

# **POLITIK HUKUM KEDUDUKAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945**

**Oleh:**

**Lutfian Ubaidillah. S.H., M.H**

*\*Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember\**

*Abstrak*

Setelah perubahan UUD NRI 1945 maka mengenai kedudukan MPR berubah, kedaulatan rakyat tidak lagi di laksanakan oleh MPR dan MPR juga tidak merupakan lembaga tertinggi negara serta MPR tidak mempunyai kewenangan dalam membentuk garis-garis haluan negara, sehingga perubahan tersebut berdampak pula pada produk MPR yaitu ketetapan MPR sehingga dari masalah tersebutlah UUD NRI 1945 megamanatkan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap status hukum dan kedudukan TAP MPRS dan TAP MPR RI tahun 1996-2002 yang dimuat dalam TAP MPR RI No.1/MPR/2003..

Kata kunci : Perubahan UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kedudukan Ketetapan MPR

*Abstract*

After the constitutional changes in 1945 NRI so that the position of MPR had been changed , popular sovereignty was no longer carried by the Assembly and also the Assembly was not the highest state institutions any more as well as the Assembly has no discretion in shaping state policy lines , so these changes impact MPR product that statutes Assembly so that the problem is exactly the Constitution of 1945 mandated the NRI Assembly to conduct a review of the legal status and position of TAP and TAP MPR MPRS 1996-2002 published in MPR RI No.1/MPR/2003.

*Keywords: the constitutional changes in 1945, The People' Representatives Asdsembly, The Position Of Thr Decision MPR*

## **PENDAHULUAN**

Sebelum perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD NRI 1945), mengenai kedudukan MPR di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan lembaga tertinggi negara<sup>1</sup>, dalam kedudukan MPR tersebut memiliki peranan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang hal tersebut dibuktikan dengan kewenangan MPR dalam membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (untuk selanjutnya disebut GBHN)<sup>2</sup>. Setiap menjalankan sistem ketatanegaraan Indonesia maka semua lembaga-lembaga negara di Indonesia harus berdasarkan pada GBHN yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (untuk selanjutnya disebut TAP MPR) dan MPR mempunyai kewenangan untuk membentuk

---

<sup>1</sup> Lihat di dalam Aturan Penjelasan UUD NRI 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara angka III.

<sup>2</sup>Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum perubahan.

keputusan-keputusan termasuk penetapan GBHN yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga-lembaga negara yang lain.

Setelah perubahan UUD NRI 1945 maka kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sudah tidak lagi dicantumkan di dalam UUD NRI 1945 dengan kata lain MPR sudah tidak memiliki kewenangan dalam membentuk GBHN, namun dengan adanya perubahan UUD NRI 1945 tersebut, tidak semerta-merta menghapuskan semua ketetapan-ketetapan MPR terdahulu, karena perubahan UUD NRI 1945 justru memberikan tugas terhadap MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap status hukum terhadap ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Mandat UUD NRI 1945 tersebut menghasilkan suatu ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (untuk selanjutnya disebut TAP MPR No.1/MPR/2003). Dan hal tersebut juga diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (untuk selanjutnya disebut UU No 12 tahun 2011), yang juga memberikan pengaturan terhadap kedudukan TAP MPR di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang diatas Penulis tertarik untuk mengadakan penelitian berkaitan dengan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan judul *“Politik Hukum Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan menurut Undang-undang”*

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut. Maka penulis dapat mengidentifika isu hukum sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan setelah perubahan UUD NRI 1945?
2. Apakah perubahan kedudukan MPR mempengaruhi kedudukan yuridis dari Ketetapan MPR?

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan UUD NRI 1945, pada tataran implementasi, membawa perubahan baik penghapusan maupun pembentukan lembaga-lembaga negara, kedudukan masing-masing lembaga negara tergantung kepada tugas dan wewenang yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Khusus bagi lembaga MPR sendiri, dampak perubahan UUD NRI 1945 tampak pada kedudukan, tugas dan wewenang dari MPR tersebut. Kedudukan MPR setelah perubahan UUD NRI 1945 tidak lagi menjadi lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, walaupun demikian, dalam hal pelaksanaan fungsi konstitusional, hanya MPR yang dapat merubah dan menetapkan hukum tertinggi yaitu UUD NRI 1945 dan mempunyai tugas dan wewenang yaitu memilih dan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila berhalangan dalam masa jabatannya.

Kedudukan MPR sebelum perubahan UUD NRI 1945, dinyatakan di dalam Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” Ketentuan tersebut berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”<sup>3</sup>. Perubahan tersebut memberikan suatu konsekuensi dasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, lima konsekuensi dasar tersebut ialah :

1. Penegakan terhadap prinsip demokrasi yang merupakan wujud kedaulatanrakyat yang dalam penerapan prinsip demokrasi tersebut harus berdasarkan prinsip negara hukum yangberpuncak pada supremasi konstitusi (Negara Demokratis yang berdasarkan Hukum dan Negara Hukum yang Demokratis).
2. MPR tidak lagi memegang kekuasaan sebagai pelaksanasepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga dapat di katakan bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara,
3. Kedaulatan rakyat dilaksanakanoleh *organ-organ konstitusi*<sup>4</sup> (cetak miring oleh penulis) sesuai dengan yang ditentukan oleh UUD NRI 1945,sehingga organ-organ itu tidak dapat lagi dibedakan kedudukannya secara hierarki, sehingga kedudukan antar organ-organ konstitusi tersebut dapat di katakan sederajat dan hanya dapat dibedakan menurut fungsidan wewenang yang diberikan oleh UUD NRI 1945.

---

<sup>3</sup>Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dsar Negara Republik Indonesia, setelah perubahan ketiga pada tahun 2002

<sup>4</sup>Kata yang bercetak miring *organ-organ konstitusi* adalah lembaga negara yang di bentuk dan di atur secara langsung mengenai fungsi dan kewenangannya oleh undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun1945 yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, Bank Sentral, KPU, MA, MK dan KY

4. Terjadi perubahan mengenai wewenang yang dimiliki oleh lembaga negara, khususnya MPR.
5. Terjadi perubahan hubungan antara lembaga negara yang lebih mencerminkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and Balance*).

Perubahan terhadap UUD NRI 1945 memberikan dampak yang mungkin bisa dikatakan signifikan khususnya terhadap kedudukan MPR, tugas dan wewenang MPR sebagaimana di dalam UUD NRI 1945 (sebelum perubahan), berdasarkan ketentuan *Pasal 1 ayat (2)*, *Pasal 2 ayat (1)*, *Pasal 3*, *Pasal 6*, *Pasal 37*, dan UUD NRI 1945. Dapat di klasifikasikan sebagai berikut :

Kedudukan:

MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat ( *Pasal 1 ayat (2)* ).

Tugas dan wewenang MPR ialah:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Garis-Garis Besar 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;
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.

Dari beberapa penjelasan di atas memberikan suatu pernyataan bahwa kedudukan, tugas dan wewenang tersebut telah menjadikan MPR memiliki posisi yang sangat menentukan dan penting dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan, tugas dan wewenang inilah yang memberikan otoritas MPR untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR, yang semenjak tahun 1960–2002 berjumlah 139 Ketetapan<sup>5</sup>.

Sedangkan kedudukan MPR Berdasarkan UUD NRI 1945 setelah perubahan, maka MPR memiliki kedudukan, tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam *Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 7B ayat (6), Pasal 8 dan Pasal 37* UUD NRI 1945, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (untuk selanjutnya disebut UU MD3). Maka klasifikasi mengenai kedudukan dan wewenang MPR ialah sebagai berikut :

Kedudukan:

MPR adalah lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Tugas dan wewenang MPR ialah:

1. Mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 ( Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf a UU MD 3 );
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden ( Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf b UU MD 3);
3. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7 A, Pasal 7B ayat (6), ayat (7) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf c UU MD 3);
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf d UU MD 3);
5. Memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari (Pasal 8 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf e UU MD 3);

---

<sup>5</sup>Panduan Pemasarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jendral MPR RI, 2012. Jakarta. hlm 240

6. Memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari ( pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf f UU MD 3);
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik (Pasal 5 (1) UU MD3);
8. Memilih dan menetapkan Pimpinan Majelis (Pasal 14, 15 dan 16 UU MD3);
9. Membentuk alat kelengkapan Majelis (Pasal 6 UU MD3)

Dari beberapa penjelasan di atas dapat dilihat mengenai pergeseran kewenangan dari pada MPR dan hal itu yang dapat memberikan pemahaman bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. Jika sebelum perubahan UUD NRI 1945, MPR ialah lembaga tertinggi negara yang hal tersebut memang di atur dan dipertegas baik di dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan, maupun di dalam TAP MPRS itu sendiri. Pergeseran dari MPR tersebut dapat diidentifikasi melalui UUD NRI 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan, sebelum perubahan dikatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara selain dari Pasal 1 Ayat 2, yang menyatakan bahwa MPR adalah penyelenggara daripada kedaulatan rakyat, otomatis MPR dapat dikatakan penjelmaan daripada rakyat Indonesia karena MPR adalah satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan menjalankan kedaulatan rakyat, sehingga pantas bahwa MPR bisa dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara, hal itu dipertegas dengan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat yang dilakukakan oleh MPR dengan membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (untuk selanjutnya disebut GBHN) sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari MPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut, UUD NRI 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan UUD NRI 1945 dan GBHN<sup>6</sup>. Untuk menjalankan wewenang tersebut produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah UUD dan TAP MPR. Lembaga-lembaga tinggi negara menjalankan mandat untuk melaksanakan TAP MPR dan harus mempertanggungjawabkan kepada MPR.

Pernyataan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara juga dijelaskan pada bunyi penjelasan dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan, yaitu di bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III, dinyatakan sebagai berikut :

*III Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Die gezamte Staatsgewalt liegi allein bei der Majelis).*

---

<sup>6</sup>Pasal 3 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum perubahan

3. Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, *bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis*. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis<sup>7</sup>.

Hal mengenai penjelasan tersebut juga diatur di dalam Ketetapan MPRS/XX/1966. Namun setelah perubahan UUD NRI 1945 fungsi dan tugas dari MPR berubah, perubahan tersebut terletak pada implementasi prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD NRI 1945. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di karenakan UUD NRI 1945 (setelah perubahan) sudah tidak mencantumkan lagi mengenai bagian penjelasan UUD NRI 1945, dan juga perubahan terhadap pasal 1 Ayat (2), dengan menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan sepenuhnya dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar, serta mengenai Ketetapan MPRS/XX/1966 yang menjelaskan tentang kekuasaan MPR tersebut juga telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, hal tersebut juga berakibat pula terhadap kedudukan dan wewenang MPR, MPR pun lebih berfungsi sebagai lembaga konstituante (berwenang mengubah dan menetapkan UUD) dan berfungsi “semacam” *joint session* dari dua lembaga parlemen, yaitu DPR dan DPD. MPR juga sudah dapat dikatakan sebagai lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, sekalipun MPR dapat menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945 serta melakukan *impeachment* (pemberhentian dalam masa jabatan) terhadap Presiden dan/atau wakil presiden, namun hal tersebut tidak dapat menyatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara sebab wewenang itu hanya pemberian fungsi sebagai bagian dari proses-proses di lembag-lembaga lainnya.

### **Kedudukan Produk Hukum MPR menurut Undang-undang.**

Masih diakuinya keberadaan MPR, serta terdapat beberapa kewenangan strategis yang dimiliki MPR, meski terjadi pada waktu-waktu tertentu saja, TAP MPR masih diperlukan

---

<sup>7</sup>MPR merupakan lembaga tertinggi negara, suatu lembaga yang memiliki kewenangan menjalankan kedaulatan rakyat karena MPR merupakan lembaga penjelmaan dari seluruh rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*), hal tersebut merupakan amanat dari UUD NRI 1945 (sebelum perubahan), kedaulatan rakyat tersebut oleh MPR di tuangkan di dalam GBHN (garis-garis besar haluan Negara) dalam bentuk ketetapan MPR, sehingga baik lembaga-lembaga negara termasuk Presiden sebagai Kepala Negara dalam menjalankan haluan negara lebih bersifat *untergeordnet* yaitu bergantung pada suatu ketetapan yang dibuat MPR, dan MPR bertanggung jawab kepada MPR, maka di katakan bahwa Presiden hanya sebagai pelaksana Tugas MPR atau disebut juga mandataris MPR, oleh karenanya kedudukan Presiden tidak bisa di katakan *Neben* (sejajar) dengan MPR.

keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. TAP MPR yang ke depannya dapat timbul ialah TAP MPR yang berisi mengenai penetapan UUD, pelantikan Presiden dan wakilnya, serta memilih Presiden dan wakilnya dalam hal terjadi kekosongan. Mengenai TAP MPR yang menetapkan garis-garis besar haluan negara, tidaklah dimungkinkan keberadaannya, hal ini dikarenakan UUD NRI 1945 tidaklah memberikan kewenangan itu kepada MPR lagi namun hal tersebut lebih dialihkan kepada Presiden guna memperkuat sistem presidensial, hal tersebut lebih lanjut diatur di dalam pengaturan sistem perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004.<sup>8</sup>

Berdasarkan hierarki norma hukum Negara (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) Hans Nawiasky, TAP MPR merupakan *staatgrundgesetz*(Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara)atau aturan pokok negara yang setingkat dengan Batang Tubuh UUD/Konstitusi yang merupakan *staatsverfassung* atau aturan dasar negara. Akan tetapi, perlu diingat pula teori Pengikatan Diri (*Selbtsbindungstheorie*) dari George Jellinek. Secara teori MPR memiliki kualitas utama sebagai Konstituante (menetapkan Undang-Undang Dasar), setelah itu MPR mengikatkan diri pada Undang-Undang Dasar yang ia bentuk tersebut, dan selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Dasar tersebut, MPR menciptakan TAP MPR, oleh karenanya TAP MPR ini diletakkan satu tingkat dari Undang-Undang dasar/Konstitusi. Akan tetapi pilihan yang paling bijak, Undang-Undang Dasar dan TAP MPR sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara tidaklah dimasukkan dalam hierarki karena dengan dimasukkannya aturan dasar negara/aturan pokok negara dalam suatu tata susunan/hierarki peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) tersebut membawa dampak mengartikecilkan aturan dasar negara/aturan pokok negara yang dimiliki oleh Indonesia.<sup>9</sup>

Kedudukan TAP MPR setelah berlakunya Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah bahwa TAP MPR merupakan salah satu jenis Peraturan Perundangan-undangan yang berlakunya di Indonesia, hal tersebut bisa dilihat dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU No 12 Tahun 2011 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 7 ayat (1) :

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
- d. Undang-Undang;

---

<sup>8</sup>Dwi Putra Nugraha, *TAP MPR dan Peraturan Lainnya dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ahok.org/berita/pemikiran/tap-mpr-dan-peraturan-lainnya-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan/>

<sup>9</sup>*Ibid*

- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

ayat (2)

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) tersebut memberikan pernyataan terhadap penegasan bagi TAP MPR sebagai salah satu Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat dengan berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-undang, sebagaimana di tegaskan dalam Pasal 7 tersebut Jika berdasarkan teori jenjang norma milik Hans Kelsen mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah dari padanya.<sup>10</sup> Dalam tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah system norma yang berada di bawahnya demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, sehingga kekuatan hukum dari setiap Peraturan Perundang-undangan yang berada dalam hierarki berdasarkan pada kedudukan dan derajatnya, Secara hierarki TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945 maka TAP MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI dan selanjutnya TAP MPR berada di atas Undang-Undang sehingga mempunyai konsekuensi kekuatan hukum dari TAP MPR dilihat dari derajatnya sehingga Undang-undang yang posisinya dalam hierarki berada di bawah TAP MPR tidak boleh bertentangan dengan TAP MPR yang berada setingkat lebih tinggi dari Undang-Undang tersebut.

Secara hierarki TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945. Penambahan TAP MPR yang diletakkan di atas UU dan di bawah UUD NRI 1945.yang dimaksud dengan TAP MPR adalah TAP MPRS dan TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003. Tidak semua TAP MPR yang pernah ada itu diberlakukan tetapi sebatas pada TAP MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003 Sedangkan untuk TAP MPR yang diluar pasal tersebut dinyatakan tidak berlaku.TAP MPR juga menjadi salah satu dasar pembentukan Program Legislasi Nasional yakni dengan adanya perintah dari TAP MPR tersebut.

---

<sup>10</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law And State*. ( Teori umum tentang hukum dan negara) di terjemahkan oleh Raisul Muttaqienm. Bandung. Nusa Media, Bandung. 2010. Hal 179

UU No 12 Tahun 2011 dibentuk menggantikan UU No 10 Tahun 2004. salah satu perubahan substansi adalah penambahan TAP MPR sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan kedudukannya diletakkan di atas Undang-undang dan di bawah UUD NRI 1945. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf B UU No 12 Tahun 2011 menyatakan:

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

Maka dari penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf B tersebut memberikan kejelasan bahwa yang dimaksud dengan TAP MPR adalah TAP MPRS dan TAP MPR yang terhimpun dalam TAP MPR No 1/MPR/2003 sebagaimana dimaksud yang masih berlaku dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003. Dengan demikian tidak semua TAP MPR yang pernah ada lalu menjadi berlaku berdasarkan Undang-undang ini, tetapi sebatas pada TAP MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Dalam UU No 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa TAP MPR tidak masuk dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, namun tetap memiliki kekuatan hukum mengikat berdasarkan TAP MPR No I/MPR/2003 yang diakui berdasarkan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang menyatakan sebagai berikut :

Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI 1945

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI 1945

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.

Dari kedua pasal dalam UUD NRI 1945 tersebut sangat jelas bahwa masuknya kembali TAP MPR dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut UU No 12 Tahun 2011 hanyalah merupakan penegasan semata. Tidak ada konsekuensi hukum yang lebih kuat lagi.

Sebaliknya, masuknya TAP MPR dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan justru melahirkan persoalan hukum baru, yaitu pertentangan antara Ketentuan Pasal

4 TAP MPR No I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011. Ketentuan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003 menyatakan bahwa beberapa TAP MPR masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Di sisi lain, Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 menempatkan TAP MPR di atas UU yang dari sisi hierarki berdasarkan teori jenjang milik Hans Kelsen maka mengandung konsekuensi bahwa produk hukum UU tidak boleh bertentangan dengan TAP MPR, konsekuensinya produk hukum UU tidak dapat menyatakan ketentuan yang lebih tinggi tidak berlaku. Ketentuan ini tentu bertentangan dengan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa terdapat TAP MPR yang akan menjadi tidak berlaku jika sudah diatur dalam UU. Namun jika menggunakan logika UU No 12 Tahun 2011 yang menempatkan TAP MPR di atas UU, maka yang harus digunakan adalah ketentuan Pasal 4 Tap MPR No I/MPR/2003 dimana substansinya justru mendelegasikan Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 itu sendiri.

Pertentangan ini juga membawa konsekuensi kepada persoalan kemungkinan pengujian TAP MPR. Masuknya TAP MPR sebagai jenis produk hukum di bawah UUD NRI 1945 menimbulkan pertanyaan bagaimana jika terdapat ketentuan dalam TAP MPR yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945, padahal MPR sudah tidak lagi memiliki wewenang untuk membentuk TAP MPR yang mencabut atau mengubahnya jika berdasarkan pada UU NRI 1945. Mengenai kedudukan MK untuk pengujian terhadap TAP MPR yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 tentu diragukan kewenangannya untuk menguji TAP MPR karena TAP MPR bukan Undang-Undang dan kedudukannya berada di atas UU. Hal tersebut dipertegas berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24C yang menyatakan :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Selanjutnya juga mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam UU No 12 Tahun 2011 juga tidak disebutkan mengenai pengujian terhadap TAP MPR itu sendiri, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 menyatakan:

Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Jika berdasarkan kepada kedua pasal tersebut maka memang mengenai kewenangan pengujian terhadap TAP MPR oleh Mahkamah Konstitusi tidak di atur secara tegas, sehingga

timbul pertanyaan lembaga manakah yang berwenang menguji terhadap TAP MPR jika TAP MPR tersebut diduga bertentangan dengan UUD NRI 1945? Namun pertanyaan itu dapat dijawab dengan merujuk kepada TAP MPR No I/MPR/2003. Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang menguji TAP MPR, khusus untuk TAP MPR yang disebut di dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, karena ketentuan pasal itu telah menyamakan kedudukan TAP MPR terkait dengan Undang-Undang. Sedangkan terhadap TAP MPR yang ditentukan dalam Pasal 2 TAP MPR No I/MPR/2003, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki wewenang menguji karena ketentuan Pasal 2 itu sendiri tidak memungkinkan adanya perubahan atau pencabutan dengan Undang-undang. Sehingga jika berdasarkan pada pernyataan sebelumnya maka mengenai Ketetapan-ketetapan MPR dalam Pasal 2 Tap MPR No I/MPR/2003 dapat diposisikan sebagai bagian dari konstitusi secara luas, dikarenakan TAP MPR tersebut memiliki substansi materi yang memberikan konsekuensi tidak dapat di gangu gugatnya peraturan tersebut.

Kedudukan TAP MPR bila dipandang dari lembaga yang membuatnya, secara konstitusional MPR yang merupakan lembaga pembuat TAP MPR, bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang diatas lembaga lainnya, melainkan sudah setingkat dengan lembaga DPR yang juga sebagai lembaga legislatif. Berdasarkan salah satu asas perundang-undangan bahwa Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi akan mempunyai kedudukan lebih tinggi pula maka TAP MPR secara teoritis akan lebih cocok setara dengan Undang-undang, bukan setingkat di atas Undang-undang. Karena keanggotaan MPR terdiri dari DPR dan DPD yang merupakan representatif dari rakyat, karena dipilih langsung oleh rakyat.

Problematika yang muncul adalah dimana TAP MPR yang masih berlaku merupakan produk MPR yang pada waktu itu merupakan lembaga tertinggi negara, secara otomatis produk hukum yang dikeluarkan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula karena masih diberikan wewenang oleh konstitusi, apabila dibandingkan dengan Undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden yang merupakan lembaga di bawah MPR. Tetapi akan berbeda dengan TAP MPR yang ditetapkan oleh MPR yang dibentuk setelah amandemen UUD NRI 1945, maka Ketetapannya adalah setingkat dengan Undang-undang dan hanya berbentuk *reshikung* untuk administrasi internal MPR saja,<sup>11</sup> tetapi kemudian setelah berlakunya Undang-undang No 12 Tahun 2011, TAP MPR kembali dimasukkan dalam hierarki perundang-undangan yang secara otomatis dapat menjadi rujukan dalam

---

<sup>11</sup>Jimly Assididdiqi, *Perihal Perundang-undangan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.2010, hlm 38.

pembentukan Undang-undang atau kemudian dapat menjadi alat uji jika bertentangan dengan TAP MPR. Demi tercapinya konsistensi tata urutan, maka secara normatif UU berada dibawah TAP MPR maka secara otomatis pula maka Undang-undang harus sesuai dengan TAP MPR, jika tidak sesuai maka harus dilakukan pengujian.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Setelah perubahan UUD NRI 1945 maka MPR mengalami pergeseran kedudukan dengan dihapusnya aturan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir III UUD NRI 1945, yang mana dalam aturan tersebut dinyatakan MPR ialah lembaga tertinggi negara dan presiden merupakan mandatarais MPR, sehingga konsekuensi pergeseran kedudukan tersebut MPR hanya berfungsi sebagai lembaga konstituante (berwenang mengubah dan menetapkan UUD) dan berfungsi “semacam” *joint session* dari dua lembaga parlemen, yaitu DPR dan DPD. MPR juga sudah dapat dikatakan sebagai lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, sekalipun MPR dapat menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945 serta melakukan *impeachment* (pemberhentian dalam masa jabatan) terhadap Presiden dan/atau wakil presiden, namun hal tersebut tidak dapat menyatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara sebab wewenang itu hanya pemberian fungsi sebagai bagian dari proses-proses di lembag-lembaga lainnya
2. Perubahan kedudukan MPR tidak mempengaruhi kedudukan yuridis Ketetapan MPR karena ketetapan MPR masih masuk dalam hierarki peraturan perundang-undang berdasar UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan yang derajatnya berada di urutan dua di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang, kedudukan TAP MPR tersebut merupakan suatu bentuk kepastian hukum terhadap status hukum TAP MPR dikarenakan dari segi substansinya TAP MPR merupakan *staatgrundgesetz*(Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara)atau aturan pokok negara yang setingkat dengan Batang Tubuh UUD/Konstitusi yang merupakan *staatsverfassung* atau aturan dasar Negara

### **Saran**

1. Sehubungan dengan penghapusan ketentuan berkenaan dengan kedudukan MPR di dalam UUD NRI 1945, haruslah ada aturan khusus yang memberikan penjelasan tentang

kedudukan MPR di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia baik dengan dibentuknya UU baru ataupun Perubahan ke 5 UUD NRI 1945

2. Sehubungan dengan ketetapan MPR yang masih berlaku, maka sebaiknya perlu di bentuk Undang-Undang yang berhubungan dengan ketetapan-ketetapan yang di maksud, agar tercipta kejelasan hukum terhadap setatus secara legitimasi terhadap ketetapan-ketetapan MPR tersebut

## **DAFTAR PUSTAKA**

Jimly Assididdiqi, *Perihal Perundang-undangan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.2010

Kelsen Hans, *General Theory of Law And State*. ( Teori umum tentang hukum dan negara) di terjemahkan oleh Raisul Muttaqienm. Bandung. Nusa Media, Bandung. 2010

Panduan Pemasyarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jendral MPR RI, 2012. Jakarta.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 amandemen

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan

Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomer: 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1960 sampai dengan tahun 2002

Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966.Tentang Tata urutan perundang-undangan

Ketetapan MPR/No.III/MPR/2000 tentang Tata urutan perubahan kewenangan;

### **Internet**

Dwi Putra Nugraha, *TAP MPR dan Peraturan Lainnya dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*,<http://ahok.org/berita/pemikiran/tap-mpr-dan-peraturan-lainnya-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan>