



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 3 Nomor 2 Tahun 2023 Page 9263-9277

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Khairul Umam

Universitas Mataram, Indonesia

Email: khairulumam@unram.ac.id ¹✉

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengapa Tap MPR dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual dan sejarah. Penelitian ini menerangkan bahwa alasan dimasukkannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada posisi di bawah UUD 1945 sebagaimana yang di atur dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 adalah karena hingga saat ini, masih terdapat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (regeling) dan berlaku sebagai produk peraturan yang mengikat untuk umum. Dimasukkannya kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah karena hingga saat ini, masih terdapat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (regeling) dan berlaku sebagai produk peraturan yang mengikat untuk umum.

Kata Kunci: *Tap MPR, Hierarki, Peraturan Perundang-undangan*

Abstract

This research aims to understand why the Decree of the People's Consultative Assembly (Tap MPR) is reintroduced into the hierarchy of legislation according to Law No. 12 of 2011 on the Formation of Legislation. This research uses normative research with a statute approach, conceptual approach, and historical approach. This research explains that the reason for the reintroduction of Tap MPR as one type of legislation and its placement in the hierarchy of legislation below the 1945 Constitution as regulated in Article 7, Paragraph (1) of Law No. 12 of 2011 is because there are still MPR Decrees that have regulatory effects and are binding regulations for the general public. In conclusion, the reintroduction of Tap MPR into the hierarchy of legislation is due to the existence of MPR Decrees that have regulatory effects and are binding regulations for the general public.

Keyword: *Tap MPR, Hierarchy, Legislation*

PENDAHULUAN

UUD 1945 memang tidak secara tegas menentukan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Melainkan tumbuh dan berkembang melalui praktek ketatanegaraan Indonesia. Status dan kedudukan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan menjadi jelas setelah dikeluarkannya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Pertimbangan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan ini mengandung dua asas penting, yaitu:

1. Penentuan secara hukum (*positiefrechtelijk*), keputusan-keputusan yang tergolong sebagai peraturan perundang-undangan. Diakui bahwa, penjenisan peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam ketetapan ini disatu pihak tidak lengkap tetapi dipihak lain berlebihan. Penentuan jenis itu sendiri menimbulkan berbagai konsekuensi. Perumusan keputusan yang berupa peraturan perundang-undangan akan berbeda dengan yang bukan peraturan perundang-undangan. Suatu materi muatan akan disesuaikan dengan jenis-jenisnya. Misalnya tidak akan ada materi-materi pidana dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang kecuali ditentukan secara khusus oleh suatu undang-undang.
2. Penentuan secara hukum tata urutan peraturan perundang-undangan. Karena tata urutan tersebut ditentukan secara hukum (*positiefrechtelijk*), konsekuensinya antara lain apabila suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkatannya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus dianggap batal demi hukum (*van rechtswege nitieg*).

Keberadaan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ternyata menimbulkan banyak kerancuan dan perdebatan tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini mendorong dikeluarkan Tap MPR Nomor V/1973 (Pasal 3) dan Tap MPR Nomor IX/1978 yang memerintahkan agar Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 segera disempurnakan. Namun penyempurnaan itu ternyata

membutuhkan waktu yang cukup lama, barulah pada tahun 2000 Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah tata urutan peraturan perundang-undangan dengan mengeluarkan Tap MPR III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, dengan mencabut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Berdasarkan tinjauan yang ditetapkan dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003, terlihat bahwa hingga saat ini masih ada Tap MPR yang berlaku. Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Tap MPR sempat tidak dimasukkan ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, hal ini sebagai konsekuensi logis dari kebijakan dan keputusan MPR sendiri dalam amandemen UUD 1945 yang menyebabkan hilangnya kewenangan MPR untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur. Namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tap MPR dimasukkan kembali dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Masuknya kembali Tap MPR ternyata menimbulkan permasalahan yang tidak kalah rumit dibandingkan sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Masuknya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan bukan tanpa alasan, masih berlakunya beberapa Tap MPRS dan Tap MPR menjadi salah satu dasar pertimbangan untuk memasukkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Adapun alasan penelitian tentang permasalahan ini yaitu, karena Tap MPR banyak menimbulkan perdebatan antara para ahli hukum tentang eksistensinya di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dikarenakan hingga saat ini Indonesia belum memiliki peraturan yang mengatur secara tegas dan tepat mengenai Tap MPR, serta belum jelasnya produk hukum seperti apakah Tap MPR tersebut.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah: Mengapa Tap MPR dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan yang digunakan yaitu *Statue Approach*, *Conceptual Approach*, dan *Historical Approach*. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Sedangkan pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi dokumen, selanjutnya analisis bahan hukum dilakukan dengan analisis kualitatif kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sistem Norma Hukum Di Indonesia

Sistem norma hukum Indonesia telah ada sejak 67 tahun yang lalu, yaitu melalui proklamasi kemerdekaan sebagai politik hukum yang pertama, Indonesia menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Dengan itu terbentuklah pula sistem norma hukum Indonesia. Dalam sistem norma hukum di Indonesia, Pancasila merupakan *grundnorm* atau *staatsfundamentalnorn* yang merupakan norma hukum yang tertinggi. Kemudian dibawahnya secara berturut-turut yaitu Aturan Dasar Negara (Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta Hukum Dasar tidak tertulis) atau yang disebut oleh Nawiasky sebagai "*Staatsgrundgesetz*", Undang-Undang (*Formell Gesetz*), Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom (*Verordnung* dan *Autonome Satzung*).

Dilihat dari sistem norma hukum Indonesia, maka dapat dipahami bahwa Pancasila yang merupakan norma fundamental negara yang berisi pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan pasal-pasal dalam UUD 1945, sedangkan aturan yang ada dalam UUD 1945 merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan aturan-aturan dalam Ketetapan MPR, begitu pula aturan yang ada dalam UUD 1945 dan Ketetapan MPR adalah merupakan sumber dan dasar dari pembentukan Undang-Undang.

Namun, dari struktur sistem norma hukum Indonesia tersebut terdapat beberapa masalah yang mengundang kritik dari para ahli hukum menyangkut kedudukan Ketetapan MPR yang lebih rendah daripada UUD 1945. Padahal keduanya, baik Ketetapan MPR maupun UUD 1945 dibentuk oleh lembaga yang sama yakni MPR. Meskipun Ketetapan MPR secara hierarki berada di bawah UUD 1945, dan ketentuan-ketentuan di dalamnya masih bersifat umum dan masih merupakan norma hukum yang pokok-pokok saja, serta belum dilekatkan oleh sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Namun, keberadaan Ketetapan MPR yang setingkat lebih rendah dari UUD 1945 pada dasarnya dapat dipahami dengan mengedepankan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh MPR.

Selain itu, menurut Maria Farida kedudukan UUD 1945 yang berdasar di atas Ketetapan MPR akan menjadi lebih jelas apabila dikaji dengan Teori Pengikatan Diri (*selbtsbindungstheorie*) dari George Jellinek. Secara teori Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mempunyai kualitas utama sebagai konstituante itu mula-mula menjalankan fungsi yang pertama yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar Negara. Setelah Undang-Undang Dasar itu terbentuk, kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut mengikatkan diri pada ketentuan Undang-Undang Dasar yang ia bentuk (sesuai dengan *selbtsbindungstheorie*). Selanjutnya dalam menjalankan fungsinya yang kedua, yaitu menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dituangkan dalam Ketetapan-Ketetapan MPR, dan pada saat itu Majelis Permusyawaratan Rakyat tunduk pada aturan-aturan yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar tersebut.

B. Produk Hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Berubahnya kedudukan MPR juga berimplikasi kepada tugas dan wewenang MPR. MPR tidak

lagi mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, kecuali jika Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Selain itu, MPR juga tidak mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Secara konstitusional kewenangan MPR diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Menurut ketentuan Pasal 3 juncto Pasal 37 UUD 1945 (sebelum perubahan), Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang (i) menetapkan Undang-Undang Dasar, (ii) mengubah Undang-Undang Dasar, (iii) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (iv) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Diberikannya kewenangan terhadap MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara adalah konsekuensi logis dari kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara tempat dimana Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab. Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/1973 Pasal 102, ditentukan bahwa bentuk putusan MPR adalah:

- 1) Ketetapan MPR (mengikat ke luar dan ke dalam Majelis)
- 2) Keputusan MPR (mengikat ke dalam Majelis)

Pada tahun 1999-2000 bentuk produk hukum MPR bertambah satu lagi yaitu "Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945", sehingga produk pengambilan keputusan MPR yang diperoleh melalui persidangan dapat dijumpai dalam bentuk (i) Ketetapan, (ii) Keputusan, dan (iii) Perubahan Undang-Undang Dasar. Namun, untuk produk hukum yang disebut ketetapan, baik yang mengikat ke dalam maupun ke luar sama-sama dapat disebut sebagai Ketetapan MPR.

C. Kedudukan Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR

Sebelum Perubahan UUD 1945, status dan kedudukan Ketetapan MPR/S adalah sebagai salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang sebagaimana yang di atur dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Pertimbangan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang dan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang yang mencabut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Setelah perubahan UUD 1945, posisi dan kedudukan Ketetapan MPR sempat tidak jelas. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengeluarkan Ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan sehingga secara otomatis Ketetapan MPR bukan lagi merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Sampai akhirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. kembali mendudukan Ketetapan MPR/S pada posisinya yang semula dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu berada di bawah UUD 1945 dan di atas

Undang-Undang.

D. Tinjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPR/S

Berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 ini, 139 ketetapan MPR/S yang pernah berlaku diklasifikasikan ke dalam 6 (enam) kolompok, pengelompokan tersebut adalah sebagai berikut: (1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; (2) dinyatakan tetap berlaku; (3) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004; (4) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang; (5) tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai di laksanakan; (6) dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.

Dari semua Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang pernah berlaku hanya tinggal 14 ketetapan yang relevan untuk dibahas, ketetapan tersebut meliputi 3 ketetapan yang ada dalam Pasal 2 dan 11 ketetapan yang ada dalam Pasal 4. Namun, dari 14 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut yang masih berlaku hingga saat ini hanya 8 ketetapan saja, yaitu 2 ketetapan dalam Pasal 2 dan 6 ketetapan dalam Pasal 4 sebagai berikut:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme. Ketetapan MPRS ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan diberlakukan dengan berkeadilan, dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Ketetapan MPRS ini tetap berlaku sebagai pedoman dalam kebijakan politik nasional.
2. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi Ketetapan MPR ini dinyatakan berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberi kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD Negara RI tahun 1945.
3. Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera (Amanat Penderitaan Rakyat) Ketetapan ini masih berlaku karena undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda-tanda kehormatan belum terbentuk.
4. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ketetapan ini masih berlaku selama belum terlaksananya atau dituangkan seluruhnya dalam undang-undang.
5. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
6. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
7. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan

dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

8. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

E. Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

1. Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

Pada masa Orde Lama telah dikeluarkan berbagai bentuk peraturan perundangan yang sama sekali tidak dikenal dalam UUD 1945, seperti Peraturan Presiden (Perpres) dan Penetapan Presiden (Penpres). Alasan Soekarno mengeluarkan bentuk peraturan ini untuk melaksanakan Dekrit Presiden. Namun, menurut Orde Baru peraturan itulah yang menyebabkan terjadinya sebagian besar penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. Oleh karenanya perlu ada perbaikan yang sangat mendasar. Alasan itulah yang mendasari DPR-GR mengeluarkan "Memorandum mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI" pada tanggal 9 Juni 1966 yang kemudian menjadi Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Terkait hierarki peraturan perundang-undangan dalam lampiran II Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia berdasarkan UUD 1945, memuat hal-hal sebagai berikut:

a) Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan

Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- 2) Ketetapan MPR.
- 3) Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
- 5) Peraturan Pemerintah,
- 6) Keputusan Presiden,
- 7) Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
 1. Peraturan Menteri
 2. Instruksi Menteri

Selanjutnya pada point b lampiran II Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia berdasarkan UUD 1945, menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar.

Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang atau Keputusan Presiden.

- 2) Ketetapan MPR
 - a. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang.
 - b. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.
- 3) Undang-undang.
 - a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR.
 - b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang.
- b) Peraturan Pemerintah.
 - 1) Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-undang.
 - 2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.
- c) Keputusan Presiden.

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan Pemerintah.
- d) Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya.

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Dalam lampiran II Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia berdasarkan UUD 1945 menegaskan sistem norma hukum yang berlapi-lapis atau berjenjang-jenjang. Dimana suatu norma hukum berlaku, berdasarkan dan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi.

Kehadiran Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dimasa peralihan, meyebabkan terdapat banyak kelemahan-kelemahan terhadap substansi yang diatur, salah satunya mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan, sehingga perbaikan merupakan sesuatu yang tidak mungkin dihindari. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat dilihat dalam Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan Yang Termaktub Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973, yang menetapkan bahwa Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dinyatakan tetap berlaku namun perlu disempurnakan.

2. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Penyempurnaan kekurangan dari Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 baru bisa terlaksana setelah reformasi, yaitu melalui Rapat Paripurna ke-9 tanggal 18 Agustus Tahun 2000 Sidang Tahunan MPR, telah ditetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ditentukan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah

Dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 ini, Ketetapan MPR tetap ditempatkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah UUD 1945. Meskipun demikian, terdapat beberapa perbedaan antara Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dengan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) diletakkan berada di bawah Undang-Undang sedangkan pada Tap MPR sebelumnya Perpu diletakkan sejajar dengan Undang-Undang. tentu alasannya jelas yaitu karena Perpu memiliki materi muatan yang sama dengan Undang-Undang.

Menurut Jimly, penempatan Perpu pada urutan keempat di bawah Undang-Undang dapat menimbulkan penafsiran seakan kedudukan Perpu itu berada di bawah Undang-Undang, padahal kedudukan hukum keduanya adalah sederajat. Oleh karena itu, seharusnya posisi Perpu ditempatkan seperti dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, dimana keduanya ditempatkan pada urutan ketiga.

Walaupun Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dikeluarkan untuk menyempurnakan ketetapan terdahulu, tetapi Ketetapan ini justru menimbulkan persoalan baru, yaitu dengan menempatkan Perpu di bawah Undang-Undang. padahal seharusnya kedua peraturan perundang-undangan tersebut berada pada posisi yang sederajat.

3. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia dan pergolakan politik yang terjadi, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur kembali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 Ayat (1) disebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah

- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah, yang meliputi:
 - 1) Peraturan Daerah Provinsi
 - 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 - 3) Peraturan Desa

Dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, terdapat beberapa perbedaan dengan dua Ketetapan MPR/S yang sebelumnya juga mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut meliputi: 1). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak memasukkan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, 2). Sebelum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disahkan Peraturan Presiden disebut dengan Keputusan Presiden, karena pada waktu itu Keputusan Presiden mempunyai dua sifat, yaitu Keputusan Presiden yang bersifat sebagai pengaturan (regelling) dan Keputusan Presiden yang bersifat menetapkan (beschikking). Oleh karena itu, Keputusan Presiden yang bersifat menetapkan disebutkan Keputusan Presiden, sedangkan Keputusan Presiden yang bersifat mengatur disebut Peraturan Presiden, dan 3). Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini dijabarkan secara lebih detail mengenai Perda, yaitu:

- a) Peraturan daerah propinsi dibuat oleh DPRD propinsi bersama dengan gubernur;
- b) Peraturan daerah kabuten / kota dibuat oleh DPRD kabuten / kota bersama bupati / wali kota; dan
- c) Peraturan desa / peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama;

Pertimbangan untuk tidak memasukkan Ketetapan MPR sebagai salah jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara jelas. Para ahli hukumpun berbeda pendapat mengenai eksistensi Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Mahfud MD, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dibuat, antara lain untuk menyesuaikan dengan tuntutan UUD 1945 hasil amandemen dengan menetapkan jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan tidak lagi memasukkan Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan Maria Farida sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya mengatakan bahwa Ketetapan MPR bukan termasuk peraturan perundang-undangan karena Ketetapan MPR merupakan pokok Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (staasgrundgesetz) yang hanya berisi garis-garis besar dan pokok-pokok kebijakan negara saja, serta merupakan norma hukum tunggal dan tidak memuat sanksi sehingga Ketetapan MPR bukan merupakan peraturan perundang-undangan melainkan merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (staasgrundgesetz). Memang terdapat banyak alasan-alasan yang dikemukakan oleh para pakar hukum di Indonesia mengenai mengapa Tap MPR bukan termasuk dalam peraturan perundang-undangan sehingga harus dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, timbul pertanyaan apabila UUD 1945 dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mengapa

Ketetapan MPR tidak juga dimasukkan di dalamnya, oleh karena berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Pasal 2 dan Pasal 4, saat ini masih terdapat 14 Ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku, entah itu dengan ketentuan tertentu atau sampai dengan terbentuknya Undang-Undang.

4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah mengeluarkan Tap MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000. Hal ini memperlihatkan adanya ketidak-konsistenan pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mana seharusnya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, salah satu alasan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memiliki sejumlah kekurangan atau kelemahan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat, terutama yang menyangkut aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Diantara kelemahan-kelemahan tersebut adalah dengan mengeluarkan Tap MPR dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, dalam Rapat Panitia Khusus revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, DPR dan Pemerintah telah sepakat memasukkan kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang diundangkan tanggal 12 Agustus 2011.

Dengan dimasukkannya Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan serta ditempatkan pada posisi ke dua di bawah UUD 1945 dalam hierarki peraturan perundang-undangan, merubah kembali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur sebelumnya oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan 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.

Masuknya kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan tentu berimplikasi terhadap eksistensi Tap MPR itu sendiri. Dimana dalam sejarah perjalanan Tap MPR, seringkali menimbulkan pro dan kontra mengenai keberadaan atau eksistensinya sebagai salah

satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Bahkan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang secara jelas dan tegas mengatur kedudukan Tap MPR, masih saja terdapat berbagai kritik mengenai eksistensi dan kedudukan Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan.

Beberapa catatan terkait dimasukkannya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dikemukakan oleh Guru Besar Ilmu Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Andalas adalah salah satu kritik terhadap keputusan DPR dan Pemerintah memasukan kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun catatan-catatan tersebut sebagai berikut:

Pertama; memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang masih berlaku sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu yang tidak urgen. Malah terkesan berlebihan. Sebab, tanpa mencantumkan dan meletakkannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimaksud masih tetap diakui keberadaannya.

Secara konstitusional, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003. Oleh karena itu, mandat Pasal I Aturan Tambahan tersebut akan otomatis menjadi dasar hukum bagi Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Jadi, dasar pembentukan Tap MPR yang masih dinilai berlaku adalah Tap MPR itu sendiri, bukan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Tap MPR

Kedua; bila alasan dimasukkannya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah karena masih banyak Tap MPR yang berlaku, lalu dengan memasukkannya ke dalam hierarki akan mengesahkan keberadaannya pada tingkat hierarki di bawah UUD dan di atas undang-undang, maka pemahaman yang muncul adalah undang-undang-lah yang menjadi dasar hukum keberadaan Tap MPR yang masih eksis. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar hukum keberadaan Tap MPR. Secara hukum hal ini tidak logis. Bagaimana mungkin produk hukum yang lebih rendah menjadi dasar hukum pemberlakuan produk hukum yang hierarkinya lebih tinggi? Bukankah secara teori, hukum yang lebih tinggi yang semestinya menjadi landasan atau sumber bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*)?

Ketiga; dimasukkannya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan kesia-siaan. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan Tap MPR yaitu adalah Tap MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Bila dibaca lebih jauh, Tap MPR yang dimaksud dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan Tap MPR yang keberadaannya bersifat sementara. Dalam arti, bila undang-undang terkait materi yang diatur dalam Tap MPR tersebut terbentuk, maka Tap MPR tersebut tidak berlaku lagi. Artinya, Tap MPR yang dimaksud

tidak aka ada lagi. Dengan demikian, memasukkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi kehilangan makna.

Keempat; karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak hanya mengatur undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, tetapi juga menyebutkan kedudukan UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Seyogyanya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menjelaskan kedudukan dari Ketetapan MPR dalam hierarki, dan tidak hanya menunjuk status dari beberapa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku untuk dijadikan alasan masuknya Ketetapan MPR sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Beberapa catatan di atas memperlihatkan bahwa sesungguhnya memasukkan Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah merupakan suatu kesalahan. Akan tetapi, masuknya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan bukan tanpa pertimbangan yang matang. Dalam Rapat Panitia Khusus revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sucipto, Anggota Komisi III dari Partai Demokrat, menjelaskan berdasarkan masukan-masukan dari pakar hukum, di antaranya Hakim Konstitusi Prof Maria Farida Indrati memang ada usulan untuk memasukan kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sucipto juga menjelaskan secara teoritis ada tiga produk yang dihasilkan oleh MPR. Yakni, (1) Perubahan UUD 1945, (2) Keputusan MPR yang bersifat mengikat ke dalam, dan (3) Ketetapan MPR yang bersifat mengikat ke dalam dan ke luar. Dan apabila ketetapan sudah dikeluarkan, tak satu pun warga negara boleh menolaknya.

Mengingat Tap MPR sebagai materi baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebenarnya bukanlah suatu materi yang benar-benar baru, karena sebelumnya Tap MPR juga pernah menjadi salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 yang kedudukannya setingkat di bawah UUD 1945. Oleh karena itu, dimasukkannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sesungguhnya bukanlah penambahan materi baru, melainkan memperbaiki kesalahan pembentuk Undang-Undang sebelumnya.

Maka dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kepastian hukum dan eksistensi Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi semakin jelas. Karena jika pembentuk undang-undang membiarkan Tap MPR tetap tanpa status yang jelas, maka timbul kerancuan dan ketidak pastian hukum terhadap status Ketetapan MPR/S apakah merupakan suatu peraturan perundang-undangan atau bukan. Dengan demikian, hal tersebut membuktikan ketidak-konsistenan pembentuk undang-undang dalam menentukan status hukum suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena sejak dikeluarkan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Ketetapan MPR/S digolongkan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD 1945. Apakah mungkin suatu peraturan perundang-undangan yang telah berlaku sebagai sebuah peraturan yang mengikat bagi seluruh masyarakat berubah statusnya dengan tidak lagi dijadikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan. Lalu

bagaimana kepastian hukum dari peraturan perundang-undangan yang pernah dibentuk sebelum statusnya berubah menjadi peraturan biasa.

Memahami maksud dan semangat pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang banyak menimbulkan kerancuan dan multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum. Maka, masuknya Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapatlah dipahami sebagai suatu langkah untuk mengembalikan kepastian hukum terhadap ketetapan-ketetapan MPR yang masih berlaku hingga saat ini. Selain itu, Tap MPR juga kembali menjadi sumber hukum formal dan materil yang menjadi salah satu rujukan selain UUD 1945. Bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan saja melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa alasan dimasukkannya kembali Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada posisi di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang sebagaimana yang di atur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah karena hingga saat ini, masih terdapat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (regeling) dan berlaku sebagai produk peraturan yang mengikat untuk umum. Oleh karena itu, memasukkan kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah langkah tepat untuk menegaskan eksistensinya sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada setingkat lebih rendah dari UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Pers. 2006
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta: 1990.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. 1. Ed. 2. Bandung: Alumni. 1997.
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia. Jakarta: 2007.
- Soeprapto, Maria Farida Indriati. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. 1998.
- Thontowi, Jawahir. *Pancasila Dalam Perspektif Hukum “Pandangan Terhadap*

- Ancaman; The Lost Generation*". Yogyakarta: UII Press. 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. "Tata Urut Perundang-Undangan dan Problem Praturan Daerah", disampaikan dalam rangka loka karya anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, Jum'at 22 Oktober 2000.
- Nurbaningsih, Enny. *Hierarki Baru Peraturan Perundang-Undangan*. (Makalah Disampaikan Dalam Workshop Sosialisasi UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Pemda Propinsi DIY. 21 Desember 2004.
- Yuliandri, Makalah disampaikan dalam Sarasehan Nasional dalam Rangka Memperingati Hari Konstitusi dan HUT ke 67 MPR-RI, dengan Tema: "Implementasi Ketetapan MPR RI dalam Mewujudkan Sistem Hukum yang Demokratis dan Berkeadilan "(Pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta 29 Agustus 2012.
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Pertimbangan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).