

BAB II
KEDUDUKAN TAP MPR SEBELUM DAN
SESUDAH UU NO 12 TAHUN 2011

1. Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia

Telah diuraikan sebelumnya mengenai perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR setelah amandemen UUD 1945, maka yang menjadi perhatian tentunya mengenai kedudukan TAP MPR Republik Indonesia. Hal ini perlu adanya kajian mendalam agar terjadi suatu tertib hukum dan kepastian hukum di Indonesia yang merupakan Negara hukum berdasarkan UUD 1945 pasal 1 ayat (3) yang berbunyi "*Indonesia adalah Negara Hukum*".

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disingkat TAP MPR merupakan salah satu produk perundang-undangan yang sah berlaku di Negara Indonesia. Bahkan didalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga sesuai dengan teori Hens Kelsen tentang Stufentheori yaitu bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber

dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.¹ Dan kedudukan TAP MPR sudah sesuai dengan teori tersebut karena kedudukan TAP MPR dalam hirarki perundang-undangan berada satu tingkat dibawah UUD yang ditegaskan bahwa, 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; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka TAP MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam Undang-undang sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undangan, namun demikian bukan berarti keberadaan TAP MPR tidak diakui sebagai sumber hukum yang sah akan tetapi norma yang diatur dalam setiap TAP MPR sejak tahun 1966 hingga tahun 2002 tetap diakui sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan Undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

¹Maria Farida Indrati S, Ilmu Per-Undang-Undang, Yogyakarta: Kanisius, 2007. Hal. 41.

Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Dalam Negara hukum Kepastian dan Ketertiban hukum merupakan hal yang fundamental, ketertiban hukum mempunyai akibat yang sangat berpengaruh terhadap hukum perundang-undangan yang berlaku. Sehingga untuk mengetahui kedudukan hukum TAP MPR di Indonesia, alangkah baiknya kalau kita mengetahui kewenangan MPR sebagaimana yang sudah dijelaskan dalam UUD 1945 Pasal 3 ayat(1) yaitu MPR mempunyai kewenangan untuk merubah dan menetapkan UUD maka Pasal ini menunjukkan bahwa produk hukum perubahan UUD 1945 adalah TAP MPR sehingga dengan demikian TAP MPR menjadi sumber dari pada perubahan UUD maka dari itulah kedudukan TAP MPR dalam hirarki perundang-undangan bertentangan dengan UU No 12 Tahun 2011 yang meletakkan TAP MPR berada satu tingkat dibawah UUD.

Fakta hukum menunjukkan bahwa perubahan atas UUD bentuk produk hukumnya berbentuk TAP MPR berarti seharusnya UUD secara

hirarkhi perundang-undangan berada satu tingkat dibawah TAP MPR karena dalam hal ini TAP MPR menjadi sumber dari pada perubahan UUD.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

a. Sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum adanya amandemen UUD 1945 MPR merupakan Lembaga tertinggi Negara sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 1 ayat (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan adanya pasal ini maka kedudukan lembaga MPR menjadi lembaga tertinggi negara, sehingga MPR mempunyai peranan penting dalam menjalankan roda pemerintahan negara.

Kelembagaan MPR juga sangat kuat karena MPR berasal dari berbagai unsur politik sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 2 UUD 1945 yaitu Pasal 2 ayat (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.*

Berdasarkan amanat Pasal 3 UUD 1945, MPR mempunyai kekuasaan menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN), Namun dalam melaksanakan GBHN, MPR melimpahkan kuasanya kepada Presiden. Konsekuensi hukum jika laporan pertanggung jawaban Presiden tidak diterima oleh MPR, maka MPR dapat memberhentikan presiden karena dianggap gagal dalam melaksanakan tugasnya.

Kedudukan, tugas dan wewenang tersebut menjadikan MPR mempunyai peranan penting dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan ketatanegaraan di Indonesia. Sehingga dengan kedudukan, tugas dan wewenang yang tercantum dalam pasal 1 ayat (2), pasal 2 ayat (1), pasal 3, pasal 6, pasal 37, dan “penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang tahun 1960-2002 MPR telah membuat ketetapan-ketetapan sebanyak 139 ketetapan.”²

Berdasarkan pasal-pasal diatas itu juga maka MPR menjadi penjelmaan rakyat Indonesia untuk menjalankan roda pemerintahan. Sehingga tugas dan wewenang MPR dapat dirinci sebagai berikut”³

- 1) menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) menetapkan garis-garis besar haluan negara;
- 3) memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- 4) membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar haluan negara;
- 5) memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
- 6) menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;

² <http://www.humanrights.asia/countries/indonesia/laws/uud1945>

³ <http://limc4u.blogspot.com/2014/12/tugas-dan-wewenang-mpr-sebelum-dan.html> : diaksesgl 27-04-2014

- 7) meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- 8) mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Undang-Undang Dasar dan/atau garis-garis besar haluan negara;
- 9) menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- 10) menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota;
- 11) mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota.

Sedangkan menurut Prof. Sri Soemantri, bahwa jika diteliti “dalam UUD 1945 maka Undang Undang Dasar 1945 hanya mengatur satu wewenang saja, yaitu dalam pasal 37. Dan setelah adanya ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 dapat kita lihat bahwa wewenang MPR tidak hanya itu saja. Dalam pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat MPR No 1/MPR/1983 kewenangan MPR ada sembilan, yaitu”⁴

- 1) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris;
- 2) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;

⁴ <http://elmiqra.blogspot.com/2004/12/reformasi-sistem-kelembagaan-mpr.html> : diaksestgl 27-05-2014

- 3) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden Wakil Presiden;
 - 4) Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
 - 5) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/wakil presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.;
 - 6) Mengubah undang-Undang Dasar;
 - 7) Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
 - 8) Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
 - 9) Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.
- b. Setelah Amandemen UUD 1945

Setelah amandemen UUD 1945 lembaga MPR telah mengalami perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang, yang mana sebelum amandemen UUD 1945 MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Namun setelah amandemen UUD 1945 MPR berubah menjadi lembaga tinggi negara⁵ yang setara dengan lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK oleh karena itu yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kedudukan hukum TAP MPR pascaamandemen UUD 1945?

⁵ <https://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/panduan-pemasyarakatan/bab-ii-uud-nri-tahun-1945/d-hasil-perubahan--naskah-asli-uud-1945-1>

berdasarkan UUD 1945 tugas MPR sebagaimana yang tertera dalam pasal 3 ayat (1), pasal 37, pasal 3 ayat (2), (3), pasal 8 ayat (2), (3). Tidak ada wewenang MPR untuk membuat suatu ketetapan yang sifatnya mengatur keluar (*regelling*), sehingga dalam hal ini MPR tidak lagi bisa membuat keputusan seperti sebelum amandemen UUD 1945 namun yang menjadi persoalan dengan TAP MPR saat ini adalah ketika dimasukkannya kembali TAP MPR kedalam hierarki perundang-undangan sesuai dengan pasal 7 ayat (1) UU No 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan yang menempatkan TAP MPR setingkat dibawah UUD 1945 dan tentunya lebih tinggi dari UU dan lebih rendah dari UUD 1945. Hal inilah yang menjadi pembahasan utama disini mengenai status hukum TAP MPR sesuai dengan UU No 12 tahun 2011. Oleh karena itu akan dibahas dibawah ini untuk menemukan suatu penjelasan.

c. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004

Sebelum UU Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di mana di dalamnya tidak termasuk Ketetapan MPR.⁶ Pertanyaan hukum yang muncul adalah apakah dengan demikian dalam sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan UU tersebut

⁶Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan , cet. 6,(Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2011), hal. 49

tidak lagi dikenal produk hukum Ketetapan MPR dan dengan sendirinya Ketetapan MPR tidak lagi memiliki kekuatan sebagai sumber hukum

Untuk menjawab pertanyaan tersebut tentu tidak hanya melihat pada ketentuan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004, tetapi juga melihat pada ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, terutama ketentuan peralihan. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bahwa semua peraturan perundang-undangan, bukan hanya ketetapan MPR, bahkan peraturan yang dibuat pada masa kolonial, masih memiliki kekuatan hukum sepanjang belum diadakan yang baru. Selanjutnya, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”. Ketentuan ini merupakan dasar hukum lahirnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003.⁷

Dengan demikian, walaupun di dalam jenis dan hierarki tidak lagi menyebutkan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan, namun Ketetapan MPR masih tetap sah berlaku sebagai produk hukum nasional. Produk hukum Penetapan Presiden dan Undang-Undang

⁷<http://limc4u.blogspot.com/2012/12/penjelasan-aturan-peralihan-uud-1945.html>

Darurat yang banyak dibentuk pada masa Orde Lama. Semua ketentuan itu masih berlaku dan memperoleh legitimasi terutama dari ketentuan peralihan di dalam UUD sebelum ada undang-undang yang baru. Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
- 3) Peraturan Pemerintah.
- 4) Peraturan Presiden.
- 5) Peraturan Daerah.

d. Hierarki Peraturan Perundang-Undang dalam UU No. 12 Tahun 2011

Seperti yang dikatakan Hans Kelsen, bahwa “norma itu berlapis dan berjenjang secara hierarki, norma yang bawah tunduk kepada norma yang di atasnya, norma yang di atasnya tunduk kepada norma di atasnya lagi sampai dengan norma yang paling tinggi yang tidak ada norma lagi di atasnya, norma paling tinggi itu disebut norma dasar (*Grundnorm*)”⁸.

Berdasarkan teori Hans Kelsen ini, maka hierarki perundang-undangan menjadi suatu hal yang fundamental dalam pembuatan perundang-undangan. Memperhatikan hierarki perundang-undangan menjadi suatu kewajiban bagi para pembuat perundang-

⁸Maria Farida Indrati S, Ilmu Per-Undang-Undang, Yogyakarta: Kanisius, 2007. Hal. 41.

undangan. Disamping itu dalam menyusun hierarki perundang-undangan tentunya menjadi pangkal pokok untuk menciptakan tertib hukum didalam suatu negara. Khususnya negara yang mengikrarkan dirinya sebagai Negara hukum seperti Indonesia.

Hierarki perundang-undangan di Indonesia terdapat dalam UU No 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam pasal 7 ayat (1), yang mana hierarkinya adalah.

Yang menjadi perhatian dan controversial saat ini adalah dimasukkannya kembali TAP MPR kedalam Hierarki perundang-undangan. Dimasukkannya TAP MPR kedalam hierarki perundang-undangan banyak menuai kritik dari berbagai kalangan, yang mana TAP MPR ini sempat tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undangan yang terdapat dalam UU No 10 tahun 2004. Dengan dirubahnya UU No 10 tahun 2004 menjadi UU No 12 tahun 2011 hal ini dimaksudkan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, namun dengan masuknya TAP MR ini justru membuat masalah baru dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia.

Dalam penjelasan pasal 7 ayat (1) dijelaskan bahwa 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.

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa TAP MPR yang dimaksud dipasal 7 ayat (1) ini merupakan TAP MPR yang ada sebelumnya, dengan kata lain tidak boleh lagi ada TAP MPR yang dibuat oleh MPR untuk menjadi perundang-undangan yang mengatur secara umum. Disamping itu juga berdasarkan UUD 1945 MPR sudah tidak punya kewenangan lagi untuk membuat ketetapan yang berlaku secara umum.

3. Sumber Hukum

Sumber Hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu apabila dilanggar akan mengakibatkan timbulnya sanksi yang tegas dan nyata. Sumber hukum dapat dilihat dari dua segi, yaitu segi materiil dan segi formil.⁹

a. Sumber Hukum Materiil

Sumber Hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum, dan terdiri atas:

- 1) Perasaan hukum seseorang atau pendapat umum
- 2) Agama
- 3) Kebiasaan, dan
- 4) Politik Hukum dari Pemerintah

⁹ http://rian-rifqhy.blogspot.com/2013/04/sumber-sumber-hukum-di-indonesia_23.html

Sumber hukum materiil yaitu tempat materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.

2) Sumber Hukum Formil

Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber darimana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu berlaku.