

## KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Laenusius Arliman S  
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang  
Jalan A.R.Hakim No.6, Padang, Sumatera Barat  
laenusiusarliman@gmail.com

### **Abstract**

*MPR decrees that is based on Law Number 12 Year 2011 on the Establishment of legislation is a product of legislation under the Constitution and is one level above the law. Placement of MPR Decree is under the Constitution and the above Act only aims to provide recognition and legal status of the MPR decree which is still valid, because according to the Constitution after the change MPR no longer have the authority to issue a decree that are set out (Regeling) and can only issue a decree that are fixing (beschikking).*

**Keywords:** Position; MPR decree; hierarchy

### **Abstrak**

Kedudukan Ketetapan MPR yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai produk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang Undang Dasar dan berada satu tingkat di atas Undang-Undang. Penempatan Ketetapan MPR tersebut di bawah Undang Undang Dasar dan di atas Undang-Undang hanya bertujuan untuk memberikan pengakuan dan status hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku, karena menurut Undang Undang Dasar setelah perubahan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya mengatur keluar (*regeling*) dan hanya bisa mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya penetapan (*beschikking*).

**Kata kunci:** Kedudukan; Ketetapan MPR; hierarki

### **Pendahuluan**

Dalam berbagai kasus berkaitan suatu produk hukum, baik yang keluar dari lembaga yudikatif maupun eksekutif, sepanjang menyangkut kepentingan orang banyak, biasanya sering menjadi polemik masyarakat luas, mulai dari para pakar hukum hingga masyarakat awam. Fenomena ini terjadi bisa dipahami sebagai suatu bentuk makin tingginya pemahaman masyarakat terhadap hukum, atau boleh jadi telah terjadi *something wrong* dengan produk hukum itu sendiri, seiring dengan perkembangan dan tuntutan demokratisasi dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Disamping itu, hal tersebut dapat pula dipahami sebagai adanya sesuatu yang salah pada lembaga hukumnya, dalam menerapkan hukum.

Pemikiran positivistic yang menghasilkan aliran hukum *normative-dogmatic* masih dominan dalam berbagai produk hukum di Indonesia, baik yang berupa putusan

lembaga peradilan maupun perundang-undangan, di mana aliran tersebut menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan *kepastian hukum*. Dari anggapan ini akhirnya memunculkan pertanyaan kritis, untuk siapa sebenarnya hukum itu dibuat, apakah untuk kepastian hukum dan ketertiban itu sendiri, atautkah untuk kesejahteraan manusia? Lalu pertanyaan berikutnya, bila hukum itu ditujukan semata-mata untuk kepastian hukum, lalu dimana fungsi hukum yang melindungi masyarakat itu?

Penerapan dan penegakan hukum sangat dipengaruhi beberapa faktor, yaitu : faktor hukumnya sendiri, faktor aparatnya, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat dan, faktor budaya. Faktor-faktor ini satu sama lain kait-mengait. Penerapan dan penegakan hukum yang baik akan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat secara menyeluruh, yang mencakup keadilan hukum (*legal justice*),

keadilan moral (*moral justice*) dan, keadilan sosial (*social justice*). Atau dengan kata lain, penerapan dan penegakan hukum dapat dikatakan baik apabila dapat memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat disamping kepastian hukum. Sebab yang terjadi dalam praktek, produk hukum dari lembaga peradilan maupun pemerintah lebih sering menekankan asas “kepastian hukum dan ketertiban” daripada asas “keadilan dan kepentingan umum”. Padahal lembaga eksekutif maupun yudikatif dalam perspektif sebagai penyelenggara negara sudah semestinya terikat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), yang berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) dan mensejahterakan rakyatnya, bukan semata-mata sebagai penjaga ketertiban saja.

Realitas hukum di Indonesia yang masih bersifat sentralistik, formalistik, represif dan, status quo, telah banyak mengundang kritik dari para pakar dan sekaligus memunculkan suatu gagasan baru untuk mengatasi persoalan tersebut, seperti misalnya apa yang sering diperkenalkan oleh Prof. Satjipto Rahardjo dengan ilmu hukum *progresifnya*, yaitu yang meletakkan hukum untuk kepentingan manusia sendiri, bukan untuk hukum dan logika hukum, seperti dalam ilmu hukum praktis. Pengertian hukum progresif ini kiranya tidak berbeda dengan apa yang telah diperkenalkan oleh Philippe Nonet & Philip Selznick yang dinamakan dengan hukum responsif, yaitu hukum yang berfungsi melayani kebutuhan dan kepentingan sosial.

Kita sudah mengetahui bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi, ketentuan itu menjadikannya lembaga yang memiliki kewenangan yang tidak terbatas sehingga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) memberikan kewenangan sebagaimana yang tercantum di dalam UUD 1945 pasal 3 sebelum perubahan yang menyebutkan “MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”. MPR mempunyai kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, untuk melaksanakan kewenangan ini Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengeluarkan berbagai putusan yang dapat berbentuk: 1) Ketetapan; 2)

Keputusan; 3) Perubahan Undang-Undang Dasar.

Ketetapan MPR ada yang bersifat mengatur (*regeling*) dan yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pertama sekali Ketetapan MPR diatur dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam lampiran TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Ketetapan MPR mempunyai kedudukan yang kuat di dalam hierarki yang sekaligus berada di bawah UUD 1945. Kemudian pada tahun 2000 MPR mengeluarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 yang mengatur tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, maka TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000, Ketetapan MPR masih mempunyai kedudukan sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 terkait MPR yang dapat dilihat dari ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini menyebabkan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang dahulunya dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat, ditambah lagi dengan adanya pemilihan umum yang dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga yang dahulunya Presiden dan Wakil Presiden bertanggung jawab kepada MPR, sekarang Presiden dan Wakil Presiden langsung bertanggung jawab kepada pemilihnya yaitu rakyat.

Selanjutnya pada pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan “MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”, ketentuan ini menetapkan bahwa MPR dapat mengeluarkan ketetapannya baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*). Namun, pada perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001 yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi, ketentuan mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan

Negara diubah menjadi “MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.

Hal tersebut diatas menyebabkan kedudukan Ketetapan Majelis MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi tidak jelas. Ditambah lagi dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan kembali berganti. Ketetapan MPR sama sekali tidak mempunyai kedudukan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut yang menyebabkan nasib Ketetapan MPR yang mengatur hal-hal penting menjadi tidak jelas. Di satu pihak dinyatakan bahwa masih ada tiga Ketetapan MPR yang berlaku dengan ketentuan yakni TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, TAP MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor timur, dan sebelas Ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, jadi keempat belas Ketetapan itu masih memiliki daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*) (<http://mpr.go.id>). Dikeluarkannya atau tidak dimasukkannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut tidak banyak diperdebatkan meskipun sangat esensial bagi tertib dan kehidupan hukum di Indonesia.

Kekeliruan mengeluarkan Ketetapan MPR dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak di undangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 akhirnya disadari pembentuk Undang-Undang. Hal ini ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ini berarti Ketetapan MPR kembali mempunyai kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Implikasi-nya sungguh sangat besar dan signifikan, karena Ketetapan MPR kembali

menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan Ketetapan MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Indonesia menganut sistem hierarkis, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang berada lebih bawah tidak boleh bertentangan dengan yang berada di atasnya. Demikian juga dengan pembentukan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah mutlak harus mendasarkan secara formal dan material kepada Ketetapan MPR. Untuk itu, kita harus mengetahui bagaimana sesungguhnya kedudukan Ketetapan MPR tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta bagaimana hubungan Ketetapan MPR dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka dalam pelaksanaan penelitian ini ada beberapa permasalahan yang akan dibahas, yaitu bagaimana kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan? dan bagaimana hubungan Ketetapan MPR dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

### **Metode Penelitian**

Penulisan bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara menyeluruh mengenai ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta dampak yang dapat ditimbulkan dari perubahan aturan mengenai ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Metode pendekatan masalah yang digunakan berdasarkan permasalahan yang

dirumuskan adalah penelitian yuridis normatif berupa pendekatan masalah melalui kajian pustaka dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bahan-bahan dan literatur-literatur yang berhubungan dan menggambarkan keadaan yang sebagaimana mestinya berdasarkan perumusan masalah diatas (Zainuddin Ali, 2009).

Ada beberapa metode pendekatan masalah yang akan dituangkan di dalam penulisan ilmiah ini (Johnny Ibrahim, 2007), beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi focus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Peneliti diharapkan jangan meneliti peraturan perundang-undangan dari sudut penyusunannya secara teknis, melainkan pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan tersebut (Amirudin dan Zainal Asikin, 2003). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Penelitian difokuskan pada kedudukan ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

b. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Penelitian sejarah hukum, bermaksud untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti (Amirudin dan Zainal Asikin, 2003). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan mengenai isu yang dihadapi. Penelitian ini memberikan gambaran sejarah ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam

ilmu hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2005). Dan rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Teori penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah, teori penelitian dalam bidang ilmu hukum, dimana penulis memakai teori Trias Politika, yang merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda (Seta Basri, 2011).

Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 (tiga) lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif (Laurensius Arliman, 2016). Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang (Saldi Isra, 2010); dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang (Gokma Toni Parlindungan, 2015). Dengan terpisahnya 3 (tiga) kewenangan di 3 (tiga) lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi) (Laurensius Arliman S, 2016). Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya serupa, mulus atau tanpa halangan.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Fungsi hukum yang baik adalah untuk melayani anggota masyarakat dalam mengalokasikan kekuasaan, dan juga mendistribusikan sumber daya, serta melindungi kepentingan mereka. Oleh karena

itu, wajar bila munculnya suatu putusan pengadilan atau peraturan perundang-undangan yang di dalamnya terdapat penyimpangan dari fungsi-fungsi ideal tersebut masyarakat bereaksi keras, seiring dengan meningkatnya pemahaman hukum mereka disamping tuntutan demokratisasi dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Salah satu contoh konkrit baru-baru ini adalah seperti misalnya munculnya Perpres (Peraturan Presiden) Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS). Sebab Perpres tersebut dipandang telah melanggar undang-undang, karena hanya menguntungkan PT. Lapindo Brantas Inc dan tidak memihak korban. Sehingga warga korban lumpur lapindo dari lima desa di Sidoarjo, yaitu Desa Besuki, Kedung Jangkring, Pejarakan, Jatirejo, dan Renokenongo akan mengajukan uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Agung (Republika, 2007). Di sini nampak bahwa pemerintah lebih membela kepentingan kapitalis dibanding dengan kepentingan masyarakat sendiri yang menjadi korban.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa bentuk Ketetapan MPR mulai dikenal sejak tahun 1960 yaitu sejak MPRS pertama kali bersidang dan membuat keputusan-keputusan. Praktik ini berjalan dan diteruskan oleh MPR. Karena telah berjalan cukup lama dan diterima sebagai bagian dari praktik ketatanegaraan Indonesia, maka bentuk Ketetapan MPR dapat dipandang sebagai salah satu peraturan perundang-undangan Indonesia (Widodo Ekajatjana dan Totok Sudaryanto, 2001). Dalam ketentuan mengenai Peraturan Tata Tertib Majelis, disebutkan bahwa Ketetapan MPR bersifat mengikat ke dalam dan ke luar. Sedangkan putusan MPR yang semata-mata mengikat kedalam di sebut Keputusan MPR. (Riri Nazriyah, 2007)

Pertama, kita lihat dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini merupakan dasar hukum pertama yang di keluarkan oleh MPR untuk mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundangan yang ada di Indonesia Bahwa di dalam Lampiran II (Pokok Pikiran IIA) TAP MPRS tersebut, Ketetapan MPR berkedudukan di bawah UUD

1945 dan di atas Undang-Undang yang memiliki makna, bahwa Ketetapan MPR akan mengatur secara langsung pokok-pokok aturan di dalam UUD 1945 sekaligus berkaitan langsung dengan penetapan haluan negara. Di dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan disebutkan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan UUD 1945, menetapkan GBHN, dan memilih Presiden dan Wakilnya (Soehino, 2005).

Berkaitan dengan wewenang MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dikaitkan dengan fungsi Ketetapan MPR (TAP MPR), menurut Maria Farida Indarti yang mengutip Pendapat A.Hamid Antamimi, TAP MPR berfungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD, karena UUD mengatur hal-hal yang pokok saja. Pengaturan lebih lanjut tersebut untuk mengarahkan haluan negara yang tertuang di dalam GBHN (Maria Farida Indarti, 2007). Selain itu menurut Rosjidi Ranggawidjaja, TAP MPR bersama-sama dengan Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari Pancasila sebagai norma dasar (*staatsfundamentalnorm*), tetapi jika ditelaah lebih lanjut materi TAP MPR mengandung norma hukum yang pada hakekatnya sama dengan namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945. (Rosjidi, 2008)

Sehingga dengan kata lain, TAP MPR tersebut tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 karena kedudukannya berada di bawah UUD 1945, yang dimana menurut asas hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.

Menurut Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS-RI dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tersebut masih perlu disempurnakan. Sayangnya masih belum jelas bagian mana dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tersebut yang perlu disempurnakan, namun hal tersebut tidak

disinggung lagi dalam Sidang Umum MPR berikutnya sejak dikukuhkannya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978.

Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan sidang istimewa MPR 1998 dan dilanjutkan dengan sidang umum MPR tahun 1999 (hasil Pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan sidang tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sekaligus sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang pada sidang-sidang MPR sebelumnya tidak pernah disinggung lagi keberadaannya.

Menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia masih berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Hal tersebut berarti, bahwa TAP MPR masih mempunyai fungsi sebagai pelaksana aturan-aturan pokok yang ada di dalam UUD 1945 dan sekaligus mengarahkan haluan negara yang tertuang di dalam GBHN.

Dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, status dan kedudukan TAP MPR mengalami perubahan. Perubahan tersebut merupakan dampak dari pergeseran kedudukan MPR dan perubahan fungsi serta wewenangnya. Dahulu sebelum perubahan, MPR merupakan lembaga tertinggi, namun setelah perubahan UUD 1945 maka kedudukan MPR sejajar dengan lembaga lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Agung, BPK, dan Mahkamah Konstitusi. Fungsi dan wewenang MPR setelah perubahan meliputi kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Dengan terjadinya pergeseran kedudukan dan perubahan fungsi dan wewenang MPR, produk hukum yang dibuat oleh MPR meliputi perubahan dan/ atau penetapan UUD, Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, tanpa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan posisi MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan kita tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai

peraturan (*regeling*), melainkan sebagai penetapan (*beschikking*) (Mahfud MD, 2011). sehingga dapat dikatakan, yang dulunya produk hukum MPR bersifat mengikat kedalam dan keluar, namun setelah terjadinya perubahan UUD 1945 menjadi hanya bersifat kedalam saja.

Dampak dari perubahan-perubahan mendasar tersebut, perlu adanya upaya peninjauan terhadap produk hukum MPR, terutama yang berkaitan dengan materi dan status hukum dari TAP MPRS dan TAP MPR yang telah dikeluarkan sejak tahun 1960 hingga 2002. Akhirnya, untuk menjawab semua persoalan tersebut maka MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960-2002, yang sekaligus menjadi TAP MPR yang terakhir yang bersifat mengatur keluar. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 memuat pengelompokan TAP MPRS dan TAP MPR sejak tahun 1960-2002. Pengelompokan tersebut dianggap cukup penting, karena masing-masing TAP MPRS dan TAP MPR yang diberlakukan memiliki sifat, maksud dan tujuan yang berbeda. Pengelompokan tersebut menempatkan TAP MPRS dan TAP MPR kedalam 6 (enam) kelompok yaitu: 1) TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi terdiri dari 8 (delapan) ketetapan; 2) TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing terdiri dari 3 (tiga) ketetapan; 3) TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 terdiri dari 8 (delapan) ketetapan; 4) TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang terdiri dari 11 (sebelas) ketetapan; 5) TAP MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan dibentuknya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004 terdiri dari 5 (lima) ketetapan; 6) TAP MPRS dan TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena yang bersifat *einmalig* (final) telah dicabut maupun telah selesai dilaksanakan terdiri dari 104 (seratus empat) ketetapan.

Dari keenam kelompok tersebut, ada empat kelompok TAP MPR/S yang dinyatakan

masih berlaku dengan catatan atau sampai dengan waktu atau keadaan tertentu. Satu kelompok yang terdiri dari 8 ketetapan dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. Sekarang, pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 itu telah terbentuk dan telah berjalan sebagaimana mestinya. Sementara itu, ada 5 Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-RI hasil pemilihan umum tahun 2004. MPR-RI hasil pemilihan umum tahun 2004 juga telah terbentuk dan telah menjalankan tugasnya dengan terlebih dulu menetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru, yaitu Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. (Jimly Asshiddiqie, 2010)

Dari sekian banyak TAP MPR/S yang telah disebutkan di atas, masih ada Ketetapan MPR/S yang masih berlaku sampai sekarang, yaitu dua Ketetapan MPRS dan enam Ketetapan MPR. Kedelapan Ketetapan tersebut yaitu: 1) Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahan atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme; 2) Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; 3) Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampora; 4) Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN; 5) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; 6) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; 7) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; 8) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. (Jimly Asshiddiqie, 2010)

Sekarang, yang menjadi masalah adalah apakah semua TAP MPR/S tersebut dapat dikatakan mempunyai status hukum yang sama dengan undang-undang atau Undang-Undang Dasar. Hal tersebut cukup penting

untuk dipastikan karena MPR menurut UUD 1945 pasca perubahan keempat tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membahas atau menjadikan objek pembahasan terhadap ketetapan yang telah dibuatnya sendiri dalam persidangan MPR.

Setelah perubahan keempat UUD 1945, sidang MPR hanya dapat mengagendakan pembahasan mengenai salah satu dari empat kewenangan MPR, yaitu (i) perubahan Undang-Undang Dasar, (ii) pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden, (iii) pemilihan Presiden dan/ atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan, atau (iv) pelantikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Di luar keempat macam agenda tersebut, secara konstitusional, tidak dikenal adanya sidang MPR yang lain (Jimly Asshiddiqie, 2010). Terlebih lagi sejak di undangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, status hukum dan kedudukan dari TAP MPR/S itu semakin tidak jelas.

Hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan atau dapat dikatakan tidak lagi mempunyai kedudukan di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Kedudukan TAP MPR digantikan oleh Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Hal ini menjadi masalah yang cukup serius, mengingat masih ada TAP MPR/S yang masih berlaku hingga sekarang dan juga mengatur hal-hal yang cukup penting. Setelah sekian lama Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut di laksanakan, akhirnya pemerintah menyadari adanya kekurangan-kekurangan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tersebut.

Untuk mengakomodir semua permasalahan tersebut, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sehingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Menurut salah satu Konsideran Menimbang di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menyatakan, bahwa

dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundangundangan yang baik sehingga perlu diganti. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan mengapa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, sehingga digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Ketetapan MPR (TAP MPR) di letakkan kembali di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan bahkan kedudukannya berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Hal tersebut justru membuat kita kebingungan, mengingat setelah perubahan keempat UUD 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara seperti yang telah dijelaskan sebelumnya di atas. Untuk itu perlu kita telusuri lebih dalam lagi mengapa TAP MPR diletakkan kembali di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru.

Pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ke-36 tanggal 22 Juli 2011 yang dipimpin oleh H.M. Anis Matta (Fraksi Partai PKS), juga dihadiri oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang ketika itu dijabat oleh Patrialis Akbar selaku yang mewakili Presiden, yang membahas tentang Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Sutjipto selaku Ketua PANSUS RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada rapat itu mengatakan: "Penambahan ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hirarki ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan dimaksudkan untuk memberikan pengakuan terhadap TAP MPR yang masih berlaku. Berdasarkan TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002." (<http://dpr.go.id>)

Menurut apa yang telah disampaikan oleh Satjipto di atas, dapat disimpulkan bahwa

alasan penempatan kembali TAP MPR di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan semata-mata hanya untuk memberikan pengakuan terhadap TAP MPR yang masih berlaku. Martin Hutabarat (Fraksi P.GERINDRA) memberikan pandangan terhadap apa yang telah disampaikan oleh Satjipto selaku Ketua Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terlebih dahulu menyampaikan interupsi kepada pimpinan rapat, pandangannya: "saya memahami kerja keras dari Saudara-saudara untuk menyusun RUU ini untuk bisa kita sahkan hari ini. Tapi satu hal yang harus kita pikirkan matang-matang, ini akan bergeser sedikit dari satu konsensus hirarki dan susunan peraturan perundang-undangan kita. Dulunya kita sudah menempatkan sesudah Undang-Undang Dasar itu adalah undang-undang, tetapi sekarang kita memberi posisi kepada Ketetapan MPR. Memang saya melihat di dalam penjelasannya dibatasi bahwa Ketetapan MPR itu adalah pada bunyi yang lalu yang sudah disahkan pada saat MPR bersidang pada saat yang lalu. Tetapi bukan tidak mungkin wewenang MPR juga akan bisa memperbaiki TAP MPR tersebut. Memang ini harus kita pikirkan matang-matang karena memang saya kira kita dari dulunya sudah konsensus bahwa Undang-Undang Dasar itu langsung kepada undang-undang. Walaupun kita pahami bahwa ada Ketetapan-ketetapan MPR sebelumnya yang juga kita akui pemberlakuannya, dan ini dicoba ditampung oleh rumusan ini, tapi saya kira kita harus pikirkan ke depan bagaimana menempatkan sistem peraturan perundang-undangan kita yang sesuai dengan reformasi yang hendak kita lakukan di dalam pembentukan perundang-undangan." (<http://dpr.go.id>)

Patrialis Akbar selaku yang mewakili Presiden, menyampaikan pendapat akhir Presiden atas Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Rapat Paripurna DPR: "Dicantumkannya kembali Ketetapan MPR atau TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di atas undang-undang. Hal ini merupakan konsekuensi hukum karena berada beberapa ketetapan Ketetapan MPR yang masih berlaku

hingga saat ini. Namun MPR secara konstitusional tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat instrumen hukum yang bersifat mengatur." (<http://dpr.go.id>)

Apa yang disampaikan Patrialis Akbar di atas, sama halnya dengan apa yang telah disampaikan oleh Satjipto selaku Ketua Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Alasan Ketetapan MPR (TAP MPR) dicantumkan atau diletakkan kembali di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang merupakan konsekuensi hukum dan untuk memberikan status hukum, karena ada beberapa Ketetapan MPR yang masih berlaku. Meskipun memang secara konstitusional MPR tidak memiliki kewenangan lagi untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur.

Dalam penjelasan Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan Ketetapan MPR yaitu "Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003". Penjelasan Pasal 7 butir 1 di atas dapat kita lihat, bahwa penempatan kembali Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia hanya untuk memberikan status hukum pada Ketetapan MPR/S yang masih berlaku hingga saat ini.

### **Hubungan Ketetapan MPR dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Negara Republik Indonesia mempunyai tugas pokok seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 (UUD 1945) yaitu: Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut, negara mempunyai kekuasaan untuk bertindak dan mengatur segala sesuatu yang

diperlukan termasuk membentuk organ atau lembaga negara. Susunan organ atau lembaga negara tersebut ditentukan dalam UUD 1945, demikian pula mengenai kewenangan-kewenangan dan pembagiannya diatur secara pokok-pokoknya dalam UUD 1945. Sebelum dilakukan perubahan atas UUD 1945, MPR (MPR) dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, maka MPR dipahami sebagai lembaga tertinggi negara di mana kedaulatan seluruh rakyat Indonesia terjelma. Hal tersebut sebagaimana telah tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, yang menyatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR".

Menurut ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 sebelum perubahan, MPR mempunyai kewenangan, yaitu: Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; Memilih Presiden dan/ atau Wakil Presiden; dan Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara.

Seperti yang telah diuraikan di atas, dapat dilihat bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD serta menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, MPR diberi kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara untuk memberi pedoman kerja dan panduan penyusunan program kerja bagi Presiden dalam melaksanakan tugasnya, garis-garis besar daripada haluan negara itu diperlukan karena pedoman atau haluan-haluan kebijakan bernegara yang ditentukan dalam UUD 1945 sangat atau bahkan terlalu ringkas dan sederhana (Jimly Asshiddiqie, 2010). Oleh karena itu, disamping haluan-haluan yang telah ditentukan dalam UUD 1945, masih diperlukan haluan-haluan negara yang lebih jelas di luar UUD 1945. (Jimly Asshiddiqie, 2010)

Seperti apa yang telah dinyatakan di atas, maka untuk itu haluan-haluan negara yang dimaksud tersebut perlu dituangkan dalam bentuk ketetapan-ketetapan yang lazim disebut dengan Ketetapan MPR (TAP MPR). Dapat disimpulkan bahwa MPR memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 dan juga berwenang untuk mengeluarkan TAP MPR.

UUD 1945 dan TAP MPR, sama-sama merupakan norma hukum atau peraturan perundang-undangan. Negara Indonesia mengenal adanya suatu tata urutan peraturan perundang-undangan, yang dapat terlihat dari adanya tingkatan-tingkatan peraturan perundang-undangannya (Yuliandri, 2010). Hal tersebut diperkuat dengan adanya teori dari Hans Kelsen yang dikenal dengan (*Stufenbau des rechts theory*), bahwa setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidag-kaidah (*stufenbau des rechts*)... di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum, hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (*concrettenorm*).” (I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, 2008)

Hans Kelsen juga berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana 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 hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*) (Maria Farida Indrati, 2007). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*. (Maria Farida Indrati, 2007)

Teori Hans Kelsen tersebut di atas kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der rechtsordnung* atau *die stufenordnung der rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, adapun norma-norma hukum dalam suatu negara selalu berjenjang adalah sebagai berikut: Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*); Aturan-aturan dasar negara/ aturan pokok negara

(*staatsgrundgesetz*); Undang-undang (formal) (*formellegesetz*); dan Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*veordnung* dan *autonomie satzung*). (I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, 2008)

Menurut Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Ia terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkret, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksana atau peraturan otonomi). (I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, 2008)

Berdasarkan teori norma hukum negara Hans Nawiasky, TAP MPR merupakan *staatgrundgesetz* atau aturan pokok negara yang setingkat dengan Batang Tubuh UUD/Konstitusi yang merupakan *staatsverfassung* atau aturan dasar negara. Akan tetapi, perlu diingat pula teori Pengikatan Diri (*Selbtsbindungtheorie*) dari George Jellinek. Secara teori MPR memiliki kualitas utama sebagai Konstituante (menetapkan UUD), setelah itu MPR mengikatkan diri pada UUD yang ia bentuk tersebut, dan selanjutnya berdasarkan UUD tersebut, MPR menciptakan TAP MPR. Norma-norma hukum yang ada dalam Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara, yaitu dalam UUD 1945 dan dalam Ketetapan MPR, merupakan norma-norma hukum yang masih bersifat umum dan garis besar serta masih merupakan norma tunggal, jadi belum dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi pemaksa, kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada TAP MPR walaupun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu MPR. (Maria Farida Indrati, 2007)

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan Ketetapan MPR diatur di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik kemudian dicabut oleh Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Menurut TAP MPR tersebut, kedudukan Ketetapan MPR berada dibawah UUD 1945 (UUD 1945). Penempatan TAP MPR tersebut di bawah UUD 1945 bermakna bahwa TAP MPR akan mengatur secara langsung pokok-pokok aturan dalam UUD 1945, sekaligus berkaitan langsung dengan penetapan haluan negara.

Setelah perubahan UUD 1945, kedaulatan rakyat tidak di laksanakan dan tidak berada di tangan MPR, ini berarti MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi negara namun kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya, tidak ada lagi yang namanya lembaga tertinggi yang ada hanyalah lembaga tinggi negara. Oleh karena itu menurut UUD 1945 setelah perubahan MPR, tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Menurut UUD 1945 setelah perubahan, MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur keluar namun hanya akan bersifat penetapan.

Dampak dari perubahan tersebut, perlu adanya upaya untuk meninjau ketetapan-ketetapan yang telah dikeluarkan oleh MPR di masa lalu. Hal tersebut sebagaimana yang telah dinyatakan oleh Aturan Tambahan Pasal I UUD 1945 bahwa "MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003."

Karena Ketetapan MPR oleh MPR sendiri telah didiskualifikasi atau dikeluarkan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dan tidak akan dibentuk lagi oleh MPR, Ketetapan MPR yang materi-materinya setingkat dengan undang-undang dimasukkan dalam undang-undang, sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, seperti apa yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa Kedudukan TAP MPR ditiadakan dan digantikan oleh Undang-Undang yang langsung berkedudukan dibawah UUD 1945. Adanya Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2004 tersebut menimbulkan banyak kebingungan dan keraguan, TAP MPR tidak lagi dianggap sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Hal tersebut membuat status hukum TAP MPR yang masih berlaku dan mengatur hal-hal yang penting menjadi tidak jelas. Untuk mengakomodir permasalahan tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang dinilai banyak kalangan banyak memiliki kekurangan. Dalam Konsideran Menimbang Huruf (c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut juga menegaskan "bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundangundangan yang baik sehingga perlu diganti."

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa TAP MPR kembali menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, dan sekaligus ditempatkan pada posisinya semula yaitu setingkat di bawah UUD 1945 dan setingkat lebih tinggi daripada undang-undang. Untuk lebih jelas lagi, hal tersebut telah diatur dalam Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Propinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Berdasarkan bunyi pasal di atas, dapat dilihat UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR. Oleh karena kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR, maka hubungan kedua norma itu adalah sesuai dengan jenjang normanya di mana UUD 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan Ketetapan MPR. Sedangkan jika dilihat dari segi fungsinya, Ketetapan MPR

mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD 1945 yang mengatur hal-hal pokok saja, dan juga perlu menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan dalam UUD 1945 yang lebih terperinci.

Dari analisis di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa hubungan Ketetapan MPR dengan UUD 1945 sangatlah erat, yang dimana pembentukan Ketetapan MPR harus berlaku, bersumber dan berdasarkan UUD 1945. Ketetapan MPR berfungsi untuk mengatur dan menjabarkan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam UUD 1945, meskipun menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penempatan Ketetapan MPR hanya sebagai menjamin status hukum TAP MPR yang masih berlaku, namun TAP MPR yang masih berlaku tersebut harus berlaku, bersumber dan berdasarkan serta tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

### **Kesimpulan**

Kedudukan Ketetapan MPR (TAP MPR) yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai produk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945 (UUD 1945) dan berada satu tingkat di atas Undang-Undang. Penempatan Ketetapan MPR tersebut di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang hanya bertujuan untuk memberikan pengakuan dan status hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku, karena menurut UUD 1945 setelah perubahan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya mengatur keluar (*regeling*) dan hanya bisa mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya penetapan (*beschikking*) atau mengatur ke dalam. Sehingga dengan ditempatkannya Ketetapan MPR berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang, hal tersebut berarti bahwa Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Sejalan dengan asas tingkatan hierarki yang menyebutkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya.

### **Daftar Pustaka**

- Ali, Z. (2009). *Metode penelitian hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arliman, S. L. (2016). *Lembaga-lembaga negara di dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia Tahun 1945*, Yogyakarta: Deepublish.
- Arliman, S. L. (2016). *Lembaga-lembaga negara independen di dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945*, Yogyakarta: Deepublish.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal undang-undang*, Jakarta: Rajawali pers.
- Astawa, I Gede P., & Na'a, S. (2008). *Dinamika hukum dan ilmu perundang-undangan Di Indonesia*, Bandung: P.T. Alumni.
- Basri, S. (2011). *Pengantar ilmu politik*. Jakarta: Indie Book Corner.
- Ekatjahjana, W. & Sudaryanto, T. (2001). *Sumber hukum tata negara formal di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan metodologi penelitian hukum*. Jakarta: UI Press
- Indarti, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Isra, S. (2010). *Pergeseran fungsi legislasi: menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Mahfud, M.D. (2011). *Politik hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. (2011). Diakses di: <http://mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-1321247847.pdf>.

- Manan, B. (2006). *Konvensi ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII PRESS
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup
- Nazriyah, R. (2007). *MPR RI: Kajian terhadap produk hukum dan prospek di masa depan*. Yogyakarta: FH UII PRESS.
- Parlindungan, G. T. (2015). Pembagaian kekuasaan dalam hukum. *Jurnal Advokasi*, 6 (2).
- Ranggawidjaja, R. (2008). *Pengantar ilmu perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Republika. (2007, 16 Agustus). *Republika*.
- Salman, O. & Susanto, A. F. *Teori hukum, mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali*. Jakarta: Rafika Aditama Press.
- Soehino. (2005). *Hukum tata negara: Teknik perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Syarif, A. (1997). *Perundang-undangan: Dasar, jenis dan teknik membuatnya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Yuliandri. (2010). *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik; gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers.