

Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Implikasinya terhadap Kedudukan TAP MPR/S Pasca Amandemen UUD 1945

Oleh: Eko Riyadi *

Abstract

Four times the 1945 amendments made by the Assembly since 1999-2002 has been overhauling the structure and organization of state administration Indonesia. Change is also happening to the state institutions. MPR no longer a State Agency, but a State Agency such as the House of Representatives, the President and others. MPR status changes bring serious impact on the legal product MPR MPR. In addition, the position of the Assembly according to post-amendment UUDN RI very weak and tends to only as a complement struktur state administration bodies of the republic of Indonesia. This paper examines the repositioning of the Assembly was about to post the 1945 amendments and the implications of repositioning of the MPR to MPR (s) in kahirarki legislation in Indonesia.

Abstrak

Empat kali amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sejak 1999-2002 telah merombak struktur dan organisasi ketatanegaraan Indonesia. Perubahan itu juga terjadi terhadap kelembagaan negara. MPR bukan lagi menjadi Lembaga Tinggi Negara, akan tetapi menjadi Lembaga Tinggi Negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden dan lain-lain. Perubahan status MPR membawa dampak serius terhadap produk hukum MPR yaitu Tap MPR. Selain itu, posisi MPR menurut UUDN RI pasca amandemen sangat lemah dan cenderung hanya sebagai badan pelengkap struktur ketatanegaraan republik Indonesia. Tulisan ini hendak mengkaji reposisi MPR pasca amandemen UUD 1945 dan implikasi reposisi MPR terhadap Tap MPR (s) dalam kahirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kata kunci: reposisi, MPR, Tap MPR, perundang-undangan.

A. Pendahuluan

Tahun 1998 menjadi babak baru dalam sejarah kehidupan berbangsa masyarakat Indonesia. Babak baru tersebut ditandai dengan lengsernya Soeharto dari kursi kekuasaan yang telah diduduki selama kurang lebih 32 tahun. Soeharto dipaksa turun dari jabatannya sebagai Presiden oleh sebagian besar masyarakat Indonesia karena penyimpangan, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) serta pelanggaran hukum serius yang telah berubah menjadi bagian dari sistem yang dibangun. Berangkat

* Dosen Fakultas Hukum dan Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. E-mail: ekoriyadi01@yahoo.co.id

dari kondisi tersebut, masyarakat Indonesia bersatu, bergandengan tangan untuk menurunkan Soeharto. Akhirnya pada 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan mengundurkan diri dan kemudian menyerahkan jabatannya kepada Wakil Presiden B.J. Habib.

B.J. Habib mengemban dan menyelesaikan jabatan kepresidenan yang tersisa karena periode kepemimpinan Soeharto belum genap separo perjalanan. Menyadari akan panasnya kekuasaan pada masa itu dan juga karena Laporan Pertanggungjawaban Tahunannya ditolak oleh MPR, B.J. Habib kemudian berinisiatif untuk mempercepat Pemilu yang seharusnya dilaksanakan tahun 2002 kemudian diajukan pada tahun 1999. Sehingga praktis B.J. Habib menjadi Presiden hanya satu tahun. Satu tahun kepemimpinan B.J. Habib menjadi penentu arah perkembangan bangsa, berkat kelihaihan Habib, kemudian dilaksanakanlah Pemilu tahun 1999 yang menghasilkan keanggotaan MPR yang diketuai oleh Amin Rais.

Anggota MPR periode 1999 – 2004 inilah yang kemudian merombak habis-habisan struktur dan substansi ketatanegaraan Indonesia. Selama satu periode, MPR betul-betul bekerja luar biasa dan kemudian membawa perubahan yang luar biasa bagi Indonesia. Perubahan tersebut bermula dari diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945 hingga empat kali. Proses amandemen yang dilakukan dalam waktu relatif singkat dan dilakukan dalam semangat perubahan di masa transisi yang terlalu besar membawa dampak terhadap konsistensi pengaturan dan persoalan-persoalan hukum yang serius.

Salah satu perubahan yang dilakukan adalah perubahan terhadap kelembagaan Lembaga Negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara tetapi menjadi Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dengan Lembaga Negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden dan lain lain. Perubahan status MPR membawa dampak serius bagi produk hukum yang telah dimunculkan oleh MPR berupa Ketetapan MPR. Ada dua kondisi yang menyelimuti Ketetapan MPR pasca amandemen yaitu di satu sisi Ketetapan MPR dinyatakan tidak ada lagi dalam hierarki Peraturan Perundangan-Undangan, tetapi di sisi lain Ketetapan MPR tersebut masih banyak yang berlaku dan masih dibutuhkan. Untuk menjawab persoalan tersebut, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor 1 tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Untuk sementara TAP MPR tersebut dapat menjawab kebutuhan akan tetap berlakunya TAP MPR, namun persoalan muncul ketika TAP tersebut tetap memberlakukan beberapa TAP MPR dengan tanpa cantolan hukum yang jelas. Kondisi ini diperparah dengan munculnya Undang-Undang No. 10

tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-Undangan, dimana di dalamnya tidak mengakui TAP MPR sebagai produk hukum.

Berangkat dari latar belakang permasalahan di atas, paper ini akan berusaha menjawab dua pertanyaan yaitu *pertama*, bagaimana reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tugas-tuganya pasca Amandemen UUD 1945? *Kedua*, bagaimana implikasi reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap kedudukan TAP MPR/S dalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?

B. Posisi MPR Pasca Amandemen UUD 1945

Proses amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 memberikan implikasi yang sangat besar bagi tata kelembagaan Lembaga Negara Indonesia. Sebelum amandemen UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan yang dianut adalah pemisahan vertikal dan setelah amandemen berubah menjadi pemisahan horizontal. Penerapan prinsip ini berimplikasi pada posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang sebelum amandemen dianggap sebagai Lembaga Tertinggi Negara sekaligus pemegang kedaulatan rakyat kemudian setelah amandemen berubah menjadi Lembaga Tinggi Negara yang setingkat dengan lembaga lain. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan bahwa : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD". Perubahan tersebut mengisyaratkan secara tegas bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi dan tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pelaksana kedaulatan rakyat kemudian diserahkan kepada setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) dan mereka harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.¹

Secara keseluruhan UUD 1945 mengenal tujuh lembaga tinggi negara yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, MA dan BPK serta lembaga tambahan lain yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum.² Keberadaan MPR dalam struktur kelembagaan sebuah negara merupakan ciri khusus yang dimiliki oleh Indonesia karena tidak ada satupun negara lain yang memiliki lembaga yang serupa. Bahkan empat di antara tujuh lembaga tinggi negara tersebut merupakan cetak biru kelembagaan warisan dari Belanda. DPR berasal dari *Volksraad*, MA berasal dari *Hogerechtschof*, BPK berasal dari *Raad Van Rekenkamer* dan Presiden berasal dari *Gubernur Jenderal*.³

¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (UII Press, Yogyakarta, 2007), p. 96

² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (FH UII Press: Yogyakarta, tt), p. 13

³ *Ibid.*

Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah bahwa menghilangkan MPR sama dengan menghilangkan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).⁴ Secara kelembagaan, MPR sebenarnya merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri dan bukan sebagaimana kongres di Amerika Serikat. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang sekaligus menjadi anggota MPR bukan berarti MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Tetapi MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki kepengurusan sendiri.

Struktur parlemen seperti ini menurut Jimly Asshiddiqie tidak tepat disebut sebagai parlemen dua kamar sesuai dengan prinsip 'strong bicameralism'. Sistem yang dianut oleh Indonesia paling jauh hanya 'soft bicameralism' karena kedudukan dua kamar yaitu DPR dan DPD tidak seimbang dan tidak sama kuat. Namun karena MPR sendiri juga tidak bisa disebut hanya sebagai *joint session* antara DPR dan DPD, maka bangunan parlemen Indonesia juga tidak dapat disebut sebagai 'soft bicameralism' sekalipun.⁵

Keberadaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara merupakan akomodasi dari praktek ketatanegaraan yang ada di lingkungan negara Komunis seperti Uni Sofyet dan China. Maka keberadaan MPR di Indonesia menampung elemen-elemen konsepsi kenegaraan yang bersifat kombinatif antara tradisi liberalisme barat dengan sosialisme timur. Unsur-unsur keanggotaan MPR juga mencerminkan semangat ini yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah Utusan Daerah (UD) dan Utusan Golongan (UG).⁶

Keberadaan MPR dalam kosntruksi lembaga tinggi negara menurut UUD hanya dikaitkan dengan lima fungsi pokok yaitu (a) Menetapkan UUD (pasal 3); (b) Perubahan UUD (Pasal 37), menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas (bukan hanya GBHN dalam arti sempit) (Pasal 3); (d) memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6); dan (e) meminta pertanggungjawaban presiden di tengah masa jabatannyakarena dakwaan pelanggaran melalui persidangan istimewa (Pasal 8 juncto Penjelasan UUD 1945). Keberadaan MPR oleh karenanya tidak dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi sebagaimana selama ini

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 13

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta, 2006), p. 168

tetapi hanya akan berfungsi sebagai forum majelis dengan kewenangan-kewenangan yang telah ditentukan oleh UUD.⁷

Salah satu persoalan ketatanegaraan tentang MPR yang belum tuntas hingga amandemen adalah bahwa dalam Undang-Undang Dasar sekalipun tidak ada ketentuan yang jelas mengatur tentang Ketetapan MPR. Sehingga terdapat beberapa pakar yang tetap pada pendiriannya bahwa TAP MPR yang bersifat mengatur (*regelling*) adalah barang haram yang tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu pakar hukum tata negara yang getol dengan pendapat ini adalah Prof. Harun Al Rasyid.⁸ Pendapat inilah yang kemudian diakomodasi dalam UUD hasil amandemen yang kemudian meniadakan kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur (*regell*) keluar, namun MPR tetap masih memiliki wewenang untuk membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beschiking*—bersifat konkret individual).

Di dalam UUD hasil amandemen, kewenangan MPR antara lain: Pasal 3 UUD 1945

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 8 UUD 1945

1. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
2. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perintahan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan

⁷ *Ibid.*, p. 171

⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (LP3ES: Jakarta, 2007), p. 31.

kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Berdasarkan beberapa pasal di atas, maka fungsi dan wewenang MPR menurut UUD 1945 hasil amandemen adalah :

1. Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
4. Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

MPR merupakan Lembaga Tinggi Negara, namun jika dilihat dalam kerangka yang lebih luas sebenarnya MPR tetap saja menjadi lembaga tertinggi. Tesis itu muncul karena kewenangan MPR yang sangat besar dalam menentukan sistem hukum apa yang akan berlaku di Indonesia sesuai yang terdapat dalam UUD. Kewenangan MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD adalah kewenangan yang sangat tinggi dalam struktur kelembagaan negara. UUD terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD adalah sama saja memberikan kewenangan untuk menetapkan aturan-aturan yang bersifat mendasar di Negara Republik Indonesia.

Melihat kondisi obyektif peran MPR setelah amandemen Undang-Undang Dasar, maka diperlukan pengkajian ulang tentang peran, posisi dan tugas MPR. Beberapa alternati yang dapat diambil untuk menyikapi keberadaan MPR antara lain *pertama*, memperkuat posisi MPR. Hal ini dapat dilakukan dengan memberikan peran yang lebih besar dalam pengambilan keputusan, misalnya MPT diberi wewenang untuk menentukan arah kebijakan pembangunan di Indonesia. Walaupun tidak harus sama persis, namun peran MPR menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana yang dahulu dipraktekkan oleh Orde Baru dapat dipertimbangkan untuk diberlakukan kembali.

Kedua, institusi MPR dibubarkan dan diganti menjadi badan ad hoc yang dapat dibentuk ketika ada peristiwa yang menyebabkan keberadaan MPR menjadi wajib. Peristiwa tersebut antara lain pengangkatan dan/atau pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dan menenetapkan perubahan Undang-Undang Dasar. Usulan yang kedua memang terkesan ekstrem, namun hal ini didasari oleh kondisi bahwa keberadaan institusi MPR pasca amandemen praktis tidak memiliki pekerjaan dan wewenang apapun, sehingga hanya memboroskan anggaran negara.

C. Kedudukan TAP MPR/S berdasarkan TAP MPR No. 1 Tahun 2003

Karena MPR bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan berubah menjadi Lembaga Tinggi Negara, maka kemudian MPR tidak lagi mempunyai wewenang untuk membuat TAP sebagai sumber hukum. Permasalahan yang muncul adalah dimana letak TAP MPR yang nyata-nyata masih berlaku di dalam susunan hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Pada tahun 2003, MPR kemudian mengeluarkan TAP MPR RI Nomor 1/MPR/ 2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Secara substansial, isi TAP MPR adalah bahwa TAP MPR di masa lalu dibagi ke dalam 6 kelompok besar yaitu :

- a. TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
- b. TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan;
- c. TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan hasil Pemilu tahun 2004;
- d. TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang;
- e. TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004;
- f. TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Munculnya TAP MPR No. 1 tahun 2003 ini merupakan pelaksanaan dari amanat Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi : Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”

Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi ”Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”

Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi ”Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”

D. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Sumber Hukum

Secara historis, akomodasi TAP MPR sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan terdapat dalam TAP MPRS No. XX tahun 1966 yang dikukuhkan dengan TAP MPR No. V tahun 1973 dan TAP MPR No. III tahun 2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Secara lengkap hirarki Peraturan Perundang-Undangan menurut dua Ketetapan MPR tersebut adalah sebagai berikut :⁹

| TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dikukuhkan dengan TAP MPR No. V/MPR/1973 | TAP MPR No. III/MPR/2000 |
|--|--|
| 1. UUD 1945 | 1. UUD 1945 |
| 2. Ketetapan MPRS/MPR | 2. Ketetapan MPR |
| 3. UU/Perpepu | 3. Undang-Undang |
| 4. Peraturan Pemerintah | 4. Peraturan Pemerintah |
| 5. Keputusan Presiden | 5. Peraturan Pemerintah Pengganti UU (perpu) |
| 6. Peraturan Pelaksana lainnya yaitu Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri | 6. Keputusan Presiden |
| | 7. Peraturan Daerah |

Di dalam kedua Ketetapan MPR tersebut, secara tegas TAP MPR diposisikan di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang. Konstruksi seperti ini dikritik oleh A. Hamid S. Attamimi.¹⁰ Menurut Attamimi, menggolongkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR ke dalam Jenis Peraturan Perundang-Undangan adalah tidak benar, tetapi menempatkan keduanya di atas Undang-Undang adalah benar. Karena UUD adalah sumber hukum tertinggi yang di dalam UUD

⁹ Persoalan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan selalu menjadi persoalan yang telah lama terjadi. Kritik selalu muncul seperti kritik terhadap Tap MPR No. III /MPR/2000 adalah bahwa menempatkan Perpu di bawah Undang-Undang adalah kerancuan. Bukankan Perpu dikeluarkan tatkala kebutuhan akan undang-undang sangat mendesak tetapi waktu dan proses tidak memungkinkan. Maka sesungguhnya posisi perpu adalah sederajat dengan undang-undang. Lihat Ni'matul Huda, *Negara Hukum...*, 66. Namun demikian, persoalan simpang siur pengaturan peraturan perundang-undangan telah lama terjadi. Hal itu diungkapkan oleh A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia suatu sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1992.

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1990, p. 287

terdapat dua norma hukum yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) dan aturan dasar/aturan pokok negara yang tertulis dalam batang tubuh konstitusi (*staatsgrundgesetz*).

Attamimi juga menggunakan pendapat dari Hans Nawiasky yang juga dikutip oleh Maria Farida Indarti Soeprapto yang mengatakan bahwa norma-norma hukum dalam suatu negara itu berjenjang dan dikelompokkan ke dalam empat tingkatan yang terdiri atas :¹¹

- Kelompok I : ***Staatsfundamentalnorm*** (Norma Fundamental Negara)
- Kelompok II : ***Staatsgrungesetz*** (Aturan dasar/Pokok Negara)
- Kelompok III : ***Formell Gesetz*** (Undang-Undang Formal)
- Kelompok IV : ***Verordnung dan Autonome Satzung*** (Aturan Pelaksana dan aturan otonom)

Attamimi mengutip pendapat Natanegoro bahwa norma fundamental negara Indonesia adalah Pancasila yang disebut dengan istilah "Pokok Kaidah Fundamental Negara" yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945. Sedangkan batang tubuh UUD 1945 merupakan aturan dasar/aturan pokok negara. Karena di dalam Pembukaan UUD terdapat Pancasila-yang notebene adalah *staatsfundamentalnorm*—, maka UUD tidak dapat dipersamakan kedudukannya dengan Undang-Undang.

Mengenai Ketetapan MPR, Attamimi mengatakan bahwa kedudukannya adalah sebagai norma hukum yang hakekatnya sama dengan namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD. Sehingga ketetapan MPR merupakan aturan dasar/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) dan tidak bisa disamakan dengan Undang-Undang sebagai aturan formal.¹²

Dalam perkembangannya, muncul Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merubah hirarki pertauran perundang-undangan menjadi :

- a. Undang-Undang Dasar
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Perda yang terdiri dari PERDA Propinsi, Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa.

¹¹ Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Kanisius, Yogyakarta, 1998), p. 25

¹² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (UII Press, Yogyakarta, 2005), p. 67

Dengan diberlakukannya UU No. 10 tahun 2004 ini, maka muncul konflik hukum yaitu antara TAP MPR No. 1 tahun 2003 dengan UU No. 10 tahun 2004. TAP MPR No. 1 tahun 2003 secara tegas mengakui berlakunya TAP MPR yaitu TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan dan TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku hingga terbentuknya Undang-Undang. Hingga saat ini masih ada beberapa TAP MPR/S yang masih dinyatakan berlaku, namun jika dilihat dari UU No. 10 tahun 2004 keberadaan TAP MPR sudah tidak lagi dianggap sebagai hukum dalam hirarkinya.

Ketentuan di atas dirubah lagi dengan disahkannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang ini dinyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Menurut Maria Farida, jauh sebelum dilakukan amandemen, keberadaan TAP MPR di bawah UUD dalam hirarki perundang-undangan juga menimbulkan masalah. Mengapa dua produk perundang-undangan yang sama-sama dikeluarkan oleh MPR memiliki derajat yang berbeda.¹³ Kemudian dia menjelaskan bahwa memang kedua produk perundang-undangan tersebut dikeluarkan oleh MPR, tetapi derajatnya tidaklah sama. Kewenangan MPR dapat dibedakan ke dalam dua tingkatan yaitu :

I. Menetapkan dan merubah UUD

II. a. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara

b. Memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam praktiknya, kewenangan menetapkan GBHN dan Memilih Presiden/Wakil Presiden itulah yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Sehingga menurut penulis, untuk saat ini berhubung kewenangan MPR untuk menyusun GBHN sudah tidak ada, maka kewenangan untuk menyusun TAP yang bersifat *regelling* juga dengan sendirinya hilang.

Moh. Mahfud MD secara tegas mengatakan bahwa TAP MPR oleh karenanya tidak lagi dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁴ Moh. Mahfud mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD menggariskan bahwa ”Mahkamah Konstitusi berwenang

¹³ Maria Farida Indarti Soeprapto..., p. 42

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca...*, p. 32

mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar". Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang langsung di bawah UUD adalah UU. Jika ada TAP MPR di bawah UUD, maka ketentuan pengujiannya akan berbunyi MK menguji TAP MPR terhadap UUD dan/atau menguji UU terhadap TAP MPR. Alasan yuridis yang lain adalah munculnya TAP sapu jagad yang menghapuskan berlakunya TAP MPR/S yaitu TAP MPR No. I/MPR/2001 dan UU No. 10 tahun 2004.

Oleh karenanya ke depan tidak boleh ada lagi TAP MPR yang bersifat mengatur (*regelling*), yang boleh adalah memunculkan TAP MPR yang bersifat ketetapan (*beschikking* / konkret dan individual) seperti TAP tentang Pengangkatan Presiden, TAP Tentang Pemberhentian Presiden dan lain sebagainya.¹⁵ Lebih lanjut Moh. Mahfud mengatakan bahwa TAP MPR dapat dijadikan sebagai salah satu sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum) namun bukan sumber hukum formil (peraturan perundang-undangan). TAP MPR dapat diletakkan sebagai sumber hukum materiil seperti nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain.

Sumber hukum yang dimaksud adalah fakta-fakta asal mula terbentuknya hukum atau yang menimbulkan hukum. Dalam pengertian ini, sumber hukum mencakup aturan-aturan yang dibuat oleh pihak yang memiliki otoritas untuk membuatnya seperti konstitusi, undang-undang, putusan hakim dan perjanjian. Pengertian tersebut adalah pengertian formal, sedangkan dalam pengertian materiil, sumber hukum dipahami sebagai faktor-faktor pembentuk hukum seperti interaksi dan kenyataan sosial, kondisi perekonomian, berbagai hasil penelitian dan pendapat ahli, kondisi geografis dan lain-lain.¹⁶

C.S.T. Kansil memberikan definisi sumber hukum adalah segala apa yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.¹⁷ Lebih lanjut C. S. T. Kansil memberikan pembedaan sumber hukum ke dalam dua hal yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materiil bisa muncul dari beragam aspek, ahli ekonomi akan mengatakan bahwa kebutuhan-kebutuhan ekonomi dalam masyarakat itulah yang menyebabkan timbulnya hukum. Dan bergitu juga seorang ahli kemasyarakatan

¹⁵ *Ibid.*, p. 34

¹⁶ Dedi Soemardi, *Sumber-Sumber Hukum Positif*, (Alumni: Bandung, 1986), p. 3

¹⁷ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Balai Pustaka: Jakarta, 1989), p. 46

(sosiolog) akan mengatakan bahwa yang menjadi sumber hukum adalah peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat. Sedangkan sumber hukum formil antara lain undang-undang, hukum adat, keputusan hakim, traktat dan pendapat Sarjana Hukum (doktrin)¹⁸

Menurut Samidjo, sumber hukum materiil adalah kesadaran hukum masyarakat, kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat yang dianggap seharusnya. Sedangkan sumber hukum formil adalah tempat dimana kita dapat menemukan dan mengenalnya sebagai hukum.¹⁹ Sumber hukum materiil atau sumber isi hukum yang menentukan *isi* apakah yang harus dipenuhi agar sesuatu dapat disebut hukum serta mempunyai kekuatan mengikat (harus ditaati) sebagai hukum. Isi (substansi²⁰) hukum ditentukan oleh faktor-faktor idiel dan faktor kemasyarakatan. Faktor idiel berkaitan dengan pedoman-pedoman yang tetap tentang keadilan yang harus ditaati oleh pembentuk undang-undang atau lembaga-lembaga pembentuk hukum lainnya di dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sedangkan faktor kemasyarakatan ialah hal-hal yang nyata-nyata hidup dalam masyarakat itu sendiri yang tunduk pada aturan-aturan tata kehidupan masyarakat yang bersangkutan.

Prof. Utrecht sebagaimana dikutip oleh Samidjo mengatakan bahwa sumber hukum formil ialah yang menjadikan determinan formil membentuk hukum (*formele determinante van de rechts vorming*) menentukan berlakunya dari hukum.²¹ Dengan kata lain sumber hukum formil adalah sangat terkait dengan masalah prosedur atau cara pembentukan dari undang-undang.

Persoalan yang muncul adalah ketika menempatkan TAP MPR sebagai sumber hukum materiil, mengapa ia juga masih memiliki kekuatan hukum mengikat kepada seluruh masyarakat sebagaimana berlakunya peraturan perundang-undangan. Contoh konkrit dari kasus ini adalah masih berlakunya TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan bahwa seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS-RI No. XXV/MPRS/1966 ini ke depan tetap diberlakukan dengan bekeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1985, p. 39

²⁰ Penyebutan atau pemaknaan isi dengan substansi adalah dari penulis.

²¹ *Ibid.*, p. 38

Saat ini di Indonesia, dasar hukum pelarangan penyebaran dan penggunaan ideologi komunis adalah TAP MPRS tersebut. Mengapa ia masih mengikat dan menjadi dasar hukum pelarangan ideologi komunis. Bukankah sumber hukum materiil hanya bersifat sebagai sumber pembuatan hukum dan tidak lagi mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan. Artinya adalah bahwa sebenarnya TAP MPRS tentang pelarangan penyebaran paham komunis merupakan hukum positif. Bagir Manan memberikan definisi hukum positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang pada saat ini (*ius constitutum*) sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia".²² Disebut "pada saat ini" karena dalam domain keilmuan hukum positif juga dipahami sebagai hukum yang telah dan/atau pernah berlaku pada masa lalu maupun hukum yang akan berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*).

TAP MPRS yang dicontohkan di atas termasuk dalam kategori hukum yang mengikat secara umum yaitu aturan hukum yang berlaku umum yaitu peraturan perundang-undangan (UUD, UU, PP, Peraturan Daerah, Hukum Adat, Yurisprudensi, "hukum agama").²³ Sedangkan hukum yang mengikat secara khusus adalah hukum yang mengikat subyek tertentu atau obyek tertentu saja yaitu yang secara keilmuan dinamakan *beschikking*.

Penggolongan TAP MPR sebagai hukum positif yang mengikat secara umum ini didasarkan pada teorinya Kelsen bahwa ciri hukum positif adalah *a coercive order* atau suatu tatanan yang memaksa. Pemaksaan merupakan salah satu bentuk sanksi yaitu perampasan atau perenggutan secara paksa di luar kemauan yang terkena terhadap segala sesuatu yang dimiliki seperti nyawa, kebebasan, harta benda dan lain-lain. Dalam kasus TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966, saat ini dalam praktek, salah satu persyaratan untuk bisa menjadi aparat negara (PNS, pejabat pada lembaga negara baik departemen maupun non departemen, dan pejabat politik) harus menyertakan surat keterangan bebas dari keanggotaan maupun keturunan Partai Komunis Indonesia). Oleh karenanya, TAP MPRS tersebut masih mengikat kepada masyarakat dan artinya masih digunakan oleh negara untuk merampas kebebasan masyarakat.

Oleh karenanya, langkah yang harus dilakukan untuk memberikan kejelasan status TAP MPR/S yang secara faktual masih berlaku dan mengikat adalah dengan memasukkan substansi pengaturannya ke dalam

²² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, (FH UII Press, Yogyakarta, 2004), p. 1

²³ *Ibid.*, p. 3

substansi Undang-Undang Dasar (dengan catatan substansinya memang sesuai dengan substansi yang harus dimuat dalam konstitusi) dan memasukkan substansinya ke dalam Undang-Undang. Langkah inilah yang paling aman untuk mengakomodasi keberadaan TAP MPR, di satu sisi substansi TAP MPR tetap mengikat dan di sisi lain tidak menabrak ketentuan perundang-undangan. Sedangkan ke depan, secara tegas MPR tidak boleh lagi mengeluarkan ketetapan MPR kecuali yang bersifat keputusan yang bersifat konkret dan individual (*beschikking*).

E. Kesimpulan.

Dari serangkaian analisis di atas, kesimpulannya adalah :

1. Menurut Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebelum amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Lembaga Tertinggi Negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang meminta pertanggungjawaban dari semua Lembaga Tinggi Negara. Pasca amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah menjadi salah satu Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dengan Lembaga Tinggi Negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden, BPK, MA serta Komisi Independen. Sedangkan fungsi dan wewenang MPR menurut UUD 1945 hasil amandemen adalah :
 - a. Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar;
 - b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
 - c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
 - d. Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden
 - e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.
2. Posisi MPR menurut UUDN RI pasca amandemen sangat lemah dan cenderung hanya sebagai badan pelengkap struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Alternatif untuk memecahkan persoalan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu *pertama*, memperkuat posisi MPR dengan memberi peran dan wewenang yang lebih luas. Kedua, bubarkan institusi MPR yang bersifat permanen kemudian diganti dengan mendirikan badan ad hoc MPR yang dibentuk pada saat peristiwa tertentu membutuhkan adanya MPR seperti pengangkatan dan/atau pemberhentian presiden dan/atau wakil presides serta pada saat menetapkan perubahan UUD.

3. Ketetapan MPR/S yang masih berlaku sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. 1/MPR/2003 adalah penting dari sisi substansi pengaturannya. Tetapi penempatan TAP MPR sebagai sumber hukum materiil adalah kurang tepat, karena TAP MPR tersebut mempunyai kekuatan mengikat hukum secara formil, sedangkan daya mengikat secara formil hanya dimiliki oleh sumber hukum dalam pengertian formil atau dalam bahasanya Bagir Manan adalah hukum positif. Untuk mengatasi persoalan tersebut, sekaligus sebagai rekomendasi dari paper ini adalah bahwa TAP MPR yang jelas-jelas masih berlaku dan dianggap penting demi kebaikan bangsa dan negara harus dimasukkan ke dalam materi Undang-Undang Dasar dan/atau ke dalam Undang-Undang.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- _____, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Attamimi, A Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1990
- _____, A Hamid S., *Teori Perundang-undangan Indonesia suatu sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1992.
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- _____, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Mahfud MD, Moh., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Nazriyah, R., *Keberadaan Ketetapan MPRS dan MPR Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-*

Undangan, Tesis pada Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004

Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1985

Seoeprpto, Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

Soemardi, Dedi, *Sumber-Sumber Hukum Positif*, Alumni, Bandung, 1986