

POLITIK HUKUM PENGATURAN TAP MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh:

I Made Aryana Putra Atmaja¹,

I Nyoman Suyatna²

ABSTRACT

The third Amendment of UUD 1945 in 2001 put the position of MPR is no longer as the highest state institution but equal with another state institutions. This is certainly make a legal consequence to the legal product that produced by MPR and that legal product is Tap MPR. Tap MPR is no longer regulated in hierarchy of legislation in article 7 (1) Constitution No. 10 of 2004 on the establishment of legislation because Tap MPR is not included in the general legislation. But then the issuance of Constitution No. 12 of 2011 set back Tap MPR in hierarchy of legislation because some of Tap MPR is still valid in accordance with the Tap MPR number of I / MPR / 2003 on Judicial Review Matter and Legal Status of the Tap MPR Decree from 1960-2002. If it viewed through a political perspective, it can be said that Tap MPR Decree setting tug in the hierarchy of legislation can be said to be inconsistent of legal political or unclear. Said to be inconsistent or unclear because it is not in line with changes in the MPR authority and contrary to the theory of hierarchy of norms as a result of changes in the authority of MPR must also align with the legislation and do not deserve to be above the legislation.

The debate re-occurs when the authority of the Constitutional Court to review the constitutionality of MPR is considered contrary to the 1945 Constitution questionable. Is the Constitutional Court is authorized to review the constitutionality of Tap MPR towards the UUD 1945? According to the Article 24C of UUD 1945, Constitutional Court is only authorized to review legislation towards UUD 1945. There is void of norm on the authority of the Constitutional Court but on the other side, citizens who feel their constitutional rights are violated by the existence of the MPR cannot do anything. The Constitutional Court was established with the aim of legislation under the Constitution does not conflict with the UUD 1945, the next purpose is to protect and ensure the constitutional rights of citizens contained in the UUD 1945 in order not to be violated by officials or state agencies. Departed from that purpose then the Constitutional Court is authorized to review the constitutionality of Tap MPR is considered contrary to the UUD 1945.

Key Words : Legal Politic, Tap MPR, Constitutional Court

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana, Alamat: Br. Pasek Jagapati, Abiansema Badung, email: aryanaputra888@gmail.com

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana, Alamat: Jl. Wahidin Gang VI No. 2 Denpasar. nyoman_doblar@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Banyaknya produk legislasi yang disahkan setiap tahun, menunjukkan cepatnya aselerasi dinamika perkembangan dan perubahan hukum di Indonesia. Sikap pro dan kontra tidak dapat dihindari. Salah satunya Undang-Undang Pembentukan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) yang mengatur kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Rasionalitasnya adalah secara yuridis formal kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi sudah dicabut dengan adanya amandemen UUD 1945, kesenjangan ini perlu diberikan penjelasan rasional, akibat status hukum yang ditimbulkan dengan diatur kembali Tap MPR itu. Selanjutnya berimplikasi terhadap kepastian hukum tentang lembaga apa yang berwenang untuk menguji Tap MPR jika bertentangan dengan UUD 1945?.

Dinamika yang melahirkan kesenjangan ini tidak terlepas dari politik hukum yang melandasi. Dipahami bahwa politik hukum merupakan suatu kegiatan penerapan praktis dari konsep-konsep dan cara untuk menentukan tujuan yang diinginkan dalam masyarakat.³

UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur kembali Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan beradapada hierarki kedua di bawah UUD 1945 menimbulkan ketidakkonstitenan para pembentuk undang-undang dalam menentukan arah kebijakan

hukum di Indonesia, termasuk juga terkait dengan lembaga yang berwenang melakukan uji materi terhadap Tap MPR tersebut.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah politik hukum pengaturan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menguji konstitusionalitas Tap MPR jika dianggap bertentangan dengan UUD 1945?

3. Tujuan Penelitian

1. Tujuan umum
Untuk mengetahui keberadaan Tap MPR dalam konteks politik hukum ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah adanya perubahan UUD 1945.
2. Tujuan khusus
 - a. Untuk mengetahui politik hukum pengaturan ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan
 - b. Untuk mengetahui apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Tap MPR yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mengkaji asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, mengkaji perbandingan-perbandingan hukum serta sejarah hukum.⁴ Penelitian

³ Syaukani, Imam & Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.26

⁴ Soerjono S. & Sri M., 2012, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu tinjauan Singkat*, Cet. Ke-14, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm.14

normatif mendasarkan pada bahan hukum primer dan sekunder.

III. HASIL PEMBAHASAN

1. Perkembangan Politik Hukum Ketetapan MPR

A. Sebelum Perubahan

Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang dikenal dengan MPR pertama kali dilontarkan oleh Soekarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945 dalam pembahasan BPUPKI.⁵ Konsep kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dapat diilustrasikan bahwa kedaulatan rakyat yang merupakan kedaulatan politik dalam sistem ketatanegaraan dilaksanakan oleh MPR⁶. Lembaga pelaksana ini memiliki otoritas untuk menetapkan UUD yang menimbulkan kedaulatan hukum, dan pada dataran lebih rendah diaktualisasikan oleh Presiden dan DPR. Kedaulatan hukum yang berupa Tap MPR ini menjadi dasar bagi MPR untuk menyelenggarakan pemerintahan. Karena kewenangan yang diberikan kepada MPR dan dianggap merupakan penjelmaan rakyat sehingga kedudukan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah UUD 1945.

MPR menjadi satu-satunya lembaga sebagai penjelmaan aspirasi rakyat seluruh Indonesia melalui Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁷ Sangat jelas UUD 1945 menempatkan

MPR sebagai lembaga *super power* yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan secara eksplisit tertulis bahwa MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.⁸ Atau dengan kata lain tidak ada lembaga negara lainnya setingkat dengan MPR, maka segala putusan MPR tidak dapat diubah atau dibatalkan oleh lembaga negara lain.⁹

Tap MPR yang berupa peraturan perundang-undangan dalam praktek penyelenggaraannya dapat mengikat ke dalam dan ke luar MPR. Mengikat ke dalam MPR merupakan Keputusan MPR yang bersifat *beschiking* atau konkrit dan mengikat ke luar MPR merupakan Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* atau umum.¹⁰ Kemudian segala peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus berdasarkan atau perintah dari Tap MPR.¹¹

B. Sesudah Perubahan

Pada tahun 1999-2002 dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Perubahan struktur lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni sistem yang bercorak vertikal-hierarkis menjadi horizontal-hierarkis. Dalam sistem lama, seluruh lembaga negara disusun secara bertingkat dengan MPR berada pada kedudukan tertinggi. Di bawahnya terdapat sejumlah lembaga lainnya, yang berkedudukan sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.

⁵ Saldi Isra, 2013, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.3-7.

⁶ Ismail S., 1965, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, CV. Calindra, Jakarta, hlm.45

⁷ Riri Nazriyah, *MPR RI. Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.53.

⁸ Taufiqurrohman S., 2004, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm.6.

⁸⁹ Riri Nazriyah, Op.cit. hlm.52.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Setelah adanya amandemen terhadap UUD 1945, undang-undang yang akan dibuat sudah direncanakan melalui program legislasi nasional (Prolegnas).

Perubahan UUD 1945 yang dirancang menjadi dua kamar, sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri, demikian pula DPD dan DPR, hal ini menunjukkan malah menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, MPR).¹²

Perubahan Pasal 3 mengenai wewenang MPR dengan rumusan bahwa MPR menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara kemudian Diubah menjadi Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. Ayat (2): Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar. Ketentuan ini dirumuskan untuk melakukan pendataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar agar dapat diwujudkan secara optimal sistem *check and balances* antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).¹³

Dengan perubahan ini, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat presiden dan

wakil presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan presiden dan wakil presiden langsung oleh rakyat, di mana mereka memiliki program-program yang ditawarkan langsung kepada rakyat.

Dihapuskannya wewenang pembentukan Tap MPR berdasarkan Amandemen ketiga, bukan berarti MPR tidak diperbolehkan untuk membentuk Tap MPR, tetapi masih tetap diperbolehkan hanya sebatas ketetapan MPR mengenai pelantikan maupun pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.“

Ini berarti bahwa Tap MPR tidak lagi bersifat mengatur secara umum (*regeling*) tetapi sudah bersifat konkrit dan individual (*beschikking*).¹⁴ Menurut UU yang baru Tap MPR diatur kembali dalam hierarki yang ditempatkan di bawah UUD 1945. Ini berarti Tap MPR tidak lagi hanya bersifat *beschikking* tetapi juga bersifat *regeling*, berdasarkan penjelasan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011. Dengan ditematkannya Tap MPR tersebut di bawah UUD 1945 konsekuensinya adalah Tap MPR termasuk kedalam peraturan-perundang-undangan kembali, Padahal MPR berdasarkan perubahan UUD 1945 tidak berwenang lagi mengeluarkan Tap MPR yang bersifat *regeling*.¹⁵

¹² Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UUI Press, Yogyakarta, hlm.5.

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.23-24.

¹⁴ Moh Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 32-34.

¹⁵ Hal ini tentu bertolak belakang dengan tujuan dari pembentuk undang-undang sebelumnya dan tidak sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 yang memberikan penafsiran berbeda. Meskipun MPR tidak dapat lagi membentuk Tap MPR yang bersifat mengatur, tetapi konsekuensi diaturnya kembali Tap MPR kedalam hierarki peraturan perundang-undangan akan menimbulkan ketidakkonsistenan pembentuk undang-undang dalam menentukan arah kebijakan pembangunan hukum di Indonesia.

Tarik ulur tentang pengaturan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan membuat adanya politik hukum yang inkonsisten/tidak jelas dengan tujuan untuk membentuk undang-undang itu sendiri. Ketidakjelasan pengaturan Tap MPR tersebut dapat dilihat dari beberapa hal. *Pertama*, karena tidak sejalan dengan perubahan kewenangan dan struktur ketatanegaraan yang menerapkan horizontal fungsional dimana MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan Tap MPR yang bersifat *regeling* atau pengaturan tetapi hanya dapat mengeluarkan Tap MPR yang bersifat *beschikking*. Dengan diaturnya kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka Tap MPR kembali disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang.

Kedua, bertentangan dengan teori penjenjangan norma dari Hans Kelsen. Teori ini mengungkapkan bahwa hukum mengatur pembentukannya sendiri, karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut.¹⁶ Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lainnya digambarkan sebagai hubungan superordinasi dan subordinasi, kesatuan norma-norma ini ditunjukkan bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi dan diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk

kesatuan tata hukum.¹⁷ Teori tersebut dapat direfleksikan juga dalam sistem norma hukum di Indonesia, dimana Pancasila merupakan sumber dasar hukum nasional¹⁸ atau disebut norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*). UUD 1945 dan Ketetapan MPR disebut sebagai Aturan dasar atau aturan pokok (*staatsgrungetz*), dilanjutkan dengan undang-undang (*formell getetz*) serta peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*verordnung und Autonome satzung*).¹⁹ Tap MPR disebut sebagai aturan pokok/aturan dasar negara karena berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder.²⁰ Tap MPR memiliki karakter norma hukum umum abstrak dan umum konkrit.

Setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945²¹ Tap MPR tidak dapat lagi disebut sebagai *staatsgrundgetetz* tetapi menjadi norma yang sederajat dengan undang-undang. Jika disesuaikan dengan teori penjenjangan norma bahwa setiap peraturan yang berada di bawahnya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Dalam hal ini Tap MPR hanya mengatur beberapa norma yang

¹⁶ Kelsen, H. 2010, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusa Media, Bandung, hlm.180-182

¹⁷ Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, UMM Press, Malang, hlm.22

¹⁸ Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum

¹⁹ Sumali, *Op.cit*, hlm.24.

²⁰ M. Farida, 2007, *Ilmu Perundang – undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius Yogyakarta, hlm.130-132.

²¹ Tentunya ada konsekuensi dari MPR yang tidak lagi menjadi aturan dasar negara atau aturan pokok negara.

tidak berhubungan dengan undang-undang di bawahnya.²² Undang-undang yang dibentuk setelah perubahan tersebut langsung merujuk kepada UUD 1945. Padahal seharusnya ada hubungan superordinasi atau subordinasi antara hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Sehingga dapat dikatakan bahwa diaturnya kembali Tap MPR ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tidak sejalan atau bertentangan dengan teori penjenjangan norma.

2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi dilengkapi dengan empat kewenangan dan satu kewajiban yaitu (a) menguji konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, (b) memutuskan kewenangan antar lembaga negara di Indonesia, (c) memutuskan perselisihan atau sengketa mengenai hasil pemilihan umum, (d) memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir pembubaran partai politik, dan (e) memutuskan pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR²³. Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap UUD dalam melaksanakan fungsi peradilanannya. Dengan

adanya Mahkamah Konstitusi, potensi konflik antar golongan dapat diredam dan bahkan diselesaikan melalui cara beradab di meja merah Mahkamah Konstitusi.²⁴ Mahkamah Konstitusi disamping berfungsi sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi juga adalah pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*), bahkan, Mahkamah Konstitusi juga merupakan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human right*).²⁵

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi atas dasar pemikiran bahwa UUD 1945 yang merupakan dasar negara harus dijaga dan dikawal secara konsisten. **Penafsiran Konstitusional Terhadap Kedudukan Ketetapan MPR**

MPR tidak lagi dapat membentuk Tap MPR yang mengatur secara umum (*regeling*), akan tetapi tidak akan menutup kemungkinan bahwa akan terdapat permohonan pengujian Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 oleh warga Negara yang mempunyai *legal standing* dimana hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakuknya Tap MPR yang masih berlaku tersebut.

Sebelumnya sesuai dengan tujuan dibentuknya mahkamah konstitusi sebagai lembaga yang didesain untuk melaksanakan fungsi *constitutional review* dimana Tap MPR merupakan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945 maka jika terjadi pelanggaran terhadap

²² Setelah lahirnya Tap MPR No. 1/MPR/2003

²³ Jiiimy Asshiddiqie, *op.cit*, hlm.131

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid*

hak-hak konstitusional warga negara akibat berlakunya Tap MPR tersebut maka tentunya Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji konstitusionalitas dari norma yang ada dalam Tap MPR tersebut. Sehingga ada jaminan ketika terjadi pelanggaran terhadap hak-hak warga negara yang diatur dalam UUD 1945.

IV. PENUTUP

1. Kesimpulan

1. Dilihat dari perspektif politik hukum pengaturan Tap MPR dalam tingkatan peraturan perundang-undangan dikatakan sebagai politik hukum yang tidak konsisten atau tidak jelas. Ketidakjelasan pengaturan Tap MPR tersebut ada beberapa hal yang tidak sesuai dengan semangat konstitusi. *Pertama*, karena tidak sejalan dengan perubahan ketiga konstitusi yang menempatkan MPR sederajat dengan lembaga negara yang lainnya. *Kedua*, bertentangan dengan teori penjenjangan norma dari Hans Kelsen karena kedudukan MPR yang tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi mengakibatkan tidak tepatnya Tap MPR berada di atas undang-undang.
2. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Konstitusionalitas Tap MPR yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 melalui penafsiran konstitusi.

2. Saran

1. Agar beberapa Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku segera dibuatkan undang-undang sesuai

dengan substansi Tap MPR yang diatur sehingga pengaturan Tap MPR dalam susunan perundang-undangan tidak diatur kembali dan sejalan dengan konsekuensi Perubahan UUD 1945 .

2. Agar menyempurnakan konstitusi dengan menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji segala peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta
- _____, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta
- Ibrahim, Jhony, 2006, *Teori dan metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang
- Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang – undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius Yogyakarta
- Kelsen, Hans, 1970, *Teori Hukum Murni: Dasar – Dasar Ilmu Hukum Normatif*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Nusa Media dan Nuansa, Bandung
- Mahfud MD, Moh., 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Nasriyah, Riri 2007, *MPR RI. Kajian Terhadap Produk Hukum dan Propek di Masa Depan*. FH UII Press, Yogyakarta

- Palguna, I Dewa Gede, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain). Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran hak-hak konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji, 2012, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu tinjauan Singkat*, Cet. Ke-14, PT. Raja Grafindo, Jakarta
- Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, UMM Press, Malang,
- Suny, Ismail, 1965, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, CV. Calindra, Jakarta
- Syahuri, Taufiqurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Syaukani, Imam & Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.