentang Pendataan Penduduk Bekas Provinsi Timor Timur (Keppres No. 25 Tahun 2003). Mengacu pada dua contoh tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketentuan sosiologis sebagai dasar justifikasi atau pembatalan daya laku ada yang langsung ditentukan dalam ketentuan pasal dan atau yang bersifat indikator bebas. Bagi ketentuan sosiologis yang bersifat indikator bebas, perlu adanya identifikasi dan analisa mendalam untuk menentukan apakah suatu TAP MPR masih berlaku atau tidak berdasarkan keadaan faktual yang relevan.

Berkaitan dengan TAP MPRS/MPR yang keberlakuannya sampai dengan terbentuknya undang-undang, TAP MPR No. I/MPR/2003 telah memberikan keterangan spesifik perihal undang-undang yang dimaksud karena sifatnya pengaturan (*regeling*). Sebagai contoh, TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Dalam hal ini, tindak lanjut tersebut kemudian direpresentasikan melalui UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan

yang ditetapkan pada tanggal 18 Juni 2009. Dengan hadirnya UU *a quo*, maka turut mencabut keberlakuan dari TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966. Contoh berikutnya, TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang sudah tidak berlaku dengan hadirnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Melihat dua contoh tersebut, ada dua model pengaturan dari TAP MPR No. I/MPR/2003, yaitu dengan mengatur secara spesifik nomenklatur dari undang-undang yang dimaksud dan tidak mengatur secara spesifik nomenklatur dari undang-undang yang dimaksud.

Lantas timbul pertanyaan, apa indikator yang membedakan keberlakuan TAP MPRS/MPR yang tetap berlaku sesuai dengan ketentuan sosiologis dan TAP MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang. Meskipun TAP MPR No. I/MPR/2003 tidak memberikan batasan indikator yang jelas, namun dapat disimpulkan dari beberapa konfigurasi model pengaturannya. Untuk TAP MPRS/MPR yang tetap berlaku sesuai dengan ketentuan sosiologis, merupakan TAP MPRS/MPR yang memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschikking*) secara bersama-sama; (2) materi muatannya berlaku terus-menerus dan bersifat sekali-selesai secara bersama-sama; (3) materi muatannya belum selesai dilaksanakan secara keseluruhan; dan (4) tingkat relevansi materi muatan tinggi karena memuat nilai-nilai keadilan, keadaan sosial-ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa.. Sedangkan untuk TAP MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang, merupakan TAP MPRS/MPR yang memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) bersifat mengatur (*regeling*); (2) materi muatannya bersifat terus menerus (tidak sekali-selesai); dan (3) materi muatan bersifat umum dan abstrak, sehingga perlu diperjelas dalam undang-undang.

C. IMPLIKASI KEBERADAAN KETETAPAN MPR SEBAGAI DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Kedudukan TAP MPR Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Meskipun materi muatan TAP MPR tidak diatur dalam rezim hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, namun secara garis besar TAP MPR memuat norma dasar dan pokok-pokok negara yang bersifat pelaksanaan lebih lanjut dari materi muatan konstitusi. Norma dasar dan pokok-pokok negara tersebut berbeda-beda klasifikasi di setiap masanya. Pada masa Orde Lama, TAP MPRS yang dihasilkan oleh MPRS periode 1960-1965, terdapat TAP MPRS yang materi muatannya berupa pengaturan dan ada yang berupa penetapan. Bahkan, terdapat materi muatan TAP MPRS yang merupakan penegasan kembali dari pidato Presiden. Pada masa Orde Baru, hampir seluruh materi muatan TAP MPR pada masa pemerintahan Orde Baru serupa, yaitu berisi Peraturan Tata Tertib MPR, penetapan GBHN, dan Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Materi muatan TAP MPR periode 1972-1977 ada yang bersifat pengaturan dan ada yang bersifat penetapan. Berbeda dengan materi muatan TAP MPR sebelumnya, pada masa ini materi muatan TAP MPR lebih pada usaha untuk mencegah agar kekuatan politik orde lama tidak muncul lagi. [103]

Materi muatan TAP MPR periode 1977-1982 sama dengan materi muatan Ketetapan MPR periode sebelumnya. Pada periode ini terdapat TAP MPR tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa). TAP MPR ini dimaksudkan untuk mencegah bangkitnya bahaya laten komunis yang berupaya untuk mengubah dasar negara Pancasila. Pada periode 1982-1987, terdapat materi muatan TAP MPR tentang Referendum. Hal ini dilakukan karena keinginan MPR untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak melakukan perubahan terhadap UUD 1945 serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen. Pada era reformasi, pembentukan TAP MPR hanya dilakukan oleh MPR periode 1999-2004, karena setelah UUD 1945 diamandemen, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). MPR tidak boleh lagi membuat ketetapan yang bersifat mengatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan kecuali pengaturan yang bersifat internal seperti tentang Tata Tertib. MPR memang masih dapat mengeluarkan ketetapan, tetapi tidak boleh berbentuk peraturan perundang-undangan

[103] Sopiani dan Zainal Mubaroq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Legislasi Indonesia 17 no. 2 (2020): 148.

(*regeling*) melainkan berbentuk penetapan (*beschikking*) atau, kalau mengatur, sifatnya internal.

Meskipun terdapat trifurkasi materi muatan, TAP MPR secara hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang. Artinya, TAP MPR berkedudukan sebagai pelaksana norma dasar dari konstitusi sekaligus menjadi landasan hukum pembentukan undang-undang. pemaknaan terhadap materi muatan TAP MPRS/MPR didasarkan pada asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu sebagai instrumen untuk menangkal berbagai hal yang tidak relevan dengan dasar negara, seperti ajaran komunis dan marxisme-leninisme. Selain itu, pemaknaan terhadap materi muatan juga berkaitan dengan asas kepastian hukum, yaitu ditempatkan sebagai alat kontrol untuk memastikan penyelenggara negara hanya dilandaskan pada kewenangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang salah satunya terdapat dalam TAP MPR. Pemaknaan terhadap asas-asas tersebut penting dalam konsep bernegara, mengingat dalam bernegara bukan didasarkan pada kesewenang-wenangan (*machstaats*), namun didasarkan pada komitmen dan semangat yang lahir dari tujuan hukum (*rechtsstaat/rule of law*).

Implikasi lainnya yang membuat penempatan TAP MPR dalam hierarki menjadi dilematis adalah adanya potensi pertentangan TAP MPR dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. ***Pertama***, mengacu pada Pasal 22A UUD NRI 1945 mengamanatkan untuk membentuk undang-undang tentang tata cara pembentukan undang-undang yang kemudian diwujudkan dengan UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa materi muatan undang-undang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945. Melalui pendekatan norma tersebut, maka secara mutatis mutandis kedudukan TAP MPR di bawah UUD NRI 1945 terderogasi dengan norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi, karena yang dapat menjabarkan dan mengelaborasi lebih lanjut norma konstitusi hanyalah undang-undang. ***Kedua***, walaupun secara tegas TAP MPR tidak dapat menjabarkan lebih lanjut ketentuan konstitusi sebagaimana dibahas di atas, tetapi sebagai konsekuensi keberadaan hierarkis TAP MPR membuat materi muatan TAP MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya. Bahwa sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, konsekuensi hierarkisitas

norma adalah tidak menghendaki adanya pertentangan norma dan mengarah pada koherensi norma, untuk itu keberadaan TAP MPR di bawah UUD NRI 1945 dan di atas peraturan perundang-undangan yang membawa konsekuensi materi muatan TAP MPR akan dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Menjadi problematika kemudian jika secara materi muatan saja TAP MPR ada potensi bertentangan dengan UUD NRI 1945 tetapi dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Ketiga, merujuk pada Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945, disebutkan dengan jelas bahwa yang dapat melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya dengan undang-undang, dan bukan dengan produk hukum yang lain. Tetapi, jika menelaah salah satu di antara TAP MPR yang masih berlaku, yaitu TAP MPRS No. 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, di sana terlihat jelas sarat dengan nuansa pembatasan hak asasi manusia. Bila dicermati materi muatan TAP MPR *a quo* memiliki lebih dari satu sifat norma, karena terdapat materi muatan yang bersifat *beschikking* pada Pasal 1 TAP MPRS *a quo* secara spesifik dipergunakan untuk membubarkan Partai Komunis Indonesia dan seluruh organisasi yang bernaung di bawahnya. Namun, pada pasal-pasal selanjutnya TAP MPRS *a quo* bersifat *regeling* yang membatasi penyebaran ajaran-ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme di dalam masyarakat.

Keempat, sebagai tindak lanjut dari adanya potensi pertentangan dengan konstitusi dan indikasi pembatasan hak konstitusional warga negara, maka perlu dipikirkan ke mana upaya hukum yang dapat ditempuh apabila indikasi dan potensi secara nyata terjadi. Sejauh penelusuran secara yuridis formal tidak ditemukan upaya hukum jika indikasi dan potensi tersebut benar-benar terjadi. Tentu hal ini menjadi sebuah ketimpangan bagi negara yang telah mendaulat diri sebagai negara hukum. Dalam konteks negara hukum tentu tidak ada norma yang lepas dari mekanisme pengawasan. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan adalah salah satu sarana sentral untuk mengawasi materi muatan agar senantiasa koheren dan melindungi hak-hak warga negara. Namun, dalam

konteks keberadaan TAP MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan satupun mekanisme pengujian TAP MPR. Hal inilah yang jamak disebut sebagai *terra incognita*, yaitu menjadi wilayah tak bertuan karena tidak ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR. [104]

2. Kedudukan TAP MPR Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang

Berkaitan dengan adanya potensi tabrakan konstitusionalitas antara TAP MPR dengan UUD NRI 1945, timbul diskursus bagaimana kedudukan TAP MPR dalam konteks pengujian konstitusionalitas undang-undang. Sebelum masuk ke konteks tersebut, perlu ditelaah terlebih dahulu terkait *terra incognita*, di mana tidak ada satupun lembaga dan mekanisme untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR. Kondisi demikian melahirkan adanya kondisi kekosongan hukum (*rechtvacuum*). Beberapa pandangan normatif muncul berkenaan dengan pengujian TAP MPR. Pandangan pertama adalah TAP MPR tidak perlu diuji karena sudah diuji. Pandangan ini berfokus pada perspektif legisme, bahwa TAP MPR sebenarnya telah mengalami mekanisme pengujian yang direpresentasikan oleh TAP MPR No. I/MPR/2003. Melalui TAP *a quo*, penentuan TAP MPR yang masih berlaku telah sesuai dengan materi muatan UUD NRI 1945, sehingga menurut perspektif legisme tidak perlu dipermasalahkan. Jadi, tidak mungkin ada kontradiksi atau kerugian konstitusional yang disebabkan oleh TAP MPR, karena sudah diuji materi muatan dan status hukumnya oleh MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk merubah konstitusi.

Pandangan kedua adalah keadaan di mana TAP MPR tidak dapat diuji. Pandangan ini linear dengan pandangan sebelumnya, namun lebih terbuka dengan adanya probabilitas kontradiksi TAP MPR dengan konstitusi. Walaupun demikian, pandangan ini juga tidak memberikan solusi alternatif dari adanya kekosongan hukum mengenai aspek kelembagaan dan mekanisme pengujian TAP MPR. Pandangan ini berpedoman pada asas *a contrario actus*, bahwa yang berlaku universal dalam ilmu hukum, pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya. Mengacu pada asas tersebut, maka yang dapat melakukan pengujian TAP MPR adalah MPR itu

[104] Kemas Abdul Somad, "Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi 15 no. 1 (2017): 75.

sendiri, namun kondisi ini akan terbentur dengan kekosongan norma di mana UUD NRI 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MPR untuk menguji TAP MPR. Selain itu, keberlakuan TAP MPR hanya dapat dicabut oleh tindakan hukum yang sama dengan pembentukannya. Artinya, TAP MPR harus dicabut dengan TAP MPR pula.

Pandangan ketiga adalah TAP MPR dapat diuji melalui mekanisme *legislative review* oleh MPR. Pandangan ini merupakan bentuk pengembangan dari pandangan kedua, karena menafikkan produk hukum yang digunakan untuk melakukan pencabutan. Pandangan hanya bersikukuh bahwa TAP MPR sebagai produk MPR haruslah diuji dan dicabut oleh MPR sendiri ketika memang tidak ada mekanisme pengujian oleh lembaga negara yang lain. Sedangkan, produk hukum pencabutan cukup menggunakan keputusan Sidang MPR misalnya, seperti halnya pengesahan amandemen UUD yang ditetapkan MPR melalui Keputusan Sidang MPR. Pandangan ini relatif menabrak ketiadaan kewenangan MPR sebagaimana yang diatur dalam konstitusi. Pandangan keempat adalah TAP MPR dapat diuji oleh MK. Pandangan ini relatif dapat diikhtiarkan dalam konteks negara hukum Indonesia, mengingat adanya preseden putusan MK yang menyatakan *Niet Ontvankelijk Verklaard* (NO) dalam perkara permohonan pengujian Perpu terhadap UUD NRI 1945. Walaupun putusan menyatakan NO, tetapi sebenarnya MK pada posisi membenarkan adanya kewenangan MK dalam menguji Perpu terhadap UUD NRI 1945. Dalam bagian konklusi MK menyatakan bahwa: (a) Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*; (b) Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*; (c) Pokok permohonan tidak dipertimbangkan.[105]

Dengan menggunakan argumentum *a contrario*, dapat dipahami bahwa jika pemohon memiliki *legal standing* maka MK memiliki kewenangan untuk menguji Perpu terhadap UUD NRI 1945. Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, namun MK melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam rangka mengisi kekosongan hukum. Dengan menggunakan *argumentum per analogiam*, apabila Perpu saja yang tidak disebutkan secara

[105] Dian Agung Wicaksono, *Op.Cit.*, 171-173.

eksplisit sebagai kewenangan MK diperkenankan untuk diuji oleh MK, maka TAP MPR walaupun tidak disebutkan sebagai kewenangan MK pun juga dimungkinkan untuk diuji oleh MK, semata untuk mengisi kekosongan hukum.

Berkaitan dengan kedudukan TAP MPR dalam konteks pengujian undang-undang, tidak ada ketentuan normatif yang mengaturnya. Pasalnya, batu uji pengujian undang-undang hanyalah UUD NRI 1945 yang menyediakan norma dasar, TAP MPR tidak dapat menjadi batu uji karena MPR sudah tidak berwenang kembali mengeluarkan TAP MPR. Jadi, domain TAP MPR adalah MPR itu sendiri, TAP MPR hanya dapat dibatalkan atau dicabut oleh TAP MPR lainnya, sehingga tidak termasuk ranah uji formil maupun materiil yang telah ditentukan oleh UUD NRI 1945. Hal tersebutlah yang kemudian menyebabkan penempatan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi problematik. Disadari atau tidak, keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai hak konstitusional warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil. keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, khususnya dalam penempatannya di bawah UUD NRI 1945 dan di atas peraturan perundang-undangan yang lain menyebabkan hilangnya jaminan atas kepastian hukum, disebabkan dengan dimungkinkannya penjabaran materi muatan TAP MPR yang bisa jadi bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi. Terlebih ketiadaan mekanisme pengujian TAP MPR membuat perlindungan hak konstitusional warga negara tereduksi.

BAB V
REKONSTRUKSI PENGATURAN DAN KEDUDUKAN HUKUM KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. PENDEKATAN POLITIK HUKUM

1. Konsep Politik Hukum

Menurut Prof. Mahfud MD, politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Padmo Wahjono menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Dalam tulisannya yang lain, Padmo memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.[106] Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.[107]

Satjipto Raharjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: (a) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; (b) cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; (c) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; (d) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta

[106] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017), 1.
[107] Teuku M. Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam majalah Prisma no. 6 Tahun II (1973): 3.

cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik. Mantan Ketua Perancangan KUHP, Soedarto, mengungkapkan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung di dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.[108]

Hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang "hukum sebagai alat' sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Adapun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu, baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum tidak membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan undang-undang yang dicantumkan dalam prolegnas.

Konfigurasi politik dan produk hukum merupakan *causa verband* yang tidak dapat didikotomikan. Politik hukum dalam konteks ketatanegaraan Indonesia berangkat dari asumsi bahwa politik determinan atas hukum, sehingga hukum merupakan produk politik. Politik sebagai *independent variable* secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum sebagai *dependent variable* dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan

[108] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), 352.

hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif.

Tabel 11. Indikator Konfigurasi Politik.

Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
Partai politik dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara.	Partai politik dan parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif.
Lembaga eksekutif netral.	Lembaga eksekutif *interventionist.*
Pers bebas, tanpa sensor, dan pemberedelan.	Pers terpasung, diancam sensor, dan pemberedelan.

Sumber: Bahan hukum sekunder, diolah, 2024.

Tabel 12. Indikator Karakter Produk Hukum.

Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodoks
Pembuatannya partisipatif.	Pembuatannya sentralistik-dominatif.
Muatannya aspiratif.	Muatannya *positivist-instrumentalist*
Rincian materi muatannya limitatif.	Rincian materi muatannya *open interpretative* (ketidakpastian hukum).

Sumber: Bahan hukum sekunder, diolah, 2024.

Hubungan kausalitas antara konfigurasi politik dan spesifikasi produk hukum dapat dijustifikasi sepanjang menyangkut hukum publik yang berkaitan dengan *gezagsverhouding* (hubungan kekuasaan). Artinya, untuk hukum publik yang berkaitan dengan *gezagsverhouding*, konfigurasi politik yang demokratis melahirkan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang ortodoks. *Gezagsverhouding* menjadi i*ntervening variable* yang dapat menjelaskan bahwa bisa saja lahir dari hukum responsif di dalam konfigurasi politik yang otoriter sepanjang menyangkut produk hukum privat (perdata) dan tidak berkaitan dengan hubungan kekuasaan. [109]

Hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik acap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga muncul pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam praktiknya lebih suprematif. Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih

[109] Mahfud MD, *Op. Cit.*, 7.

spesifik pun dapat mengemuka, seperti bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang seperti apa yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan upaya yang sudah masuk ke dalam domain politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum.

Pada konteks di atas, hukum tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharus-harusan yang bersifat das sollen, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam konteks das sein bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya. Apa yang secara normatif-konstitusional demokratis belum tentu demokratis pula dalam kenyataan empirisnya. *Appearance* suatu sistem politik dapat saja kelihatan demokratis, namun *essence*-nya sejatinya otoriter. Bahkan negara-negara yang sangat otoriter sekalipun dapat mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi karena pemerintahannya yang otoriter justru dibangun untuk melindungi kepentingan rakyat. Di sini demokrasi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang *dari, oleh, dan untuk rakyat*, melainkan dikurangi menjadi sekadar pemerintah untuk rakyat sehingga rakyat sekadar dipersilahkan untuk menikmati hasil atau kemanfaatannya.

2. Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Landasan idiil merupakan norma dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu hukum berwatak Pancasila. Sedangkan landasan operasional terdiri atas; ***Pertama***, hukum yang adil dan mensejahterakan, yakni hukum harus dijadikan sarana pembaruan untuk mensejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, untuk membuat hukum yang adil dan mensejahterakan harus harmonis dan menyesuaikan dengan konsep negara kesejahteraan; ***Kedua***, hukum memperkuat demokrasi, yaitu membangun hukum yang memperkokoh demokrasi harus

dilandasi oleh konsep atau pola pikir mengenai bagaimana membumikan idealisme demokrasi yang berwajah keadaban ke dalam kehidupan politik praktis, oleh karena itu perlu fondasi hukum yang mencerminkan demokrasi yang rasional dengan muatan moral yang kental; ***Ketiga***, hukum yang melindung HAM, ***Keempat***, hukum yang memperkokoh NKRI, hal ini menjadi landasan dalam merancang berbagai produk hukum dengan segala tata urutan perundangan dalam sistem hukum nasional serta mengokohkan politik hukum negara terhadap pemantapan NKRI; ***Kelima***, hukum ber-Bhineka Tunggal Ika, yaitu hukum nasional yang akan mewujudkan harus memperhatikan perbedaan kebutuhan hukum yang dimiliki oleh kelompok tertentu, dengan tetap berpedoman pada wawasan nusantara dan tetap mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa; dan ***Keenam***, hukum melindungi bangsa dan tumpah darah Indonesia.[110]

Lebih lanjut dikemukakan bahwa, landasan pokok tersebut hendaknya menjadi dasar dalam pelaksanaan politik hukum nasional, karena politik hukum nasional sangat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan yang akan dilaksanakan dalam suatu periode tertentu. Politik hukum pada dasarnya merupakan pemikiran yang menjadi dasar campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara (Pemerintah, DPR, dan sebagainya) pada hukum. Campur tangan negara dengan alat perlengkapannya pada hukum, dalam hal; ***Pertama***, penciptaan hukum, yaitu negara berkewajiban memelihara keadilan dan ketertiban; ***Kedua***, pelaksanaan hukum, yaitu negara berkewajiban mengadakan alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara tertentu yang ditentukan oleh negara, antara lain melalui pengadilan, dan ***Ketiga***, perkembangan hukum, yaitu hukum disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat. Negara berusaha mempengaruhi perkembangan kesadaran hukum masyarakat, sehingga negara mempengaruhi perkembangan hukum.

Dari beberapa uraian tersebut di atas, apabila dikaitkan dengan pengaturan materi pokok baru sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, arah politik hukum pembentukan peraturan perundang-

[110] Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasar atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 160.

undangan yang sebelumnya hanya mengatur dari tahapan perencanaan sampai dengan proses pengundangan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan adanya UU No. 15 Tahun 2019 yang telah disepakati oleh pembentuk undang-undang yakni Presiden dan DPR, proses pembentukan peraturan perundang-undangan peraturan di tingkat pusat secara politik hukum ada tiga hal penting dalam perubahan undang-undang ini yakni:

a. *Carry-over*, bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah mencapai pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan belum selesai, disampaikan kepada DPR periode berikutnya serta dapat dimasukkan kembali dalam prolegnas jangka menengah dan/atau program legislasi nasional sesuai kebutuhan nasional.
b. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, kegiatan ini untuk mengetahui ketercapaian, berpikir, dan manfaat atas pelaksanaan suatu undang-undang; dan
c. Pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri dan kepala lembaga yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan kementerian atau lembaga yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud politik hukum yang diambil oleh pembentuk undang-undang. Perwujudan ini tentunya mengharapkan ada kesinambungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dikontrol. Ini juga merupakan pekerjaan masih perlu diwujudkan secara nasional. Sedangkan politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan untuk peraturan tingkat daerah, yakni dengan adanya pengaturan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda provinsi berasal dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengaturan ini sebelumnya dilaksanakan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Tentunya pengaturan ini merupakan langkah awal perbaikan, dimana sebelumnya pengharmonisasian masih dilakukan oleh biro hukum pemerintah daerah provinsi, dan bagian hukum

baik di kabupaten/kota. Dengan demikian proses pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan undang-undang yang baru ini dilakukan sampai dengan peraturan daerah. Ketentuan ini juga diharapkan bisa menjawab permasalahan yang selama ini terdapat ribuan peraturan daerah yang bermasalah, sehingga terciptanya peraturan yang baik dari hulu sampai dengan hilir.

Sebagai contoh, politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terlihat dari UU No. 5 Tahun 1960. Dengan perubahan lanskap politik, perkembangan bidang demokrasi, penerapan sistem desentralisasi, semangat l*and reform* juga dideklarasikan, dan lahirlah TAP MPR No. IX/MPR/2001 yang merekomendasikan reformasi atau amandemen Hukum Dasar Pertanian. Sejak pelaksanaan reformasi pemerintah pada tahun 1998, beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya alam (pertanian) telah dikeluarkan. *Land reform* kembali masuk dalam program penting pembaruan agraria, yaitu disebutkan dalam Pasal 5 TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 bahwa salah satu arah kebijakan pembaruan agraria adalah: (1) Penyesuaian struktural pengelolaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah hanya dengan mempertimbangkan kepemilikan tanah rakyat (land reform); dan (2) Pelaksanaan reformasi pertanahan, pendataan tanah yang komprehensif dan sistematis dilakukan melalui inventarisasi dan pencatatan kepemilikan tanah yang sistematis, hak penguasaan, dan hak guna.

Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Alam mengatur bahwa tanah dan sumber daya pertanian (kecuali tanah yang penguasaan dan kepemilikannya melebihi batas maksimum) dikuasai oleh pemerintah dan ditetapkan sebagai sasaran l*and reform*, dan dibagikan kepada anggota masyarakat secara berkelompok untuk mendapatkan subyek hak. Selain itu, pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, redistribusi tanah kembali menjadi agenda. Pemerintah akan mengalokasikan 8,15 juta hektar lahan antara 2007 dan 2014. Diperkirakan 6 juta hektar lahan akan dialokasikan untuk masyarakat miskin. Sisa 2,15 juta hektar lahan telah dialokasikan untuk pengusaha, sehingga memungkinkan mereka bekerja sama dengan petani perkebunan untuk usaha produktif. “Lahan tersebar di seluruh Indonesia, seperti Jawa, Sumatera, dan Sulawesi Selatan. Lahan ini berasal dari lahan penting, hutan rekonstruksi, lahan

terlantar, lahan milik negara yang sudah habis hak pengelolaannya, dan lahan bekas otonom.

Melaksanakan kebijakan *land and nature reform*, dan antara lain mereview berbagai peraturan perundang-undangan terkait agrarianisme dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar departemen dan penyelesaian konflik sumberdaya lahan yang telah terjadi selama ini dan antisipasi konflik yang akan datang guna memastikan pelaksanaannya. Dalam Resolusi IX tahun 2001, Presiden dan DPR ditugaskan segera mengatur implementasi lebih lanjut *land reform* dan pengelolaan sumber daya alam, serta pembatalan, modifikasi dan/atau penggantian semua peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan tersebut. Patuhi peraturan ini dan laporkan implementasinya pada rapat tahunan Konferensi Permusyawaratan Rakyat Indonesia. Mengingat dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya alam dapat menghambat reformasi undang-undang pertanian dan pengelolaan sumber daya alam. Oleh karena itu, Resolusi IX tahun 2001 memungkinkan untuk terus dikembangkan model yang berorientasi pada pengelolaan sumber daya alam yang mengabaikan perlindungan dan pelestarian sumber daya alam karena hanya digunakan sebagai alat hukum untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam. Arah yang mungkin lebih luas. Investor (berorientasi modal), karena investor besar akan mengabaikan pendapatan dan akses ke sumber daya alam, dan melumpuhkan pengelolaan potensi ekonomi lokal.

3. Aktualisasi Konfigurasi Politik Hukum Demokratis Dalam Peninjauan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003

Hadirnya TAP MPR No. I/MPR/2003 merupakan suatu terobosan hukum dalam memaknai keberlakuan berbagai macam ketetapan MPR yang telah eksis. Bahkan karena keberadaannya yang krusial, TAP MPR No. I/MPR/2003 menjadi produk hukum yang merepresentasikan mekanisme pengujian TAP MPR, sekaligus menjawab kekosongan hukum yang ada. Hal tersebut dikarenakan keberadaan TAP MPR *a quo* menjadi oase di tengah diskursus potensi pertentangan TAP MPR dengan UUD NRI 1945, karena seolah-olah TAP MPR *a quo*

sudah menyesuaikan materi muatan berbagai TAP MPR yang telah eksis terhadap materi muatan UUD NRI 1945.

Menjadi suatu tantangan bagaimana pelaksanaan TAP MPR No. I/MPR/2003 dipatuhi oleh pembentuk undang-undang. Pasalnya, kepatuhan akan TAP MPR *a quo* sangat berpengaruh pada daya laku dan daya guna dari undang-undang. Ada beberapa TAP MPR yang masih belum ditindaklanjuti atau diatur lebih lanjut oleh undang-undang, atau bahkan TAP MPR No. I/MPR/2003 menjadi penginisiasi dari dibentuknya suatu undang-undang. Hal tersebut dikarenakan Pasal 4 TAP MPR *a quo* mengatur keberlakuan suatu TAP MPRS/MPR sampai dengan terbentuknya undang-undang. Sebagai contoh, eksistensi TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 menginisiasi atau memantik dirumuskannya UU No. 20 Tahun 2009; eksistensi TAP MPR No. XI/MPR/1998 memantik dirumuskannya UU No. 28 Tahun 1999, UU No. 31 Tahun 1999, dan UU No. 20 Tahun 2001; TAP MPR No. XV/MPR/1998 memantik dirumuskannya UU No. 23 Tahun 2014; TAP MPR No. III/MPR/2000 memantik dirumuskannya UU No. 12 Tahun 2011; TAP MPR No. V/MPR/2000 memantik dirumuskannya UU No. 21 Tahun 2001 TAP MPR No. VI/MPR/2000 memantik dirumuskannya UU No. 2 Tahun 2002, UU No. 3 Tahun 2002, dan UU No. 34 Tahun 2004; TAP MPR No. VII/MPR/2000 memantik dirumuskannya UU No. 2 Tahun 2002, UU No. 3 Tahun 2022, dan UU No. 34 Tahun 2004; TAP MPR No. VII/MPR/2001 memantik dirumuskannya UU No. 17 Tahun 2007; dan TAP MPR No. VIII/MPR/2001 memantik dirumuskannya UU No. 15 Tahun 2002.

Selain ketentuan-ketentuan di atas, citra politik hukum dari TAP MPR No. I/MPR/2003 juga terlihat dari konfigurasi beberapa TAP MPR. ***Pertama***, TAP MPR No. XI/MPR/1998, pada dasarnya sudah terdapat undang-undang yang lahir dari TAP MPR *a quo*, yaitu UU No. 28 Tahun 1999, UU No. 31 Tahun 1999, dan UU No. 20 Tahun 2001, namun dikarenakan Pasal 4 TAP MPR *a quo* secara spesifik menyebut "mantan Presiden Soeharto" dan sampai saat ini kasus tersebut belum terselesaikan, maka dapat dikatakan TAP MPR *a quo* masih berlaku. ***Kedua***, TAP MPR No. V/MPR/2000, pada dasarnya sudah terdapat undang-undang yang lahir, yaitu UU No. 27 Tahun 2004, namun kemudian telah dibatalkan dengan Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006. ***Ketiga***, TAP MPR No. VI/MPR/2001, Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR *a quo*, misalnya UU No. 44 Tahun 2008. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR *a quo* yang diuraikan sebagai uraian

etika kehidupan berbangsa sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak undang-undang untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan TAP MPR *a quo* belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR *a quo* masih berlaku.

Keempat, TAP MPR No. VII/MPR/2001, pada dasarnya sudah terdapat undang-undang yang lahir, misalnya UU No. 17 Tahun 2007. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR *a quo* yang diuraikan sebagai Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu: (1) Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020; (3) Visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Untuk itu, karena materi muatan TAP *a quo* belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR *a quo* masih berlaku. ***Kelima***, TAP MPR No. VIII/MPR/2001, arah kebijakan yang diamanatkan adalah membentuk undang-undang serta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi); Perlindungan Saksi dan Korban (UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban); Kejahatan Terorganisasi (UU No. 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan U*nited Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Konvensi Perserikatan BangsaBangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi)); Kebebasan Mendapatkan Informasi (UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik); Etika Pemerintahan (Belum ada UU spesifik); Kejahatan Pencucian Uang (UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang); dan Ombudsman (UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Walaupun belum ada UU khusus yang mengatur tentang Etika Pemerintahan, namun sejatinya materi muatannya sudah tercakup, misalnya dalam: (1) UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan (2) UU No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003). Selain itu, tidak

ada keharusan untuk "diatur dengan undang-undang" (*bij de wet geregeld*) atau diatur dalam undang-undang" (*in de wet geregeld*), sehingga dalam melaksanakan TAP MPR *a quo* dapat dilakukan dengan produk hukum yang fleksibel. Maka dari itu, dapat dikatakan TAP MPR *a quo* sudah tidak berlaku. Keenam, TAP MPR No. IX/MPR/2001, pada dasarnya sudah terdapat undang-undang yang lahir, misalnya UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disahkan DPR pada Jumat, 16 Desember 2011. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR *a quo* yang diuraikan sebagai arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak undang-undang untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan TAP *a quo* belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR *a quo* masih berlaku.

B. MODEL REPOSISI KETETAPAN MPR

1. Model Penormaan Status Hukum Ketetapan MPR Dalam Ketentuan Peralihan

Model reposisi TAP MPR yang diatur dalam ketentuan peralihan dapat menjadi alternatif untuk menentukan status hukum dari TAP MPR No. I/MPR/2003. Maksud dari ketentuan peralihan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan adalah untuk menentukan status hukum terhadap peraturan lama sebagai akibat adanya peraturan yang lama. Ketentuan peralihan inilah yang mengatur norma transisional (*shifting norm*) supaya tidak terjadi kekacauan pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang akan diganti dan yang menggantikan. Dalam konteks penerapan ketentuan peralihan di dalam undang-undang dan peraturan di bawahnya, sebagaimana dijelaskan Lampiran II Nomor 127 UU No. 12 Tahun 2011, ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
b. menjamin kepastian hukum;
c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Berbagai TAP MPR yang terdapat dalam TAP MPR No. I/MPR/2003—terutama yang ada dalam Pasal 2 dan Pasal 4—penting untuk ditentukan status hukum keberlakuannya demi kepastian hukum serta mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan. Apabila mencermati Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 sesungguhnya tidak ada pengaturan mengenai status hukum dari berbagai TAP MPR eksisting sebagaimana ditentukan status hukumnya dalam TAP MPR No. I/MPR/2003. Aturan Tambahan UUD NRI 1945 itu pun sifatnya norma tambahan yang instruksional (perintah), berbeda dengan konsep Aturan Peralihan UUD NRI 1945 yang lebih menunjukkan norma transisional ketika terjadi perubahan norma peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945, ketentuannya adalah memerintahkan MPR untuk menentukan materi dan status dari berbagai TAP MPR yang sudah pernah dibentuk. Konsep ini disebut *legal order* atau *delegated legislation*. Dalam arti, Aturan Tambahan UUD NRI 1945 tidak menentukan status hukum dari TAP MPR, melainkan mengharuskan supaya MPR untuk menindaklanjuti materi dan status hukum TAP MPR-nya.

Salah satu model pembaruan reposisi yang penulis usulkan tentunya dengan menentukan status hukum beberapa TAP MPR—yang masih memiliki daya laku dan daya ikat—untuk ditentukan dalam ketentuan peralihan peraturan perundang-undangan. Baik UUD maupun UU, salah satu diantara keduanya tersebut dapat saja mengatur mengenai status hukum TAP MPR No. I/MPR/2003, terutama TAP MPR yang ada dalam Pasal 2 dan Pasal 4. Menurut penulis, apabila tidak ditentukan status hukum TAP MPR secara segera, dalam arti terus ditunda dan dibiarkan berlarut-larut, hanya akan memperpanjang ketidakpastian dan melemahkan daya laku TAP MPR dalam tata hukum nasional, terutama dalam tertib peraturan perundang-undangan.

Dengan asumsi bahwa MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan TAP MPR sebagaimana pengaturan UUD NRI 1945 saat ini, maka pilihan yang paling mungkin untuk diterapkan adalah menentukan status hukum TAP MPR di dalam amendemen UUD NRI 1945 dan revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. ***Pertama***, dalam amendemen UUD NRI 1945, karena kedudukannya yang berada paling atas. Pendek kata,

kedudukan TAP MPR berada setingkat di bawah UUD NRI 1945. Logika hukum ini digunakan berangkat dari asas preferensi hukum "*lex superior derogat legi inferior*", bahwa undang-undang yang kedudukannya lebih tinggi menyimpangi aturan yang lebih rendah. Sehingga asas ini menjadi tepat dituangkan untuk mengusulkan model reposisi dan status hukum TAP MPR dalam bingkai peraturan perundang-undangan. Bahkan dalam praktik pun, tidak jarang aturan yang lebih tinggi membatalkan keberlakuan aturan yang lebih rendah. Inilah memang konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

Aturan Peralihan UUD NRI 1945 (amendemen 1999-2002) memang tidak mengatur norma transisional terhadap TAP MPR eksisting saat itu. Hal yang diatur dalam Aturan Peralihan itu hanya tiga aspek, dengan bunyi sebagai berikut:

Pasal I

> Segala peraturan perundan-g-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang--Undang Dasar ini.

Pasal II

> Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang--Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang--Undang Dasar ini.

Pasal III

> Mahkamah Konstitusi dibentuk selamba-t-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI 1945 memang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada tetap berlaku selama tidak diubah berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945. Ketentuan ini mengimplikasikan bahwa TAP MPR, sebagai bagian dari produk hukum yang eksisting pada saat itu, masih diakui keberadaannya. Namun, Pasal I Aturan Peralihan tidak secara *expressis verbis* memberikan dasar hukum yang memadai untuk menentukan status hukum berbagai TAP MPR, terutama setelah reformasi konstitusional. Oleh karena itu, tindak lanjut terhadap Pasal I Aturan Peralihan harus dilihat dalam konteks Pasal I Aturan Tambahan, yang secara khusus memerintahkan MPR untuk menetapkan materi dan status hukum TAP-TAP MPR tersebut.

Model pengaturan yang diusulkan dalam ketentuan peralihan UUD NRI 1945 adalah melakukan reformulasi norma yang secara tegas memberikan status hukum final terhadap TAP MPR yang masih relevan dan memiliki daya laku.

Langkah ini memerlukan amandemen UUD NRI 1945 untuk menyisipkan ketentuan yang lebih jelas mengenai mekanisme dan kriteria penentuan status TAP MPR. Reformulasi ini penting untuk menyelaraskan sistem hukum nasional, menciptakan kepastian hukum, dan mencegah kebingungan interpretasi di masa depan.

Reformulasi dalam Aturan Peralihan UUD NRI 1945 dapat mencakup ketentuan yang mengklasifikasikan TAP MPR menjadi tiga kategori, yakni: **(a)** TAP yang secara otomatis dianggap tidak berlaku karena bertentangan dengan semangat reformasi dan prinsip konstitusi demokratis; **(b)** TAP yang relevan tetapi memerlukan pengesahan ulang oleh undang-undang agar dapat memiliki status hukum yang lebih jelas; dan **(c)** TAP yang dinyatakan berlaku dengan status *lex specialis*. Penting pula ditentukan supaya ada batasan waktu penentuan status hukum TAP MPR, seperti dinyatakan dalam Pasal III Aturan Peralihan di atas yang batasan waktunya jelas maksimal 17 Agustus 2003.

Kedua, dalam ketentuan peralihan UU No. 12 Tahun 2011. Pendapat ini berangkat dari kenyataan bahwa keberadaan TAP MPR merupakan peraturan yang tidak bisa dikembangkan lagi, dan seluruh pengaturannya bersifat sementara. Andaikata seluruh materi muatan TAP MPR telah diakomodasi dalam undang-undang, maka sesungguhnya TAP MPR yang dimaksud tersebut otomatis menjadi tidak berlaku. Sifat TAP MPR yang "sementara" (*temporary*) inilah menjadi tidak masuk akal ketika keberadaannya harus dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut hemat penulis, apabila tidak diatur dalam ketentuan peralihan UUD NRI 1945, harusnya pengaturan TAP MPR dituangkan ke dalam ketentuan peralihan UU No. 12 Tahun 2011. Pendapat ini juga sempat diutarakan Suhartoyo dan Saldi Isra dalam *dissenting opinion* Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023 sebagai berikut:[111]

> "Namun demikian, meletakkan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat, apalagi jika hierarki kedudukannya diletakkan di atas undang-undang. Untuk itu, Ketetapan MPR seyogianya diletakkan sebagai ketentuan peralihan di dalam UU 12/2011, atau setidaknya kedudukannya diletakkan sejajar dengan undang-undang, dan bukan di atas undang-undang karena sesuai dengan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, materi muatan yang terkandung di dalam Ketetapan MPR memiliki kandungan materi muatan yang diatur di dalam undang-undang. Hal ini juga diperkuat dengan adanya beberapa Ketetapan

[111] Putusan MK No. 66/PUU-XXI/2023, *Op. Cit.*, 253.

> MPR yang telah dicabut yang materi muatannya telah dipindahkan ke dalam undang-undang. Dengan memposisikan Tap MPR sejajar dengan undang-undang, maka Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diangkat menjadi norma dalam batang tubuh UU 12/2011."

Penulis sepakat dengan *dissenting opinion* Suhartoyo dan Saldi Isra di atas. Ketika MPR merumuskan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 dengan kriteria bahwa "Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang", maka secara tidak langsung saat itu telah disadari bahwa kedudukan TAP MPR setara dengan undang-undang. Apabila TAP MPR dianggap setara dengan undang-undang, maka implikasinya adalah TAP MPR tidak dapat bertentangan dengan undang-undang lain yang setara dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, TAP MPR hanya berlaku untuk sementara waktu sebagai produk transisional hingga undang-undang yang baru menggantinya. Hal ini menunjukkan bahwa TAP MPR tidak dirancang sebagai norma hukum yang bersifat permanen, melainkan sebagai perangkat hukum sementara yang memberikan landasan hukum sebelum digantikan oleh undang-undang. Hal ini serupa dengan pengaturan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) yang notabene merupakan peraturan untuk sementara waktu.

Namun, pengaturan seperti ini juga memunculkan tantangan dalam praktik, terutama dalam hal menentukan batas waktu dan mekanisme peralihan dari TAP MPR ke undang-undang. Jika tidak ada kejelasan mengenai batas waktu ini, TAP MPR yang bersifat transisional dapat menciptakan ketidakpastian hukum dalam jangka panjang. Oleh karena itu, penentuan status hukum TAP MPR yang tersisa sangat penting untuk memastikan adanya harmoni dalam sistem hukum dan menghindari potensi tumpang tindih norma hukum. Penentuan batas waktu itu mirip dengan batasan waktu yang ditetapkan dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI 1945 di atas.

Reformulasi hukum yang mendasarkan pada pandangan *dissenting opinion* ini sebaiknya mencakup langkah konkret untuk mempercepat proses legislasi undang-undang pengganti TAP MPR yang relevan. Dengan demikian, TAP MPR tidak hanya diposisikan setara dengan undang-undang secara teoritis, tetapi juga secara praktis dapat digantikan oleh norma hukum yang lebih relevan sesuai perkembangan zaman dan prinsip negara hukum yang demokratis. Selama ini pun

implementasi TAP MPR juga sulit dilakukan, karena MPR sebagai lembaga pembentuk tidak memiliki kewenangan yang besar dalam menjalankan amanat TAP MPR. Lembaga yang paling mungkin beroperasi menjalankan amanat TAP MPR adalah DPR dan Presiden berdasarkan fungsi legislasi yang dimilikinya.

Apabila kedua model di atas diperbandingkan, antara amendemen UUD NRI 1945 dan revisi UU No. 12 Tahun 2011, tentunya yang paling sulit adalah amendemen. Sedangkan revisi UU No. 12 Tahun 2011 lebih mudah dilakukan karena prosedurnya yang tidak serumit amendemen. Namun, revisi terhadap UU No. 12 Tahun 2011 juga bukan tanpa tantangan. Revisi ini memerlukan konsensus politik yang kuat, terutama untuk memastikan bahwa hasilnya mencerminkan prinsip keharmonisan hukum serta memperhatikan kepastian status hukum TAP MPR. Di sisi lain, amendemen UUD NRI 1945, meskipun sulit, dapat menjadi solusi yang lebih permanen dalam menata kedudukan TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia. Amendemen tersebut memungkinkan reformulasi norma secara langsung dalam konstitusi, yang kemudian akan mengikat seluruh perangkat hukum di bawahnya.

Kedua pendekatan ini memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Revisi UU No. 12 Tahun 2011 mungkin dapat memberikan solusi cepat, tetapi tidak menjawab persoalan mendasar terkait status hukum TAP MPR dalam hierarki konstitusi. Sebaliknya, amendemen UUD NRI 1945 menawarkan pendekatan yang lebih fundamental, tetapi membutuhkan proses panjang, dukungan mayoritas besar di MPR, serta risiko politisasi isu hukum dalam prosesnya. Oleh karena itu, strategi terbaik mungkin adalah kombinasi keduanya: mempercepat revisi UU No. 12 Tahun 2011 sebagai langkah awal untuk menegaskan status TAP MPR dalam hierarki hukum secara praktis, sambil tetap mempertimbangkan amendemen UUD NRI 1945 sebagai solusi jangka panjang yang lebih permanen. Pendekatan ini tidak hanya menawarkan fleksibilitas, tetapi juga menunjukkan komitmen terhadap pembaruan hukum yang menyeluruh sesuai dengan prinsip negara hukum yang berkeadilan.

2. Pengujian Kembali Konstitusionalitas Ketetapan MPR di Mahkamah Konstitusi

Pada dasarnya, MK memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam praktiknya, MK telah menegaskan bahwa Ketetapan MPR tidak termasuk dalam lingkup kewenangannya untuk diuji. Hal ini dikarenakan Ketetapan MPR bukan merupakan undang-undang, melainkan memiliki status hukum khusus yang telah diatur melalui TAP MPR No. I/MPR/2003. Namun demikian, dalam rangka menciptakan kepastian hukum terkait konstitusionalitas TAP MPR maka perlu adanya pertimbangan terhadap pengujian Pasal 7 UU 12/2011 yang mengatur posisi Ketetapan MPR.

Pengujian konstitusionalitas Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 oleh MK dapat menjadi jalan untuk menilai kembali kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Ketentuan tersebut menetapkan hierarki peraturan perundang-undangan dengan memasukkan TAP MPR yang masih berlaku dalam posisi di bawah UUD 1945. Dengan pengujian ini, MK dapat menentukan apakah kedudukan Ketetapan MPR sesuai dengan prinsip konstitusional yang diamanatkan oleh UUD 1945. Hal ini akan menjadi titik awal bagi pembahasan lebih lanjut mengenai kemungkinan perluasan kewenangan MK untuk menguji Ketetapan MPR.

Secara teoritis, kewenangan MK untuk menguji Ketetapan MPR dapat diperluas melalui revisi undang-undang atau amandemen UUD NRI 1945. Sebagai contoh, UU MK dapat diubah untuk memperluas cakupan kewenangan pengujian termasuk mencakup norma-norma yang tidak berbentuk undang-undang tetapi memiliki dampak konstitusional. Dengan demikian, MK dapat memainkan peran yang lebih luas sebagai penjaga supremasi konstitusi *guardian of the constitution*. Fungsi MK sebagai penjaga konstitusi memberikan dasar argumentasi untuk mempertimbangkan kewenangan tambahan tersebut. Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku memiliki pengaruh signifikan dalam sistem hukum dan kebijakan nasional. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang mampu mengevaluasi konsistensi norma-norma tersebut terhadap nilai-nilai konstitusi. Pengujian ini dapat memberikan kepastian hukum dan memastikan bahwa seluruh norma hukum tetap sejalan dengan UUD 1945.

Tidak hanya itu, kemungkinan ini juga memberikan ruang bagi MK untuk menyelesaikan potensi konflik antara norma Ketetapan MPR dengan UUD NRI

1945. Konflik semacam ini dapat terjadi apabila terdapat ketidaksesuaian antara norma Ketetapan MPR yang masih berlaku dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi seperti perlindungan hak asasi manusia, supremasi hukum, dan demokrasi. Dalam hal ini, MK dapat berperan sebagai lembaga yang memberikan keputusan final terkait konstitusionalitas norma-norma tersebut. Namun, pemberian kewenangan tambahan kepada MK harus diiringi dengan mekanisme yang jelas. Perlu diatur bagaimana prosedur pengujian terhadap Ketetapan MPR dilakukan, termasuk kriteria konstitusionalitas yang menjadi dasar penilaian. Selain itu, dampak hukum dari putusan MK terhadap Ketetapan MPR juga harus diperjelas untuk menghindari ketidakpastian hukum di masa depan.

Tantangan lain yang perlu diperhatikan adalah resistensi dari lembaga negara lain. Perluasan kewenangan MK mungkin dianggap sebagai langkah yang melampaui mandat asli MK sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Selain itu, pemberian kewenangan ini juga harus mempertimbangkan implikasi terhadap sistem hukum secara keseluruhan. Misalnya, bagaimana status hukum Ketetapan MPR yang telah diuji akan mempengaruhi kebijakan yang sudah ada. Perlu dipastikan bahwa pengujian tersebut tidak menimbulkan instabilitas dalam sistem hukum.

Dalam perkembangan hukum nasional, pengujian TAP MPR oleh MK dapat menjadi alat untuk memastikan harmonisasi norma hukum. TAP MPR yang posisinya sebagai aturan dasar negara tetap memerlukan evaluasi agar konsisten dengan nilai-nilai UUD NRI 1945. Harmonisasi ini penting untuk menjamin bahwa setiap norma hukum baik yang berasal dari konstitusi maupun aturan turunannya tetap selaras dalam satu kerangka konstitusional. Selain memastikan harmonisasi, pengujian ini juga dapat menjadi instrumen untuk menyesuaikan norma hukum dengan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Norma hukum yang bersifat dinamis memerlukan peninjauan ulang agar tetap relevan dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik. Dalam konteks ini, MK dapat memainkan peran penting dalam menjaga relevansi dan efektivitas norma hukum.

Sebagai langkah kedepan, maka perlu adanya wacana dari akademisi dan praktisi mengenai kewenangan tambahan ini melalui komunikasi intensif dengan para pemangku kepentingan. Dialog dengan pemerintah, DPR, dan akademisi diperlukan untuk membangun konsensus tentang pentingnya pengujian

Ketetapan MPR. Dengan dukungan yang kuat, perluasan kewenangan ini dapat dirumuskan secara lebih sistematis. Pada akhirnya, pengujian Ketetapan MPR oleh MK tidak hanya memberikan kejelasan atas status hukum Ketetapan MPR tetapi juga memperkuat fungsi MK sebagai penjaga utama konstitusi. Hal ini menjadi bagian dari upaya untuk membangun sistem hukum yang lebih responsif terhadap perkembangan ketatanegaraan yang kian kompleks.

3. Transformasi dan Adopsi Norma Ketetapan MPR Menjadi Bentuk Undang-Undang

Ketetapan MPR memiliki peran penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, terutama dalam merumuskan arah kebijakan strategis nasional. Namun, perubahan sistem hukum dan ketatanegaraan setelah reformasi telah membawa konsekuensi terhadap kedudukan dan keberlakuan sejumlah Ketetapan MPR, termasuk 6 (enam) ketetapan sebagaimana telah diuraikan diatas. Dalam konteks ini, Penulis berpandangan bahwa Ketetapan tersebut harus dicabut dan substansinya digantikan oleh undang-undang. Perubahan ini menyebabkan Ketetapan-Ketetapan tersebut kehilangan daya laku sebagai norma hukum yang mengikat.

Apabila Ketetapan MPR dijadikan undang-undang, materi muatannya harus dirancang secara rinci untuk mengakomodasi kebutuhan hukum sekaligus mempertahankan esensi yang terkandung dalam TAP tersebut. Hal ini penting agar undang-undang tersebut tidak hanya memberikan kepastian hukum tetapi juga mampu merespons tantangan dan dinamika masyarakat yang terus berkembang. ***Pertama***, TAP MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia dan larangan penyebaran ajaran Komunisme, Marxisme, dan Leninisme maka materi muatan undang-undang yang menggantikannya sebaiknya mencakup pengaturan rinci mengenai pengawasan terhadap penyebaran ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Undang-undang tersebut juga perlu mengatur mekanisme sanksi hukum yang jelas bagi individu atau kelompok yang melanggar ketentuan ini, serta langkah-langkah preventif dalam bentuk pendidikan dan sosialisasi nilai-nilai Pancasila kepada masyarakat

Kedua, TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, undang-undang pengganti perlu mencakup pengaturan yang menjamin kesetaraan kesempatan ekonomi bagi seluruh masyarakat. Materi muatan undang-undang ini harus mengatur tentang pemberdayaan usaha kecil dan menengah, pembatasan monopoli, dan upaya perlindungan konsumen. Selain itu, undang-undang tersebut juga perlu memasukkan mekanisme pengawasan dan evaluasi kebijakan ekonomi untuk memastikan pelaksanaan yang adil dan berkelanjutan. ***Ketiga***, TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN harus diterjemahkan ke dalam undang-undang yang lebih rinci dalam mengatur integritas pejabat negara. Materi undang-undang ini dapat mencakup mekanisme pencegahan korupsi, pengawasan harta kekayaan pejabat, perlindungan pelapor pelanggaran (*whistleblower*), dan sanksi yang tegas bagi pelanggar. Undang-undang tersebut juga perlu mengatur kerja sama antarlembaga penegak hukum untuk memastikan pemberantasan korupsi berjalan efektif.

Keempat, TAP Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa perlu dituangkan ke dalam undang-undang yang berisi pengaturan norma etika bagi warga negara, pejabat publik, dan institusi negara. Undang-undang ini harus mencakup panduan etika dalam menjalankan tugas negara, interaksi antar warga, serta penyelesaian konflik sosial. Selain itu, undang-undang tersebut juga dapat mengatur sanksi moral atau administratif bagi pelanggaran etika tanpa mengesampingkan proses hukum yang berlaku. ***Kelima*****,** TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan dapat dijadikan dasar undang-undang yang menetapkan arah pembangunan nasional jangka panjang. Materi muatan seyogyanya mencakup visi dan misi pembangunan yang mencakup sektor ekonomi, sosial, politik, budaya, dan lingkungan. Undang-undang ini juga harus mengatur mekanisme evaluasi dan revisi secara periodik agar visi pembangunan tetap relevan dengan perkembangan zaman. ***Keenam,*** TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebaiknya dituangkan ke dalam undang-undang yang mengatur kebijakan agraria nasional dan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan. Materi undang-undang ini harus mencakup reforma agraria, perlindungan hak masyarakat adat, pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan, dan pembagian manfaat yang adil

dari pengelolaan sumber daya alam. Pengaturan ini harus mampu menjawab tantangan konflik agraria dan kerusakan lingkungan.

Secara keseluruhan, undang-undang yang menggantikan TAP MPR harus memiliki kejelasan dan spesifikasi dalam pengaturan norma hukum. Hal ini mencakup perumusan tujuan, cakupan, mekanisme pelaksanaan, serta sanksi yang sesuai dengan pelanggaran. Undang-undang tersebut juga harus memiliki ketentuan transisi yang mengakomodasi implementasi norma baru tanpa menimbulkan ketidakpastian hukum. Penyusunan undang-undang ini harus melibatkan berbagai pihak terkait, termasuk akademisi, praktisi hukum, masyarakat sipil, dan pemerintah. Pendekatan partisipatif ini akan memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan tidak hanya mencerminkan kebutuhan hukum tetapi juga memperhatikan aspirasi masyarakat. Dengan merumuskan materi muatan yang relevan dan komprehensif, penggantian TAP MPR dengan undang-undang dapat memberikan solusi yang lebih efektif dalam menjawab kebutuhan hukum dan ketatanegaraan.

Lebih lanjut, perlu adanya partisipasi masyarakat yang bermakna sebagai manifestasi asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang yang akan menggantikan TAP MPR tersebut. Bersinggungan dengan hal tersebut maka partisipasi masyarakat sebagai bagian fundamental dalam pembentukan undang-undang yang responsif maka seyogyanya dapat mengakomodasi hak konstitusional warga negara. Secara sederhana, hak konstitusional merupakan hak yang diatur dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian, maka undang-undang yang menggantikan keberlakuan TAP MPR dapat secara implementatif dilaksanakan dan materi muatannya akomodatif terhadap perkembangan zaman.

4. Perubahan Kedudukan TAP MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Perubahan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia menunjukkan dinamika hukum yang erat kaitannya dengan evolusi sistem ketatanegaraan pasca reformasi. TAP MPR sebelumnya memiliki kedudukan yang signifikan sebagai pedoman politik kebangsaan, khususnya selama era sebelum perubahan UUD NRI 1945. Namun, posisi tersebut mengalami perubahan melalui UU 10/2004 yang kemudian digantikan oleh UU 12/2011. Secara historis, TAP MPR dulunya memiliki peran sentral dalam membentuk arah

kebijakan negara yang berisi kebijakan strategis yang mengikat lembaga-lembaga negara.

Pasca reformasi, pergeseran struktur ketatanegaraan menuju sistem presidensial maka kedudukan MPR berubah dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang setara dengan DPR, Presiden, dan lembaga tinggi lainnya. Perubahan ini turut mempengaruhi posisi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam UU 10/2004, TAP MPR tidak lagi diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. UU *a quo* menghilangkan kedudukan normatif TAP MPR sehingga keberadaannya dianggap selesai secara fungsional kecuali untuk TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana diatur dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003.

Kemudian, pandangan ini mendapat kritik dari berbagai pihak yang salah satunya adalah Jimly Asshiddiqie. Pada dasarnya, Jimly berpandangan bahwa penghapusan TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan kekosongan hukum dalam kaitannya dengan norma-norma strategis yang bersifat garis besar. Oleh karena itu, TAP MPR yang masih berlaku seharusnya memiliki posisi yang lebih jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Lebih daripada itu, Jimly berpandangan bahwa TAP MPR sebaiknya disejajarkan dengan undang-undang.

Pada tataran konseptual, TAP MPR mengandung prinsip-prinsip dasar yang penting untuk dijadikan acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang lebih spesifik. Oleh karena itu, Jimly mengusulkan agar hierarki Tap MPR diatur lebih eksplisit untuk memberikan kepastian hukum. Penggantian UU 10/2004 dengan UU 12/2011 mengembalikan TAP MPR yang masih berlaku ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, pengakuan ini bersifat terbatas hanya pada TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku. Dengan demikian, kedudukan TAP MPR tetap belum setara dengan undang-undang, meskipun berada di atas peraturan pelaksana lainnya seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri.

Hal ini menjadi persoalan karena materi yang diatur dalam TAP MPR seringkali memiliki karakteristik yang lebih luas dan mendalam daripada undang-undang. Salah satu argumen utama yang mendukung penempatan TAP MPR

setara dengan undang-undang adalah fungsi strategisnya sebagai pedoman kebijakan. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa materi yang diatur dalam TAP MPR sering kali menjadi landasan pembentukan undang-undang dan peraturan di bawahnya. Dengan menempatkannya setara dengan undang-undang maka TAP MPR dapat lebih diakomodasi sebagai bagian dari sistem hukum yang terintegrasi. Selain itu, penempatan TAP MPR setara dengan undang-undang dapat memperkuat supremasi hukum dan mencegah adanya norma yang bertentangan. Dewasa ini, ketidakjelasan kedudukan TAP MPR yang masih berlaku sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama ketika ada konflik antara materi TAP MPR dengan undang-undang pasca era reformasi.

Penulis berpandangan bahwa dengan menjadikannya setara dengan undang-undang, konflik ini dapat dihindari dan harmonisasi norma hukum dapat tercapai. Pandangan ini juga relevan dalam konteks fungsi TAP MPR sebagai dokumen politik-kebangsaan. Oleh sebab itu, perlu ada pengakuan yang lebih substansial terhadap kedudukan TAP MPR agar tetap relevan dalam sistem hukum nasional. Kendati demikian, persoalan teknis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga menjadi tantangan. Apabila menilik keseluruhan TAP MPR, acap kali disusun dengan format hukum yang tidak sesuai untuk diterapkan sebagai undang-undang. Oleh karena itu, perlu ada upaya untuk merumuskan ulang norma-norma dalam TAP MPR agar lebih sesuai dengan standar penyusunan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, perlu ada pendekatan yang komprehensif untuk mengatur posisi TAP MPR secara lebih substansial dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disampaikan sebelumnya, disimpulkan beberapa poin analisis sebagai berikut:

1. Sejarah MPR di lintas rezim sejak awal Indonesia merdeka hingga pasca reformasi mengalami dinamika pasang surut yang cukup kompleks, baik dari aspek struktural kelembagaan maupun dari segi kewenangan yang dimiliki. Konstitusi yang beberapa kali mengalami pergantian juga memberikan dampak terhadap eksistensi MPR. Sebelum dilakukan amendemen, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang berwenang mengeluarkan TAP MPR. Dasar hukum TAP MPR tersebut menjadi dasar: (a) mengubah dan menetapkan undang-undang dasar; (b) penetapan GBHN; dan (c) pemilihan, pelantikan, dan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Pasca dilakukan amendemen UUD NRI 1945, kedudukan MPR berubah menjadi lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, MK, MA, KY, dan BPK. Akibat hukum dari adanya amendemen tersebut yaitu hilangnya kewenangan MPR mengeluarkan TAP MPR serta tidak bisa lagi mengeluarkan TAP MPR dan memilih Presiden/Wakil Presiden.
2. Meski pasca amendemen MPR tidak lagi memiliki kewenangan mengeluarkan TAP, akan tetapi hingga kini masih ada sejumlah TAP MPR yang memiliki daya laku dan daya ikat sebagai peraturan perundang-undangan. Hal itu sebagaimana ditentukan status hukumnya berdasarkan TAP MPR No. I/MPR/2003 yang di dalamnya mengklasifikasikan berbagai TAP MPR yang pernah dibentuk. Sesuai dengan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011, TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku adalah sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Pasal 2 tersebut adalah TAP MPR yang "berlaku dengan ketentuan", dan Pasal 4 adalah TAP MPR yang "masih berlaku hingga dibentuk undang-undang". Permasalahan dari kedudukan TAP MPR dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah ketidaktepatan penempatannya di antara UUD NRI 1945 dan UU/Perpu. Sebab, sifat dari TAP MPR itu sesungguhnya hanya berlaku sementara.

3. Ada banyak perdebatan mengenai kedudukan TAP MPR yang masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Secara historis pengaturan, keberadaan TAP MPR ditempatkan secara tidak konsisten, karena pernah dihapus dalam UU No. 10 Tahun 2004, kemudian dimasukkan lagi dalam UU No. 12 Tahun 2011. MK pun sesungguhnya telah menyatakan bahwa dirinya tidak berwenang menerima permohonan perkara *judicial review*, begitu pula dengan MA. Tidak adanya lembaga yang berwenang menerima permohonan perkara *judicial review* menimbulkan permasalahan tersendiri terhadap kedudukan TAP MPR yang masih eksis (*red*. berlaku). Terlebih lagi, belum ada komitmen dari Pembentuk Undang-Undang (Presiden dan DPR) untuk menindaklanjuti seluruh materi muatan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Hal ini semakin memperlarut penentuan status hukum TAP MPR yang hingga kini masih tetap berlaku.
4. Keberadaan TAP MPR yang masih berlaku dengan ketentuan dan berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang menurut Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 memiliki banyak permasalahan, sehingga perlu dilakukan rekonstruksi pengaturan dengan menggunakan pendekatan politik hukum (*legal policy*). Pendekatan ini memungkinkan supaya ada model kebijakan hukum untuk memperbaiki tatanan huku, *in casu* dalam mengatasi persoalan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta status hukum keberlakuannya di masa mendatang. Beberapa usulan yang menjadi model rekonstruksi pengaturan dan kedudukan TAP MPR diantaranya: (a) model penormaan status hukum TAP MPR dalam ketentuan peralihan; (b) pengujian kembali konstitusionalitas TAP MPR di Mahkamah Konstitusi; (c) transformasi dan adopsi norma TAP MPR menjadi bentuk undang-undang; (d) perubahan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini memberikan saran untuk segera menyelesaikan permasalahan terkait kedudukan dan status hukum TAP MPR. Untuk itu diperlukan langkah strategis melalui rekonstruksi pengaturan dengan menggunakan pendekatan politik hukum. Langkah ini dapat mencakup penormaan status hukum TAP MPR dalam ketentuan peralihan, transformasi norma TAP MPR

menjadi undang-undang, atau perubahan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, pengujian ulang konstitusionalitas TAP MPR oleh Mahkamah Konstitusi juga dapat menjadi opsi untuk memastikan kesesuaian dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Pengujian ulang konstitusionalitas itu tentu perlu ada dukungan mayoritas dari hakim konstitusi. Dengan demikian, pilihan yang paling mungkin untuk diterapkan adalah menentukan status hukum TAP MPR di dalam amendemen UUD NRI 1945 dan revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dilakukannya amendemen itu merupakan kewenangan MPR, sedangkan revisi UU No. 12 Tahun 2011 adalah kewenangan Presiden dan DPR. Harus ditekankan pula supaya penentuan reformulasi penentuan status hukum TAP MPR diberikan batasan waktu yang jelas demi terpenuhinya asas kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

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

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007.

Cohen, Morris L. & Kent C. Olson. *Legal Research*. St. Paul, Minn: West Publishing Company, 1992.

Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Cet. Ke-2. Jakarta: Kencana, 2018.

Harjono. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Indrati Soeprapto, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2016.

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

Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1996.

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

Manan Bagir dan Magnar Kuntana. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

Mangunsong, Parlin M. *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar,* Bandung: Alumni, 1992

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2007.

MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pasca Amandemen Konstitusi), Cetakan Kedua*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011.

MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009.

Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: Mojok Grup, 2022.

Nasution, Faisal Akbar dan Andryan. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.

Nazriya, Riri. *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

Qurbani, Indah Dwi. "Makna Hukum dan Kekuasaan: Studi Terhadap Pembentukan Undang-Undang di Indonesia". Dalam *Dinamika Hukum*. Fadli (Ed). Malang: Intelegensia Media, 2020.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Himpunan Risalah Sidang-Sidang dari Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, Tanpa Tahun.

Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Cet. Ke-5. Jakarta: Rajawali Pers, 1988.

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

Sungguno, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Wahjono, Padmo. Indonesia Negara Berdasar atas Hukum. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, dan Masalah*. Jakarta: ELSAM dan HuMA, 2002.

Jurnal

Affandi, Hernadi. "Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur". *Jurnal Hukum Positum* 1 no.1 (2016): 39-50

Herlina, Nina. "Tatar Sunda" Digoncang Konflik Sosial Politik", dalam Taufik Abdullah, Sukri Abdurrachman & Retsu Gunawan (*ed*.). *Malam Bencana 1965 Dalam Belitan Krisis Nasional: Bagian II Konflik Lokal*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012.

Mubaroq, Sopiani dan Zainal. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17 no. 2 (2020): 148

Radhie, Teuku M. "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional". *Majalah Prisma* no. 6 Tahun II (1973).

Rido, Ali. "Re-Eksistensi TAP MPR: Potret dalam Pembahasan dan Orbit Materi Muatan". *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 2 no. 2 (2022): 173-192.

Riwu Kore Dufirstson Richest dan Habaora Fellyanus. "Studi Keberadaan TAP MPR RI dalam Konsep Negara Hukum Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011". *Jurnal Abdimas Mandiri* 3 no.1 (2019): 30-35.

Saraswati, Retno. "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Media Hukum* IX, no. 2 (2009): 48-59.

Sati, Nisrina Irbah. "Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 no.4 (2019): 834-846

Setiawan, Otto Trengginas. "Perspektif dan Langkah Politik Penyelesaian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Mengkaji Indonesia* 2 no. 1 (2023): 167-194.

Somad, Kemas Abdul. "Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia". *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi* 15 no. 1 (2017): 75-82.

Trinanda, Desip dkk., "Problematika TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Peluang Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Legislasi Indonesia* 19 no. 3 (2022): 396-409.

Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia". *Jurnal Konstitusi* 10, no 1 (2013): 143-178.

Widayati, Absori, dan Aidul Fitriciada. "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Media Hukum* 21 no. 2 (2016): 264-278.

Widayati. "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi". *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3 no. 1 (2016): 127-137.

Artikel Online

Aditya Wahyu Saputro, "Kewenangan MPR Mengeluarkan Tap MPR Pasca Amendemen UUD 1945". https://www.hukumonline.com/klinik/a/kewenangan-mpr-

mengeluarkan-tap-mpr-pasca-amendemen-uud-1945-lt6336c2d201947/. Diakses 6 Desember 2024.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Karya Akhir Penelitian

Susmayanti, Riana. "Pertanggungjawaban Hukum oleh Presiden dan Wakil Presiden Terpilih atas Visi, Misi, dan Program". Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2018.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XXI/2023.

Lain-Lain

Badjeber, Zain. "Konstitusi dan Sejarah MPR dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia". Makalah, Seminar Sehari di MPR RI, 2009.

Budiono, Abdul Rachmad. Bahan Perkuliahan pada mata kuliah Hukum dan Perubahan Sosial. Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2024.

Dhakidae, Daniel. "Dewan Perwakilan Rakyat dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara". Makalah. Tanpa Tahun.