

Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

by: Nilman Ghofur¹

Abstract

Tap MPR is one source of the legal sequences in the laws and regulations hierarchy in Indonesia. Tap MPR contains the meaning of Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tap MPR was originally included in the hierarchy of statutory regulations in 1965. It is interesting because tap MPR is still used as a source of law in Indonesia even though legally the MPR is no longer authorized to issue decrees. This article aims to delve deeper into the problems arising from the entry and exit of Tap MPR in the laws and regulations hierarchy in Indonesia. This is very important because there will be confusion in law enforcement if the status of tap MPR changes in the source of the statutory system in Indonesia. The method used is literature by reading books and other journal articles that discuss tap MPR. All data are then analyzed with content analysis to narrow the problem and find solutions to existing problems. This article finds several things, namely that tap MPR problem contains at least 2 sides of the problem. The first is related to the standing of the MPR and the second is the judicial review of tap MPR. This article makes an important contribution that it turns out that this problem can be solved by several legal steps taken by the government. The first is by giving the right standing to tap MPR and the second is the interpretation of the laws and regulations relating to the judicial review of Tap MPR.

Keyword : Tap MPR, legal standing of Tap MPR, Judicial Review of Tap MPR.

Abstrak

Tap MPR merupakan salah satu tata urutan sumber hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tap MPR sendiri mengandung arti ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tap MPR ini pada awalnya masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada tahun 1965. Menjadi hal menarik karena tap MPR ini sampai sekarang masih dijadikan salah satu sumber hukum di Indonesia walaupun secara hukum MPR sudah tidak berwenang lagi untuk mengeluarkan ketetapan. Artikel ini bertujuan untuk menggali lebih dalam lagi problem yang ditimbulkan dari masuk dan keluarnya tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini sangat penting dikarenakan akan terjadi kesimpang siuran penegakan hukum apabila

¹ Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Email: nilman.ghofur@uin-suka.ac.id.

status tap MPR berubah-ubah dalam sumber tata perundangan-undangan di Indonesia. Metode yang digunakan adalah literature dengan membaca buku-buku dan artikel-artikel jurnal lainnya yang membahas tentang tap MPR ini. Seluruh data kemudian dianalisis dengan content analysis untuk mengerucutkan masalah dan menemukan solusi terhadap permasalahan yang ada. Artikel ini menemukan beberapa hal, yaitu bahwa problematika tap MPR mengandung setidaknya 2 sisi masalah. Yang pertama adalah terkait dengan kedudukan MPR dan yang kedua adalah judicial review terhadap tap MPR ini. Artikel ini memberikan kontribusi penting bahwa ternyata problematika ini dapat diselesaikan dengan beberapa langkah hukum yang ditempuh oleh pemerintah. Yang pertama dengan memberikan kedudukan yang tepat terhadap tap MPR dan yang kedua adalah penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judicial review tap MPR.

Kata kunci : Tap MPR, Kedudukan Tap MPR, Judicial Review Tap MPR.

A. Pendahuluan

Tap MPR merupakan salah satu jenis tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang bermula sejak tahun 1965. Sampai sekarang tap MPR masih dinyatakan berlaku dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia walaupun sebelumnya pada tahun 2004 pernah absen dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tap MPR sendiri dikeluarkan oleh lembaga MPR/MPRS, khususnya sebelum amandemen undang-undang pada tahun 2002. Para ahli menyatakan bahwa MPR adalah institusi unik yang tidak ada duanya di dunia, mengingat MPR sekarang sudah berbeda dengan MPR sebelum amandemen. Walaupun terjadi perubahan tugas dan fungsi akan tetapi ketetapan MPR yang dulu dikeluarkan masih masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. MPR yang dulunya terdiri dari DPR, utusan golongan dan utusan daerah, sekarang hanya terdiri dari DPR dan DPD. Begitu juga kewenangan yang dulu, berbeda dengan kewenangan yang sekarang sejak diubahnya kewenangan MPR pada tahun 2002. Setelah tahun 2002 MPR tidak berhak lagi untuk mengeluarkan ketetapan, MPR hanya berhak mengeluarkan keputusan. Perubahan peraturan perundang-undangan menyebabkan kedudukan MPR sendiri menjadi ambigu. Oleh karena itu penulis bermaksud untuk mendudukan kembali status tap MPR yang dikeluarkan sebelum pasca amandemen. Hal lain yang menjadi masalah adalah ketika tap MPR mau diuji apakah akan diujikan di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi mengingat dalam peraturan undang-undangannya tidak disebutkan.

Indonesia adalah sebuah negara hukum dimana pemerintahannya harus tunduk pada hukum yang sudah berlaku. Hal ini didasarkan pada perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Untuk itu pemerintah dan warga Negara wajib mentaati Undang Undang yang sudah ditetapkan berdasarkan hukum agar terbentuk sebuah kepastian hukum.²

Salah satu ciri dalam Negara hukum yaitu memiliki hierarki peraturan perundang-undangan, termasuk Indonesia. Seiring dengan berjalannya waktu, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan mengalami beberapa kali perubahan.³ Perubahan tersebut sebanyak 7 (tujuh) kali, yang terdiri dari 4 (empat) kali perubahan peraturan perundang-undangan sebelum amandemen dan 3 (tiga) kali perubahan setelah amandemen atau pasca perubahan.

Adapun 4 (empat) kali perubahan hierarki peraturan perundang-undangan sebelum amandemen, yakni :

1. Hierarki peraturan perundang-undangan pada masa UUD 1945 periode 17 Agustus 1945-27 Desember 1949
2. Hierarki peraturan perundang-undangan pada masa konstitusi Republik Indonesia (RIS) Tahun 1950
3. Hierarki peraturan perundang-undangan pada masa Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950
4. Hierarki peraturan perundang-undangan pada masa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959.⁴

Adapun 3 (tiga) kali perubahan hierarki peraturan perundang-undangan setelah amandemen atau pasca perubahan, yakni:

1. Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000
2. Hierarki peraturan perundang-undangan saat berlakunya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

² I.C Van der Viles, 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, terj. Linus Doludjawa (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia,), p. 1.

³ Noor M Aziz, *Laporan Penelitian Pengkajian Hukum tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hierarki Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, (Jakarta, 2010), p. 22-33.

⁴ Aan Eko Widiarto, *Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, 2017).

3. Hierarki peraturan perundang-undangan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari ketujuh perubahan tersebut penulis tertarik untuk mengamati 3 perubahan terakhir yang merupakan perubahan pasca amendemen yaitu perubahan peraturan perundang-undangan pada tahun 2000, 2004 dan 2011. Untuk lebih memperjelas perubahan peraturan perundang-undangannya, maka bisa dilihat pada hierarki peraturan perundang-undangan pada ketiga tahun tersebut.

Tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 adalah

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 adalah

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 adalah

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sekilas dari ketiga perubahan diatas mungkin bisa diambil kesimpulan bahwa perubahan tidak terlalu signifikan, karena sebagian besar hampir urutannya tidak berubah. Ada beberapa urutan yang baru tetapi itu hanya penjabaran lebih lanjut dari yang awalnya hanya Peraturan Daerah kemudian dipecah menjadi dua yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Yang menarik dikaji dari ketiga perubahan diatas adalah muncul dan hilangnya Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat sebagai peraturan dibawah Undang-Undang Dasar 1945. Pada awalnya ada, kemudian tidak ada dan pada akhirnya diadakan lagi. Perubahan inilah yang menjadikan penulis ingin mengulas lebih lanjut apa saja problematika yang muncul akibat perubahan ini.

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah literature dengan membaca buku-buku dan artikel-artikel jurnal lainnya yang membahas tentang tap MPR ini. Seluruh data kemudian dianalisis dengan content analysis untuk mengerucutkan masalah dan menemukan solusi terhadap permasalahan yang ada. Data yang digunakan dalam tulisan ini didapat dari penelitian-penelitian sebelumnya dengan ditambahkan beberapa poin yang mungkin terlewatkan oleh tulisan-tulisan sebelumnya.

B. Pembahasan

1. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelumnya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan Daerah dan Utusan Golongan.⁵ Setelah terjadi amandemen susunan tersebut diubah, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Pada awalnya problem yang muncul adalah pembagian kedudukan lembaga Negara atas dua kategori yaitu lembaga tinggi Negara dan lembaga tertinggi Negara.⁶ Setelah amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya menjadi lembaga tinggi Negara bukan lagi lembaga tertinggi Negara seperti sebelumnya.

Tujuan dari perubahan tersebut salah satunya untuk menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.⁷ Setelah amandemen UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang untuk membuat produk hukum berupa ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*).⁸ Hal ini juga didasari atas penyelewengan yang pernah dilakukan oleh MPR, salah satunya seperti pemberian kekuasaan dan kewenangan yang berlebihan kepada Presiden. Beberapa kali MPR mengeluarkan ketetapan yang secara substansial memberikan ruang bagi munculnya sistem kenegaraan yang tidak demokratis. Dalam kasus ini bisa dilihat pada Tap MPR No. V MPR/1998 yang memberikan

⁵ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005), p. 162.

⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2012), p. 166.

⁷ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*, (Jakarta: Permata Aksara, 2012), p. 64

⁸ I Dewa Gede Palguna, *Pengadaan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), p. 601.

kekuasaan tidak terbatas kepada presiden dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.⁹

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami perubahan setelah amandemen UUD 1945, dari yang awalnya merupakan lembaga tertinggi Negara berubah hanya menjadi lembaga tinggi Negara yang sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga Negara lainnya. Perubahan ini bisa dilihat pada pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” dari yang sebelumnya Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Hal ini berimplikasi bahwa lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat tidak hanya MPR saja, tetapi juga Presiden serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut lah yang awalnya membuat ketetapan MPR menjadi dihilangkan dalam tata urutan hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan Nomor 10 tahun 2004. Hal ini akibat dari konsekuensi logis berubahnya sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945, karena lembaga Negara seperti MPR ini meskipun diakui, namun kekuasaan atau wewenang yang melekat padanya semakin mengecil dan tidak sebesar sebelum amandemen. MPR bukan lagi lembaga tertinggi yang bertugas mengeluarkan ketetapan seperti dulunya. Satu-satunya wewenang yang bisa dilakukan adalah mengubah dan menetapkan UUD.¹⁰

Terlepas dari itu semua walaupun MPR sudah tidak berwenang membuat ketetapan hukum lagi, akan tetapi produk ketetapan MPR yang dulu masih berlaku dan memang harus tetap diberlakukan karena belum digantikan oleh Undang-Undang yang lain. Dengan adanya data dan pendapat berbagai pakar yang menyeluruh penulis berharap bisa mendapatkan hasil yang lebih baik dari permasalahan kedudukan tap MPR dan pengujiannya. Rumusan masalah terkait kedudukan tap MPR akan diperdalam dalam lagi dan dirinci lebih detail supaya bisa menghasilkan rumusan yang lebih tepat.

Secara umum sebenarnya kedudukan ketetapan MPR sudah dianggap tidak terlalu berpengaruh karena pada saat ini MPR memang sudah tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan seperti dulu lagi. Tetapi walaupun sekarang tidak bisa mengeluarkan ketetapan lagi, ketetapan yang sudah dikeluarkan sebelum reformasi tetap sah dan masih berlaku dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: PSH UII dan Gama Media, 1999), p. 71-74.

¹⁰ Azwizarmi, *Tesis: Kedudukan , Tugas dan Wewenang MPR dalam Sistem Kelembagaan Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: UII, 2006), p. 61.

tulisannya Titik juga menyatakan hal yang sama bahwa UU No.10 tahun 2004 mempunyai substansi meniadakan kedudukan tap MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Pilihan ini diambil didasari amandemen keempat tahun 2002, yang menjadikan MPR tidak berwenang lagi menetapkan GBHN dan ketetapan lainnya yang bersifat regelling (mengatur). Terkait dengan kewenangan MPR lainnya yang masih bersinggungan dengan hal ini adalah tap MPR RI No.I/MPR/2003 yang merupakan tap MPR terakhir yang dikeluarkan untuk peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum tap MPRS dan tap MPR 1960-2002.¹¹ Didalam tap MPR terakhir ini terdapat pengelompokan tap MPR/MPRS yang dikeluarkan dari tahun 1960-2002. Tujuan dari pengelompokan ini adalah untuk memilah dan memilah sifat, tujuan dan maksud yang berbeda dari berbagai macam tap MPR/MPRS.

Selain pengelompokan Tap MPR/MPRS tersebut, Tap MPR RI No.I/MPR/ 2003 juga mengklasifikasi Tap MPR/MPRS tahun 1960-2002 ke dalam 6 (enam) kelompok, yaitu:

- (1) Tap MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku meliputi 8 (delapan) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap MPRS dan 7 (tujuh) Tap MPR. Misalnya, MPR RI No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan wakil Presiden, karena telah diakomodir ke dalam Pasal 7 UUD NRI 1945;
- (2) Tap MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu meliputi 3 (tiga) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap MPRS dan 2 (tujuh) Tap MPR. Misalnya, Tap MPRS RI No. XXV/MPRS/1968 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dengan alasan untuk menyelamatkan ideologi negara Pancasila;
- (3) Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 meliputi 8 (delapan) ketetapan yaitu 8 (delapan) Tap MPR. Misalnya, Tap MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Penetapan Wakil Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presden Republik Indonesia. Tap ini dianggap bersifat enmalig dan dinyatakan telah selesai dilaksanakan;
- (4) Tap MPR/MPRS yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang meliputi 11 (sebelas) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap MPRS dan 10 (sepuluh) Tap MPR. Misalnya, Tap MPR RI No.

¹¹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), p. 242.

III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan tidak berlaku lagi akibat telah diundangkannya Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;

(5) Tap MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum 2004 meliputi 5 (lima) ketetapan yaitu 5 (lima) Tap MPR. Ke lima Tap MPR yang seluruhnya memiliki substansi tentang aturan tata tertib MPR tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi setelah dibentuk MPR RI hasil Pemilu 2004;

(6) Tap MPR/MPRS yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan meliputi 104 (delapan) ketetapan terdiri dari 41 (empat puluh satu) Tap MPRS dan 63 (enam puluh tiga) Tap MPR.

Adapun kalau kita simpulkan dalam lingkup yang lebih kecil lagi, maka ketetapan MPR/S yang masih berlaku hingga sekarang adalah:

- a. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1996 Tentang Pembubaran Partai komunis Indonesia (PKI), pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau ajaran komunis/marxisme-leninisme, hanya keberlakuannya harus memperhatikan prinsip keadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan prinsip hak asasi manusia.
- b. Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dan Rangka demokrasi ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pemangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- c. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas korupsi, kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan ini (khususnya ketentuan pasal 4 ketetapan MPR ini). Meskipun saat ini telah keluar UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
- d. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang pemantapan persatuan dan kesatuan nasional.
- e. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

- f. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, masing-masing sampai keluarnya Undang-Undang yang mengatur hal tersebut, dimana dalam ketetapan MPR ini disebutkan visi Indonesia 2020, sehingga setidaknya-tidaknya acuan bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara dan pelaksanaan rekonsiliasi nasional untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional yang dilandaskan pada visi Indonesia 2020 ini dapat tercapai.
- g. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut khususnya terkait dengan ketentuan Pasal 2 angka 2, 3, 4 dan 5.
- h. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan pengelolaan Sumber Daya Alam, masing-masing sampai terlaksananya seluruh ketentuan yang diatur dalam ketetapan ini.

Kedelapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga tinggi Negara lainnya, dikarenakan pada waktu itu Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat.¹² Bahkan presiden juga harus tunduk dan bertanggung jawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam tulisannya Tomi Agustian berpendapat bahwa Tap MPR yang masih berlaku hanya 6 ketetapan, tanpa memasukan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang pementapan persatuan dan kesatuan nasional dan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.¹³

Mungkin sudah ada berbagai macam tulisan yang menjelaskan terkait masalah ini, dari mulai tesis, disertasi, jurnal ilmiah dan artikel lainnya baik di media online maupun media cetak. Salah satunya adalah Widayati dkk dalam artikel yang berjudul rekonstruksi kedudukan ketetapan MPR dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia. Dalam tulisan tersebut Widayati dkk menyatakan bahwa untuk memperjelas kedudukan ketetapan MPR perlu diberikan kewenangan baru dalam menetapkan “peraturan negara” sebagai ganti dari ketetapan MPR di waktu dulu. Tentunya hal ini hanya bisa dilakukan dengan pengamandemenan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada UU Nomor 12 tahun

¹² Jimly. Asshidieqy, 2010, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press), p.33.

¹³ Tomi Agustian, “Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014” *Lex Renaissance* No.I Vol.I (2016), p. 1-16.

2011 pada pasal 7 ayat (1) yang mengubah ketetapan MPR menjadi “Peraturan Negara”. Pendapat ini diambil dengan sebuah alasan bahwa penjelasan pasal 7 ayat (1) ini membatasi ketetapan MPR di masa mendatang. Dengan adanya perubahan ini harapannya MPR mempunyai kewenangan untuk menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR yang diberi nama “peraturan negara” sebagaimana yang telah dijelaskan.¹⁴

Ada banyak peneliti yang menulis tentang tap MPR dan mempunyai pandangan yang berbeda. Salah satu yang paling monumental adalah Jimly Ashshidiqie yang menyatakan bahwa untuk memastikan status hukum atau kedudukan MPR ada dua kemungkinan. Apabila ketetapan disetarakan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berarti ketetapan tersebut tidak dapat dicabut atau diubah kecuali dengan mekanisme Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila statusnya disamakan dengan Undang-Undang maka kedudukannya bisa dicabut atau diubah. Jimly sendiri lebih cenderung untuk menyatakan bahwa kedudukan tap MPR ini lebih cenderung setara dengan undang-undang. Pendapat ini dikuatkan dengan beberapa alasan. Salah satu alasan tersebut adalah apabila tap MPR disetarakan dengan undang-undang dasar negara tahun 1945 maka mekanisme pencabutan dan pengubahannya akan sangat sulit sekali dilakukan.

Dalam teorinya Hans Kelsen menyatakan bahwa norma yang merupakan pembentuk norma lain adalah norma yang lebih tinggi dari norma yang akan dibentuk setelahnya. Norma dalam tata negara tidak seperti norma dalam masyarakat yang terkadang bisa sejajar atau setara. Dalam norma tata negara norma yang satu dan yang lainnya memiliki tingkatan yang berbeda. Maka dari itu norma dalam hukum tata negara dibuat seperti piramida atau segitiga yang bertingkat. Dan ini juga sesuai dengan hierarki atau tingkatan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Akan tetapi disebabkan reformasi pada tahun 1998 dan berbagai hal lainnya, hierarki dalam tata negara di Indonesia mengalami perubahan.

Sesuai dengan teori perundang-undangan yang dijelaskan oleh Hans Kelsen dalam teorinya, bahwa hierarki peraturan perundang-undangan harus jelas dan tingkatannya memberikan kepastian. Jadi kedepannya ketetapan MPR ini diubah ke undang-undang secara

¹⁴ Widayati, Absori, & Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Surakarta: 2016), p. 14.

keseluruhan, karena memang MPR yang sekarang sudah tidak bisa mengeluarkan ketetapan lagi, maka sepatutnya ketetapan yang dulu pun diubah menyesuaikan dengan peran dan fungsi MPR pada saat ini. Bukan terus mengikuti kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan seperti zaman sebelum reformasi. Dengan memberikan kedudukan yang tepat terhadap tap MPR, yaitu dengan menyamakan kedudukannya dengan Undang-Undang dan bertahap mengubahnya menjadi Undang-undang, maka akan jelas tingkatan dan memberikan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.

2. Judicial Review Ketetapan MPR/S

Pertanyaan selanjutnya yang muncul kemudian terhadap ketetapan MPR yang masih berlaku ini adalah bagaimana jika kita mau melakukan judicial review terhadap ketetapan MPR/S yang masih berlaku diatas, sedangkan dalam UUD 1945 sendiri hanya dijelaskan judicial review UU terhadap UUD 1945 serta Peraturan dibawah UU terhadap Undang-Undang.

Judicial Review merupakan pengujian Peraturan Perundang-Undangan yang kewenangannya hanya terbatas pada lembaga kekuasaan kehakiman, dan tidak tercakup didalamnya pengujian oleh lembaga legislatif dan eksekutif.¹⁵ Judicial review di Indonesia sendiri terpengaruh oleh sistem hukum eropa kontinental. Hal ini bisa disimpulkan dari penggunaan kata “hak menguji” yang berasal dari istilah *toetsingsrecht*. Hak menguji ini mempunyai setidaknya dua pengertian. Yang pertama bermaksud menguji formal terkait prosedural dan legalitas kompetensi institusi pembuat undang-undang. Adapun pengertian yang kedua bermaksud menguji materil terkait isi peraturan perundang-undangan, bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan diatasnya. Hak menguji ini tidak hanya dimiliki oleh hakim (yudikatif), tetapi juga dimiliki oleh legaslatif atau eksekutif.¹⁶

Kewenangan terpisah Mahkamah Konstitusi dari Mahkamah Agung merupakan konsep yang sudah berkembang jauh sebelum negara modern berkembang. Adapun cikal bakal pengujian perundang-undang atau dikenal judicial review ini juga bermula dari keinginan Prof.M. Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Usulannya menginginkan adanya kewenangan Balai

¹⁵ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), p. 5

¹⁶ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), p. 7

Agung (Sekarang Mahkamah Agung) untuk membanding undang-undang. Tapi usulan ini ditolak oleh Soepomo yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan, yang menyebabkan hakim tidak boleh menilai dan menguji undang-undang produk legislatif. Baru pada era reformasi ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia diterima dan dijadikan sebagai pengontrol pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 dalam bentuk Undang-Undang. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk pemilihan umum kepala daerah.¹⁷

Dengan kewenangan yang sudah disebutkan diatas Mahkamah Konstitusi begitu dibutuhkan oleh masyarakat terutama dalam kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana pengujian tersebut adalah aktifitas yang paling sering dilakukan dan memang menjadi ide awal pembentukan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan tersebut juga diimplementasikan pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan:

1. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).
2. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).¹⁸

Tokoh yang mengkaji terkait tap MPR ini khususnya mengenai judicial reviewnya adalah Moh Mahfud MD yang berpendapat bahwa harus terjadi pembenahan sistem judicial review bagi ketatanegaraan indonesia. Mahkamah Konstitusi berfokus untuk menyelesaikan masalah terkait konstitusi dari tingkat bawah sampai atas. Jadi kewenangan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang

¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 24 A dan 24 C.

¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 9.

hanya diajukan di Mahkamah Konstitusi bukan di Mahkamah Agung lagi, termasuk dalam hal ini yang berkaitan dengan tap MPR. Inilah salah satu masukan dari Prof. Mahfud MD terkait dengan pembenahan pengujian peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dipaparkan jenis dan hierarki perundang-undangan yang terdiri atas

1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan daerah Provinsi
- g. Peraturan daerah Kabupaten/kota¹⁹

Dari peraturan diatas kita mengetahui penjenjangan antar peraturan perundang-undangan. Dalam asasnya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada diatasnya. Konstruksi kehidupan bernegara dimulai dari konstitusi kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi.

Dalam problem tap MPR ini, ada beberapa pendapat yang berkaitan dengan pengujian Ketetapan MPR/S terhadap UUD 1945 atau pengujian Undang-Undang terhadap Tap MPR/S, antara lain pendapat yang menyatakan bahwa pengujiannya bisa dilakukan di Mahkamah Konstitusi dan pendapat yang mengatakan sebaliknya bahwa Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tidak berhak dan tidak berwenang untuk menguji Ketetapan MPR disebabkan belum ada ketentuannya secara hukum. Terdapat juga pendapat yang menyatakan bahwa yang bisa menguji ketetapan MPR adalah MPR itu sendiri berdasarkan apa yang sudah dibangun MPR melalui Ketetapan Nomor I/2003.²⁰

Salah satu teori yang akan digunakan dalam tulisan ini adalah teori politik hukum. Menurut Mahfud MD sendiri politik hukum adalah legal policy atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diperlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan teori ini kita bisa melihat lebih dalam lagi penyebab perubahan hierarki peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan ketetapan MPR ini.

¹⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.*, Pasal 7 Ayat 1.

²⁰ Kriston Sigilipu, Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 4, Volume 2*, (2014).

Politik hukum dimana ditetapkan pada peraturan perundang-undangan tahun 2004 sendiri ketika mengeluarkan ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, punya tujuan untuk mengurangi kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan MPR. Akan tetapi sayangnya pada waktu itu tidak diikuti dengan perubahan ketetapan MPR yang sudah dikeluarkan sebelum amandemen 2004 ini.

Dengan pengaplikasian teori diatas dan pemberian penafsiran yang baru terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judicial review tap MPR, bisa disederhanakan permasalahan yang berkaitan dengan ketetapan MPR yang sudah dikeluarkan sebelum amandemen tahun 2002. Dengan pemahaman ini nantinya proses judicial review terhadap tap MPR ini pun otomatis sudah dialihkan ke MA dan MK. Dalam hal suatu Ketetapan MPR diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Adapun dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang (Ketetapan MPR), pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Dasar dari pendapat ini salah satunya adalah karena tap MPR sudah disetarakan dengan undang-undang maka dari itu yang berwenang untuk melakukan judicial review pun menjadi jelas yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pemberian status kedudukan ketetapan MPR/S diberi status setara dengan Undang-Undang dan tidak setara dengan Undang-Undang Dasar tahun 1945 dikarenakan apabila disetarakan dengan UUD tahun 1945 maka untuk mengubah dan mencabutnya perlu persyaratan dukungan suara yang lebih sulit. Hal ini juga sejalan dengan kebijakan yang pemerintah yang membatasi kewenangan MPR untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Memang ada berbagai macam pandangan dan solusi yang berbeda terkait hal ini. Ada beberapa pilihan yang bisa diambil dari problematika terkait dengan tap MPR diatas. Salah satu pilihan yang bisa diambil yaitu mengubah ketetapan MPR yang dulu menjadi Undang-Undang. Penulis lebih cenderung untuk mengambil pendapat ini dikarenakan didukung oleh teori yang sudah disebutkan diatas. Dalam beberapa kasus mungkin ada yang memberikan solusi seperti amandemen kembali untuk menertibkan kembali hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi pada kondisi nyatanya hal ini akan sangat sulit dilakukan mengingat amandemen UUD sudah lama sekali tidak dilakukan, yaitu kurang lebih 16 tahun lamanya. Ini adalah pilihan yang lebih memungkinkan sehingga tidak perlu diadakan amandemen kembali untuk mengubah kewenangan

MK dan MA untuk melakukan judicial review terhadap ketetapan MPR ini.

C. Penutup

Problematika Ketetapan MPR/S setidaknya ada dua, yang pertama berkaitan dengan kedudukan ketetapan MPR/S dan yang kedua adalah bagaimana cara melakukan judicial review terhadap ketetapan MPR/S.

Problem terkait dengan kedudukan ketetapan MPR/S bisa diselesaikan dengan pemberian kedudukan yang tepat terhadap tap MPR. Hierarki peraturan perundang-undangan harus jelas dan tingkatannya memberikan kepastian. Oleh karena itu kedepannya kedelapan ketetapan MPR yang masih berlaku diubah menjadi Undang-undang secara keseluruhan, karena memang MPR yang sekarang sudah tidak bisa mengeluarkan ketetapan lagi, maka sepatutnya ketetapan yang dulu pun diubah menyesuaikan dengan peran dan fungsi MPR pada saat ini. Bukan terus mengikuti kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan seperti zaman sebelum reformasi. Dengan memberikan kedudukan yang tepat terhadap tap MPR, yaitu dengan menyamakan kedudukannya dengan Undang-Undang dan bertahap mengubahnya menjadi Undang-undang, maka akan jelas tingkatan dan memberikan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam proses perubahannya sekarang ketetapan MPR/S tersebut bisa dianggap Undang-undang dalam arti materiil.

Problem yang terkait dengan judicial review ta MPR bisa diselesaikan dengan penafsiran baru terhadap pemahaman judicial review peraturan perundang-undangan. Dengan pemberian penafsiran yang baru terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judicial review tap MPR , bisa disederhanakan permasalahan yang berkaitan dengan ketetapan MPR yang sudah dikeluarkan sebelum amandemen tahun 2002. Dengan pemahaman ini proses judicial review terhadap tap MPR ini pun otomatis sudah dialihkan ke MA dan MK. Dalam hal suatu Ketetapan MPR diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Adapun dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang (Ketetapan MPR), pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Daftar Pustaka

Buku-Buku

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Fatmawati, *Hak Menguji (Totsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2012.

I Dewa Gede Palguna, *Pengadaan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

I.C. Van der Viles, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, terj. Linus Doludjawa, Jakarta; Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2005.

Jimly. Asshidieqy, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: PSH UII dan Gama Media, 1999.

Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta: Permata Aksara, 2012.

Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005.

Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

Laporan Penelitian dan Jurnal

Aan Eko Widiarto, *Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, Jakarta, 2017.

Azwizarmi, Tesis : *Kedudukan , Tugas dan Wewenang MPR dalam Sistem Kelembagaan Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: UII, 2006.

Faisal Akbar Nasution, *Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, Jakarta, 2017.

Hayatun Naimah, *Judicial Review Ketetapan MPR/S di Mahkamah Konstitusi*, Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, Jakarta, 2017.

I Gusti Bagus Suryawan & Indah Permatasari, *Kewenangan Pengujian Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap UUD NRI Tahun 1945*, Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan APHTN-HAN, Jakarta, 2017.

Kriston Sigilipu, Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 4, Volume 2*, 2014.

M. Sholihuddin Amin, Judicial Review Tap MPR RI Terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Menurut Jimli Asshiddiqie, *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Volume 4 Nomor 1*, 2014.

Noor M Aziz, *Laporan Penelitian Pengkajian Hukum tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hierarki Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta*, 2010.

Tomi Agustian, "Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014" *Lex Renaissance No.I Vol.I* 2016.

Widayati, Absori, & Aidul Fitriaciada Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Surakarta, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundang-Undangan RI, Pasal 2 dan Bagian II* terkait Tata Urutan Perundangan RI dan Bagan Susunan Kekuasaan di Dalam Negara RI

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan