

PROBLEMATIKA KEDUDUKAN TAP MPR DALAM UU NO. 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas
Pengamat Hukum
tyan.adi@yahoo.com, wildaprihatiningtyas@hotmail.com

Abstract

The shift from a parliament supremacy to constitution supremacy after the reformation brought a basic change in the state structure of Indonesia. MPR is not the highest institution of this country but has become a higher institution and has an equal position as other higher institutions. It has become the main reason of not putting MPR/S' law's products up as in the law hierarchy in Indonesia based on Law Number 10/2004. However, Law Number 12/2011 put MPR's decision in the hierarchy has made a new problematique. First of all, as seen on its position is above the laws and below the constitution. Second, the validity of MPR's decision in the Law Number 12/2011. Third, related to which institution that has authority to examine MPR's decision when it contradicts to Indonesian constitution.

Key Word : TAP MPR, Position, Law Status, Authority of Examination

Abstrak

Pergeseran supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi pasca reformasi membawa perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara melainkan menjadi lembaga tinggi Negara setara dengan lembaga tinggi Negara lainnya. Hal itu pula yang kemudian menjadi dasar tidak dimasukkannya produk hukum Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 10/2004. Namun, dengan diterbitkannya UU No. 12/2011 yang memasukkan kembali Ketetapan MPR dalam hierarki, justru menimbulkan problematika baru. Pertama, dilihat dari kedudukannya yang berada di atas UU dan di bawah UUD. Kedua, terkait status hukum keberlakuan Ketetapan MPR dalam UU No. 12/2011. Ketiga, terkait lembaga mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR tersebut manakala bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Kata kunci : TAP MPR, Kedudukan, Status Hukum, Wewenang Pengujian

Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) membawa perubahan

mendasar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Sebelum amandemen, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sehingga dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan

Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai mandataris MPR dan mempunyai garis pertanggungjawaban kepada MPR berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dibuat oleh MPR (vide Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen).

Pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR itu juga didasarkan pada adanya struktur kekuasaan Negara yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara (*supreme*) sebagai pemegang kedaulatan rakyat sehingga segala proses penyelenggaraan negara dapat dilakukan pengawasan oleh MPR termasuk dalam proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD 1945 (sebelum amandemen) ini sesungguhnya didasarkan pada faham integralistik yang diajukan oleh **Soepomo**. **Faham integralistik** ini mengatakan bahwa “Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting ialah negara yang berdasar pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya”.¹ Menurut faham integralistik ini, di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia harus ada satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan.

¹ Moh. Mahfud MD., *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), h. 35.

Sebagai produk hukum yang dibentuk oleh lembaga tertinggi negara, TAP MPR/S dianggap memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula dari produk hukum yang dibentuk oleh lembaga negara lainnya seperti Undang-Undang (UU) yang dibentuk oleh Presiden dengan DPR, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara itu pula yang melatarbelakangi mengapa dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut peraturan yang berlaku pada masa berlakunya UUD 1945, TAP MPR/S diletakkan dalam jenjang yang lebih tinggi dari Undang-Undang namun setingkat lebih rendah dari UUD 1945.

Menurut TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966), dimana dalam lampiran IIA tentang “Tata urutan perundangan di Indonesia menurut UUD 1945” dirumuskan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
2. **TAP MPR,**
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Keputusan Presiden,
6. Peraturan pelaksanaan lainnya seperti:

- Peraturan Menteri,
- Instruksi Menteri,
- dan lain-lainnya.

Setelah selama 34 (tiga puluh empat) tahun, maka pada sidang MPR tahun 2000 ditetapkanlah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (TAP MPR No. III/MPR/2000), yang menggantikan TAP MPRS/TAP MPRS No. XX/MPRS /1966. Dimana dalam TAP MPR tersebut masalah hierarki peraturan perundang-undangan dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 2

“Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

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;
7. Peraturan Daerah.”

Dari kedua hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku pada masa-masa UUD 1945 diatas jelas bahwa memang TAP MPR memiliki kedudukan di atas UU dan di bawah UUD 1945.

Selanjutnya pada era reformasi terjadi perubahan yang sangat mendasar terhadap UUD 1945 selama 4 (empat) kali yaitu pada tahun 1999-2002. Selain perubahan dan penambahan butir-butir ketentuan, perubahan UUD 1945 juga mengakibatkan adanya perubahan kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru.

Perubahan Ketiga UUD 1945 menghasilkan pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional, dimana kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi setara. Masing-masing lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya. Perubahan yang dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.² Kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat maka setelah Perubahan Ketiga UUD 1945,

² Sekretariat Jenderal MPR R.I., *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003, h. 16.

dilaksanakan menurut UUD.³ Hal itu berarti MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi yang dalam kedudukannya sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang bertugas memberi mandat kepada penyelenggara negara lainnya, dan wajib memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan mandat yang diberikan. Dengan kata lain, telah terjadi pergeseran supremasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi.

Sebagai reaksi terhadap perubahan kedudukan dan kewenangan MPR ini, serta didasarkan pada perintah yang diamanatkan oleh Pasal I Aturan Tambahan dan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan UUD NRI 1945, pada bulan Agustus 2002 kepada MPR diperintahkan untuk meninjau status hukum -TAP MPR/S yang telah dikeluarkan sebelumnya.

Peninjauan tersebut dilakukan melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali TAP MPR/S Sejak Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002⁴ (TAP MPR No. I/MPR/2003) yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2003. Ketetapan ini sering disebut sebagai TAP MPR “sapu jagat”, karena TAP MPR ini menentukan kedudukan serta status hukum **seluruh** TAP MPR/S yang pernah dikeluarkan oleh MPR/S sebelumnya. Ketetapan ini juga merupakan TAP MPR terakhir yang bersifat *regeling* yang

dikeluarkan oleh MPR. Berdasarkan TAP MPR tersebut, TAP MPR/S Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 diklasifikasikan ke dalam 6 (enam) kelompok⁵, yaitu:

1. Kelompok TAP MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 ketetapan);
2. TAP MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu (3 ketetapan);
3. TAP MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 ketetapan);
4. TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (11 ketetapan)
5. TAP MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-RI hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 ketetapan);
6. TAP MPR/S yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 ketetapan).

Selanjutnya diundangkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10/2004) yang menentukan hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tersebut yang menyatakan, Jenis dan Hierarki Peraturan

³ Pasal 1 ayat (2) *UUD NRI 1945*

⁴ Selain meninjau, TAP ini juga menentukan hal-hal yang berhubungan dengan Materi dan Status Hukum TAP-TAP tersebut yang masih ada saat ini serta menetapkan bagaimana keberadaan(eksistensi) TAP MPR/S untuk saat ini dan dimasa yang akan datang, lihat Rachmani, *Ibid*.

⁵ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 59.

perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang atau PERPU;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan tersebut ditentukan bahwa TAP MPR/S tidak dimasukkan lagi kedalam hierarki sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dipahami mengingat MPR tidak berwenang lagi membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur setelah hapusnya kewenangan menetapkan GBHN. Namun menurut TAP MPR No. I/MPR/2003 masih terdapat tiga ketetapan yang masih berlaku dengan ketentuan⁶ dan sebelas ketetapan yang masih berlaku sampai terbentuknya undang-undang⁷.

Dengan latar belakang masih berlakunya beberapa TAP MPR/S diatas, serta untuk menguatkan posisinya maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011). Dalam UU No. 12/2011 ini pembentuk undang-undang kembali memasukkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tersebut, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang atau PERPU;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan daerah provinsi ;
- g. Peraturan Daerah Kab/Kota

UU No. 12/2011 memberikan pengertian secara terbatas terhadap apa yang dimaksud dengan TAP MPR yang dimaksud UU No. 12/2011 tersebut. Penjelasan pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011:

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

Namun dimasukkannya kembali TAP MPR/S menurut UU No. 12/2011 tersebut dianggap sebagai keputusan yang tidak tepat. Pengajar Ilmu Peraturan Perundang-undangan Universitas Indonesia, Sonny Maulana Sikumbang menilai masuknya TAP MPR ke dalam hierarki merupakan langkah mundur. “Ini seperti mundur kembali ke belakang. Padahal, dahulu TAP MPR sudah dikeluarkan dari hierarki,” ujarnya. Penentangan ini memang

⁶ Lihat TAP MPR No. I/MPR/2003 pasal 2

⁷ Lihat TAP MPR No. I/MPR/2003 pasal 4

beralasan, hal ini karena hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10/2004 dianggap sudah tepat dengan tidak memasukkan TAP MPR/S sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Sehingga diundangkannya UU No. 12/2011 dianggap sebagai sebuah langkah mundur.

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003, TAP MPR/S yang masih berlaku menjadi tidak berlaku apabila materinya telah diatur oleh UU atau ketentuan yang ditentukan telah terpenuhi. Sehingga dengan dimasukkannya TAP MPR/S ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan jelas menimbulkan permasalahan. Mengingat dengan perjalanan waktu dan perkembangan program legislasi di Indonesia maka adalah sebuah kepastian jika diantara TAP MPR/S yang masih berlaku menjadi tidak berlaku. Bahkan besar kemungkinan TAP MPR/S yang masih berlaku tersebut “habis”. Sehingga penempatannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan justru dapat menimbulkan permasalahan baru.

Sebagai contoh permasalahan yang berkaitan dengan pengujian peraturan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui Perubahan UUD 1945, salah satu tujuannya adalah memperkuat sistem *Checks and Balances* antar lembaga negara, yang tentu pula ditandai dengan adanya mekanisme pengujian terhadap setiap jenis peraturan perundang-undangan. Perubahan UUD 1945 juga membawa perubahan dalam praktek pengujian peraturan perundang-undangan

di Indonesia. Di Indonesia sendiri terdapat 2 (dua) lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian, yaitu Mahkamah Agung (MA) sebagai pemegang kekuasaan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pemegang kekuasaan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945.⁸

Masuknya TAP MPR/S sebagai jenis peraturan perundang-undangan, yang hierarkinya diletakkan diantara UU dan UUD NRI 1945 menurut UU No. 12/2011 tak ayal menimbulkan sebuah permasalahan yang menarik untuk dibahas. Bagaimana dengan pengujian terhadap TAP MPR/S? Dan lembaga manakah yang berwenang menguji?

WEWENANG PEMBENTUKAN TAP MPR/S

Disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Bunyi rumusan pasal tersebut menempatkan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem kekuasaan negara Republik Indonesia. UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia dijemakan dalam tubuh MPR sebagai pelaku utama dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Karena itu, bunyi rumusan asli Pasal 1 ayat (2) Bab I UUD 1945 adalah “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”.⁹

⁸ Lihat ketentuan pasal 24 C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Jimly Asshidiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Tingkat Pusat*, makalah diunduh dari www.jimly.com tanggal 8-12-2011 pukul 09.47 WIB. h. 3.

Menurut ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 serta dalam penjelasan umum UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR sehingga dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai mandataris MPR dan mempunyai garis pertanggungjawaban kepada MPR berdasarkan GBHN yang dibuat oleh MPR. Pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR itu juga didasarkan pada adanya struktur kekuasaan Negara yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara (*supreme*). Sehingga sebagai pemegang kedaulatan rakyat, segala proses penyelenggaraan negara dapat dilakukan pengawasan oleh MPR termasuk dalam proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Namun Perubahan UUD 1945 membawa implikasi yang sangat mendasar terhadap kedudukan serta kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), UUD NRI 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD NRI 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan

secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.¹⁰ Konsekuensinya adalah, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.¹¹

Berikut ini akan dijelaskan kedudukan, tugas serta kewenangan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 dalam tabel sebagai berikut:¹²

¹⁰ Lihat Jimly Asshidiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 30 Oktober 2008, h. 20. Diunduh dari www.jimly.com tanggal 8-12-2011 pukul 09.47 WIB.

¹¹ *Ibid.*, h. 21.

¹² Lihat Sekretariat Jendral MPR RI, *Op.Cit.*, h. 197-198.

Aspek	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
Kedudukan	MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2))	MPR adalah lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 27/2009)
Tugas dan Wewenang	<ul style="list-style-type: none"> a) menetapkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta mengubah Undang-Undang Dasar Tahun 1945; b) menetapkan garis-garis besar haluan negara; c) memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden; d) membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar haluan negara; e) memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis; f) menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden; g) meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut; h) mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Undang-Undang Dasar dan/atau garis-garis besar haluan negara; i) menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis; j) menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota; k) mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota. 	<ul style="list-style-type: none"> a) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; b) melantik Presiden dan Wakil Presiden c) memutuskan usul DPR berdasarkan putusan MK untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; d) melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya; e) memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari; f) memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari; g) menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik; h) memilih dan menetapkan Pimpinan Majelis; i) membentuk alat kelengkapan Majelis.

Selama ini TAP MPR/S dikenal luas sebagai salah satu produk hukum dari MPR/S. TAP MPR merupakan produk

hukum dari MPR, sedangkan TAP MPRS merupakan produk hukum dari MPRS. Namun bila kita cermati kewenangan-

kewenangan MPR baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945 diatas tidak ditemukan kewenangan MPR/S membentuk TAP MPR/S sebagaimana kewenangan DPR bersama Presiden dalam membentuk UU yang disebutkan secara eksplisit oleh UUD 1945. Dari sini dapat disimpulkan bahwa kewenangan MPR/S dalam membentuk TAP MPR/S tidak disebutkan secara eksplisit oleh UUD 1945.

Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Jimly Asshidiqie, bahwa istilah TAP MPR/S sebenarnya tidak terdapat dalam ketentuan UUD 1945¹³. Lebih lanjut, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim seperti dikutip oleh Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa “istilah ini mungkin diambil oleh MPRS pada sidang-sidangnya yang pertama dari bunyi pasal-pasal UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang menetapkan UUD, GBHN (Pasal 3), dan memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2).¹⁴ Dari pendapat tersebut, jelas bahwa meskipun wewenang pembentukan TAP MPR/S tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945 (termasuk juga dalam UUD 1945), namun dapat dikatakan bahwa TAP MPR/S merupakan perwujudan dari kewenangan-kewenangan MPR yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945.

STATUS KEBERLAKUAN TAP MPR/S

Berdasarkan penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12/2011 yaitu bahwa TAP MPR yang berlaku dan diakui dalam UU

No. 12/2011 adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003. Jika diartikan secara gramatikal tanpa melihat perkembangan yang berlangsung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hingga saat ini maka TAP MPR yang masih berlaku adalah tinggal 14 ketetapan, yang secara rinci adalah sebagai berikut:

1. TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninism
2. TAP MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. TAP MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. TAP MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.
5. TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
6. TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional

¹³ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, h. 211.

¹⁴ *Ibid.*

yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

7. TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
8. TAP MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pementapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
9. TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
10. TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
11. TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
12. TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
13. TAP MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
14. TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Namun, seiring perkembangan yang ada, menurut penulis TAP MPR/S yang masih berlaku hingga saat tulisan ini ditulis, menyusut menjadi hanya tinggal 4 (empat) ketetapan yaitu:

1. TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966

tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme

2. TAP MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
3. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
4. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;

Artinya, TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12/2011 hanyalah mencakup 4 TAP MPR/S diatas. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apa urgensi dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki? Apakah ketika yang berlaku adalah UU No. 10/2004 yang tidak memasukkan TAP MPR dalam hierarki berarti bahwa keempat TAP MPR/S tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum?

Perlu diketahui bahwa *ratio legis* dimasukkannya kembali TAP MPR/S dalam hierarki adalah untuk menegaskan kejelasan kedudukan TAP MPR/S yang masih berlaku menurut pasal 2 dan 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 namun kedudukannya tidak dicantumkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut UU No. 10/2004. Hal ini terlihat dalam penjelasan pasal 7 UU No. 12/2011 yang memberikan pengertian secara terbatas mengenai apa yang dimaksud dengan TAP MPR. Namun jika dilihat lebih jauh dalam Pasal 7 ayat (4)

UU No. 10/2004 menyatakan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Dan Penjelasan Pasal 7 ayat (4) adalah:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, MA, MK, Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Berdasarkan penafsiran secara *original intent*, terlihat jelas bahwa meskipun menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 10/2004, TAP MPR/S tidak dimasukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan namun TAP MPR/S yang masih berlaku menurut Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 adalah **masih memiliki kekuatan mengikat secara hukum**. Dengan kata lain, sesungguhnya alasan yang mendasari dimasukkannya kembali

TAP MPR/S kedalam hierarki peraturan perundang-undangan oleh UU No. 12/2011 adalah tidak tepat.

Selain itu, sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa berdasarkan perkembangan dalam ketatanegaraan Indonesia sejak berlakunya TAP MPR No. I/MPR/2003, hingga saat ini, TAP MPR/S yang masih berlaku jumlahnya hanya tinggal 4 (empat) ketetapan saja. Artinya, seiring berjalannya waktu, terdapat kemungkinan keempat ketetapan yang masih berlaku tersebut akan **“habis”**, padahal disisi lain bentuk hukum TAP MPR masih masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal yang demikian justru bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, menurut hemat penulis, penempatan kembali TAP MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan serta memasukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebuah langkah mundur, bahkan dapat dikatakan tidak tepat.

PENGUJIAN TAP MPR/S

Problematika dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12/2011 ternyata tidak hanya cukup sampai disitu saja.

Merujuk pada teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiasky yang menyatakan bahwa *‘Staatsfundamentalnorm’* (Norma Dasar Negara) sebagai norma tertinggi sehingga harus menjadi acuan bagi norma-norma hukum yang berada di bawahnya.

Hukum yang merupakan suatu sistem aturan, secara berjenjang dari yang terendah sampai kepada yang tertinggi, harus tertata dalam sebuah sistem.¹⁵

Teori tersebut rupanya diberlakukan juga dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan pasal 7 (1) UU No. 12/2011. Artinya, norma-norma yang ada di bawah UUD NRI 1945, secara serta merta tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945. Namun seperti sebuah peribahasa populer mengatakan “Tiada gading yang tak retak”, maka selalu ada kemungkinan bagi setiap jenis peraturan perundang-undangan untuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Jika hal ini terjadi tentu akan menimbulkan ketidakharmonisan aturan-aturan hukum yang berlaku, pada akhirnya keadilan bagi masyarakatlah yang akan terganggu. Sehingga untuk mengantisipasi hal tersebut diperlukan suatu mekanisme pengujian terhadap setiap jenis peraturan perundang-undangan di atas.

Dikaitkan dengan topik pembahasan sebelumnya bahwa TAP MPR yang hingga saat ini senyatanya masih berlaku adalah hanya tinggal 4 TAP MPR saja. Pertanyaan yang menarik adalah “apakah keempat TAP MPR tersebut dapat diuji?” Atau menurut penulis, pertanyaan yang tepat adalah “perlu diuji?”. Pertanyaan tersebut akan mudah terjawab setelah kita memahami terlebih dahulu materi muatan TAP MPR/S.

MATERI MUATAN TAP MPR/S

Dalam kitannya dengan hierarki norma hukum, Adolf Merkl mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*Das Doppelte Rechtsanlitz*)¹⁶. Menurutnya, suatu norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum yang dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*Rechtkracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya.¹⁷ Selanjutnya, diilhami oleh teori Adolf Merkl di atas, Hans Kelsen kemudian mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).¹⁸

Selanjutnya bila merujuk pada pendapat Hans Nawiasky dalam *die theory vom stufenordnung der rechtsnormen*, dimana Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis dan berjenjang-jenjang,

¹⁶ *Ibid.*, h. 41.

¹⁷ *Ibid.*, h. 42.

¹⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell, 1945, h. 113 dikutip oleh Maria Farida S., *Ibid.*, h. 41.

¹⁵ Lihat *Ibid.*, h. 14.

norma hukum dari suatu negara juga berkelompok kelompok.¹⁹ Pengelompokan tersebut dapat dikatakan adalah didasarkan pada materi muatannya. Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya.²⁰ Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu :

Kelompok 1 : *Staatsfundamentalnorm* (*Norma Fundamental Negara*)

Kelompok 2 : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara)

Kelompok 3 : *Formelle Gesetz* (**undang-undang “formal”**)

Kelompok 4 : *Verordnung dan Autonom Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)²¹

Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) merupakan norma tertinggi dalam suatu negara, yang berisi norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staasverfassung*), termasuk norma pengubahannya.

Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan aturan-aturan yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.²²

Formelle Gesetz secara harfiah diterjemahkan dengan undang-undang ‘formal’. Norma-norma dalam *Formelle Gesetz* berbeda dengan kelompok-kelompok norma di atasnya, norma-norma dalam undang-undang sudah merupakan norma yang lebih konkret dan terinci, dan sudah dapat langsung berlaku dimasyarakat. Norma-norma dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum tunggal tetapi juga merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya.

Sedangkan Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom merupakan peraturan-praturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.²³

Bila dikaitkan dengan pengkategorian jenis norma hukum menurut Hans Nawiasky diatas, maka TAP MPR dapat digolongkan kedalam jenis atau kelompok Aturan Dasar Negara. Kedudukan TAP MPR sebagai salah satu jenis Aturan Dasar Negara yang ada di Indonesia dapat dilihat dengan mengidentifikasi ciri-ciri yang nampak dari norma TAP MPR itu sendiri. Bila kita lihat norma-norma yang terkandung dalam TAP MPR masih merupakan norma yang abstrak dan mengatur pokok-pokok atau masih secara garis besar saja. Jika ditelusuri lebih jauh TAP MPR merupakan bentuk keputusan-keputusan yang diambil pada

¹⁹ Maria Farida S., *Ibid.*, h. 44.

²⁰ *Ibid.*, h. 45.

²¹ *Ibid.*, h. 44.

²² *Ibid.*, h. 48.

²³ *Ibid.*, h. 55.

sidang tahunan MPR sebagai perwujudan kewenangan MPR menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dilihat dari sisi yang lain, eksistensi TAP MPR sebagai salah satu jenis Aturan Dasar Negara juga dapat dilihat dari bagaimana pelaksanaan atau implementasi dari TAP MPR itu sendiri. Karakteristik norma Aturan Dasar Negara adalah masih bersifat garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan atau dengan kata lain mengaris tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.

Dalam lampiran II TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, dijelaskan bahwa:

1. TAP MPR yang memuat Garis-Garis Besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang.
2. TAP MPR yang memuat Garis-Garis Besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan dengan keputusan presiden.

Dari uraian TAP MPR tersebut, jelaslah bahwa implementasi suatu TAP MPR/S adalah dengan diatur lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah derajatnya yaitu UU atau Keputusan Presiden. Sehingga jelaslah bahwa **kedudukan TAP MPR adalah sebagai salah satu Aturan Dasar Negara** (Staatsgrundgesetz).

Lebih lanjut bila berbicara mengenai teori jenjang norma hukum dari Hans

Nawiasky maka kelompok norma dari *Staatsgrundgesetz* di Negara Republik Indonesia menurut Maria Farida, terdiri dari *Verfassungsnorm* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang terdapat dalam pasal-pasal nya, TAP MPR, serta hukum dasar tidak tertulis.²⁴ Dapat pula diperbandingkan derajat atau hieraki antara TAP MPR dengan UUD NRI 1945. Meskipun di awal dijelaskan bahwa kedudukan norma hukum keduanya tergolong sebagai jenis yang sama (sebagai Aturan Dasar Negara) akan tetapi UUD NRI 1945 memiliki derajat yang setingkat lebih tinggi.

Hal kedudukan norma pasal-pasal UUD NRI 1945 yang lebih tinggi dari norma TAP MPR dalam hierarki peraturan-perundang-undangan ini terlihat juga dalam hierarki peraturan Perundang-Undangun menurut UU No. 12/2011. Dimana ditentukan kedudukan TAP MPR diletakkan di bawah UUD NRI 1945. Derajat TAP MPR yang meskipun sejenis dengan UUD NRI 1945 namun derajatnya setingkat lebih rendah, bila ditilik lebih lanjut dapat dipahami dari beberapa aspek.

Bila dilihat dari aspek lembaga pembentuknya. Meskipun sama-sama dibentuk oleh MPR tetapi secara kualitas keduanya memiliki perbedaan. Menurut Maria Farida, MPR dalam menjalankan fungsi pembentukan UUD 1945, memiliki kedudukan lebih utama daripada dalam menjalankan fungsi membentuk TAP MPR. Oleh karena dalam menjalankan fungsi membentuk UUD 1945, MPR

²⁴ Maria Farida S., *Op. Cit.*, h. 60.

mempunyai kualitas sebagai 'konstituante', yaitu menetapkan UUD yang hanya dilaksanakan apabila negara menghendaki, jadi tidak secara teratur. Sedangkan dalam menjalankan fungsi yang kedua itu dapat dilaksanakan secara teratur pada waktu MPR bersidang.²⁵

Sementara itu dari aspek materi muatan atau substansi isinya, bahkan norma-norma dalam TAP MPR merupakan penjabaran lebih lanjut dari UUD yang kemudian dilaksanakan oleh pemerintah baik melalui UU maupun Keppres. Dari sini wajar jika kemudian kedudukan UUD NRI 1945 dalam hierarki kedudukan ditempatkan lebih tinggi dari TAP MPR.

Hal kedudukan norma pasal-pasal UUD NRI 1945 yang lebih tinggi dari norma TAP MPR dalam hierarki peraturan-perundang-undangan ini dapat pula dikaji dari aspek tata cara atau prosedur perubahannya. Dalam pasal 37 UUD NRI 1945 jelaslah bahwa dalam hal menetapkan, mengubah, ataupun mencabut UUD 1945 diperlukan syarat yang sangat berat, sedangkan dalam hal menetapkan, mengubah, ataupun mencabut TAP MPR tidak diperlukan persyaratan formal dan material seberat UUD 1945. Sehingga dari sini jelaslah bahwa kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari TAP MPR.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa jelaslah TAP MPR/S yang merupakan Aturan Dasar Negara itu merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang (*Formelle Gesetz*).

LEMBAGA PENGUJI TAP MPR/S

Dalam praktek pengujian peraturan perundang-undang di Indonesia khususnya yang dilaksanakan oleh lembaga peradilan, pengujian peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi dua yaitu pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945. Perbedaan ini dapat kita lihat dalam pasal 8 Ayat (1) dan (2) UU No. 12/2011 sebagai berikut:

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh MK.
- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh MA.

Pada awalnya berdasarkan pasal 5 ayat (1) TAP MPR No. III/2000, kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dan TAP MPR diberikan kepada MPR. Kemudian dengan adanya perubahan ketiga UUD 1945 maka dialihkan kepada MK. Disebutkan dalam perubahan ketiga tersebut bahwa MK merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir untuk menguji UU terhadap UUD NRI 1945 dan putusannya bersifat final dan tetap. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari perubahan ketiga yang menghendaki bahwa kewenangan

²⁵ Lihat *Ibid.*, h. 61.

pembentukan TAP MPR dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara itu dihapus. (*vide* : Pasal 3 uu No. 27/2009). Namun belum jelas apakah kewenangan pengujian undang-undang terhadap TAP MPR juga diberikan kepada MK, mengingat perubahan ketiga tersebut tidak mengatur mengenai hal ini. Begitu juga terhadap TAP MPR, apakah terhadap TAP MPR diuji atau tidak.

Permasalahan sebenarnya terkait pengujian TAP MPR, adalah apakah berbagai TAP MPR/S tersebut dapat dikatakan mempunyai status hukum yang sederajat dengan undang-undang atau sederajat dengan undang-undang dasar? Jika dikatakan sederajat dengan UU, maka keempat TAP MPR/S tersebut dapat diuji oleh MK, namun jika dikatakan sederajat dengan UUD NRI 1945, maka secara logis tidak ada lembaga yang berwenang menguji.

Menurut Jimly Asshidiqie, jika ditelaah dengan seksama, ada beberapa alasan yang dapat dipakai untuk menyatakan bahwa kedudukan TAP MPR/S sisa tersebut di atas memang dapat disetarakan dengan undang-undang, bukan dengan undang-undang dasar.

1. Sejak TAP MPR Nomor I/MPR/2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum ketetapan-TAP MPR warisan lama itu dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang, bukan dengan undang-undang dasar. Misal, TAP MPR No. III/MPR/2000 ditentukan oleh TAP MPR No. I/

MPR/2003 itu sebagai peraturan yang masih berlaku sampai materinya diatur dengan undang-undang.

2. TAP MPR/S tersisa itu harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan UUD NRI 1945 memang tidak lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang tetapi di bawah undang-undang dasar. Jika kedelapan ketetapan itu bukan undang-undang dasar atau perubahan undang-undang dasar, maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun bentuk formilnya bukan undang-undang, tetapi secara materiil kedelapan Ketetapan MPR/S tersebut adalah undang-undang, yaitu sebagai “*wet in materiele zin*”
3. Apabila status hukum kedelapan TAP MPR/S tersebut tidak dapat ditentukan dengan tegas, maka keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Akan tetapi, risiko yang timbul apabila kedelapannya ditafsirkan sebagai produk hukum yang setara dengan undang-undang dasar, pastilah lebih buruk daripada risiko yang mungkin timbul jika kedelapan ketetapan itu ditafsirkan sederajat dengan undang-undang.²⁶

Namun terhadap pendapat inipun masih dapat dipersoalkan apakah keempat TAP MPR tersebut dapat di persamakan dengan

²⁶ Jimly Asshidiqie II, *Op.Cit.*, h. 74-80

UU. Menurut penulis, alasan yang diuraikan oleh Jimly Asshidiqie tersebut masih didasarkan pada ketentuan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10/2004 yang tidak memasukan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sehingga alasan-alasan tersebut terkesan dipaksakan untuk dapat menentukan status hukum TAP MPR. Saat ini setelah diundangkannya UU No. 12/2011 yang jelas kembali memasukan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta menempatkannya pada posisi diatas UU. Dengan demikian menjadi jelaslah bahwa memang keempat TAP MPR tersebut tidak dapat dipersamakan dengan UU.

Di lain pihak menurut Jimly Asshidiqie, jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, jelas bahwa TAP MPR/S sama sekali bukanlah UU. Kedelapan TAP MPR/S itu dapat dinilai lebih tinggi daripada UU dan karena itu setara dengan UUD, karena beberapa alasan. *Pertama*, secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang MPR Tahun 2003, kedudukannya memang (pernah) lebih tinggi daripada kedudukan undang-undang seperti yang ditentukan oleh TAP MPR No. III/MPR/2000. *Kedua*, dari segi bentuknya, kedelapan TAP MPR/S itu jelas pula bukan berbentuk UU, sehingga tidak dapat disetarakan dengan UU. *Ketiga*, dari segi lembaga pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, jelas pula bahwa TAP MPR/S tidak ditetapkan oleh pembentuk UU, yaitu DPR bersama-sama

dengan Presiden, melainkan oleh MPR dan MPRS.²⁷

Bila dikaitkan dengan materi muatan serta fungsi TAP MPR sebagaimana dibahas sebelumnya, menurut penulis sekurang-kurangnya terdapat empat alasan mengapa keempat TAP MPR yang masih berlaku tersebut tidak dapat dipersamakan dengan UU sehingga tidak dapat dilakukan pengujian baik oleh MK maupun MA, yaitu:

1. Secara yuridis-normatif, baik MK maupun MA tidak memiliki kewenangan untuk menguji TAP MPR terhadap UUD NRI 1945.
2. Kedudukan TAP MPR yang masih berlaku adalah di atas UU.
3. Keempat TAP MPR tersebut yang ditetapkan pada saat MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara, maka hierarkinya tentu lebih tinggi dari UU yang dibuat oleh DPR bersama Presiden yang notabene saat itu hanya lembaga tinggi negara. Sehingga tidak logis jika TAP MPR harus dipersamakan dengan UU.
4. Keempat TAP MPR dan UUD NRI 1945 bisa dianggap setingkat karena dibuat oleh lembaga yang sama. Pertanyaan mendasar yang dapat diajukan adalah, logiskah jika sesuatu yang diuji itu sama dengan batu ujinya?
5. Materi muatan keempat TAP MPR sebagaimana dimaksud UU No. 12/2011 sejatinya sama dengan materi

²⁷ *Ibid.*, h. 72.

muatan UUD 1945, karena pedoman atau haluan-haluan kebijakan bernegara yang ditentukan dalam UUD 1945 sangat atau bahkan terlalu ringkas dan sederhana sehingga MPR saat itu perlu menjabarkannya/melengkapinya dengan GBHN yang berbentuk Keempat TAP MPR tersebut.

Dari alasan-alasan yang terurai diatas, maka penulis berpendapat bahwa keempat TAP MPR yang masih berlaku jika dilihat dari posisinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut hukum positif saat ini, latar belakang historis pembentukannya, serta materi muatannya jelas memiliki norma yang sejenis/sederajat dengan UUD NRI 1945. Sehingga penulis tidak sepakat apabila keempat TAP MPR tersebut dipersamakan dengan UU.

Selanjutnya terkait dengan pengujian keempat TAP MPR yang masih berlaku tersebut. Jika mendasarkan pada praktek pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia saat ini, maka penulis berpendapat bahwa terhadap TAP MPR tersebut tidak dapat dilakukan pengujian. Hal ini dikarenakan tidak adanya lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPR.

KESIMPULAN

Perlunya dilakukan revisi terhadap ketentuan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya terkait penempatan Ketetapan MPR/S kedalam jenis dan

hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk menghindari adanya *miss-interpretasi* terhadap kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, mengingat produk hukumnya diletakkan di atas UU.

Berdasarkan status *a quo* dalam praktek pengujian perundang-undangan di Indonesia saat ini, jelas Keempat Ketetapan MPR/S tersebut tidak dapat di uji. Dengan kenyataan yang demikian untuk menghindari potensi Ketetapan MPR/S merugikan masyarakat yang terpenting adalah bagaimana Ketetapan MPR/S tersebut diaplikasikan secara benar dan bertanggung jawab dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sebagai *Staatsgrundgesetz* norma-norma dalam Ketetapan MPR/S masih merupakan aturan-aturan pokok dan masih merupakan garis besar. Selain itu bila ditilik lebih lanjut semangat keempat Ketetapan MPR/S tersebut tidak ada yang merugikan kepentingan masyarakat, bahkan semangat yang dibawa adalah untuk melindungi dan mensejahterakan rakyat sehingga menurut penulis tidak perlu di uji. Yang terpenting dan seharusnya diuji adalah Undang-Undang serta peraturan pelaksanaannya sebagai implementasi Ketetapan MPR/S.

Daftar Bacaan

Buku :

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell, 1945

Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006

Jimly Asshidiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 30 Oktober 2008

Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

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

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

TAP MPR No. I/MPR/2003

Website :

www.jimly.com

