

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia

Para ahli Donner Prins (1976) menjelaskan bahwa ketetapan itu adalah perbuatan hukum publik yang bersegi satu, berhubungan dengan itu ketetapan dapat diartikan sebagai pernyataan kehendak, sedangkan pernyataan kehendak itu berasal dari hukum privat maka haruslah berhati-hati di dalam menetapkan sesuatu hal itu tergolong sebagai ketetapan pemetintah ataukah perbuatan hukum privat.⁷⁹

Dalam pasal 3 sebelum amandemen ditentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan UUD dan GBHN. Dengan istilah menetapkan tersebut maka orang berkesimpulan bahwa produk hukum yang dibentuk oleh MPR disebut TAP MPR⁸⁰.

Berdasarkan Pasal 102 TAP MPR No. 1/MPR/1973 tentang peraturan tata tertib MPR ditentukan tentang bentuk-bentuk keputusan MPR. Pertama, TAP MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan kedalam majelis; kedalam keputusan

⁷⁹ Faried Ali, *op.cit*, h. 78

⁸⁰ Zainal Azikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), h.156

MPR, yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam majelis.⁸¹

Ketetapan MPR termasuk dalam aturan dasar karena secara formal UUD dan TAP MPR dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu MPR. Walaupun TAP MPR termasuk dalam kelompok aturan dasar yang sama, kedua aturan dasar tersebut terdapat perbedaan, minimal ada 2 perbedaan, yaitu:

- 1) Pembentukan dan perubahan batang tubuh UUD 1945 memerlukan persyaratan formal yang berat, sebagaimana ditentukan oleh pasal 37 UUD 1945 dan TAP MPR No.IV/MPR/1983 serta UU No.5 Tahun 1985, sedangkan pembentukan dan perubahan ketetapan MPR tidak seberat itu, sebagaimana ditentukan pasal 95 ketetapan MPR No 1/MPR/1983
- 2) Persyaratan material, yakni perubahan UUD 1945 tidak boleh mengganggu keselarasan dan harmoni kaidah-kaidah yang tercantum dalam pembukaannya, sebagaimana terlihat pada penjelasan UUD 1945 angka III yang berbunyi “undang-undang dasar menciptakan pokok-pokok pikiran terkandung dalam pasal-pasalnya.”⁸²

Ini berarti bahwa norma hukum yang tertuang dalam pasal batang tubuh UUD 1945 ialah penciptaan atau pengejawatan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan yang memuat tafsiran-

⁸¹ Joeniarto, *op.cit*, h. 128

⁸² Maria Farida, *op.cit*, h. 43

tafsiran UUD 1945, tidak lain adalah Pancasila. Lain halnya dengan TAP MPR, tidak secara langsung merupakan penciptaan dalam pasal-pasal dari norma-norma dasar pancasila sehingga bagi penetapan, perubahan, dan pencabutan ketetapan MPR tidak tidak diperlukan persyaratan formal seberat batang tubuh UUD 1945. Walau demikian aturan dasar yang terkandung dalam TAP MPR tidak berarti menyimpang dari lingkup norma pancasila kearena sebagaimana dikatakan, dari norma dasar kepada aturan dasar samapai peraturan perundang-undangan secara formal merupakan suatu sistem norma hukum yang padu. Norma-norma hukum yang ada dalam aturan dasar negara dan aturan pokok negara, yaitu dalam hukum dasar UUD 1945 dan dalam TAP MPR, merupakan norma-norma hukum yang masih bersifat umum dan garis besar serta masih merupakan norma tunggal, jadi belum dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi pemaksa, tetapi kedudukan hukum UUD 1945 lebih tinggi dari pada TAP MPR walaupun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu MPR sebagai lembaga tinggi di negara republik Indonesia.⁸³

Sampai saat ini masih banyak yang mempersoalkan mengapa TAP MPR mempunyai kedudukan setingkat lebih rendah daripada UUD 1945, padahal keduanya dibentuk oleh sebuah lembaga yang sama, yaitu MPR. Pertanyaan ini timbul karena sampai saat ini masih banyak orang yang beranggapan bahwa ketiga fungsi MPR itu mempunyai bobot yang

⁸³ *Ibid*,

sama, sedangkan apabila kita perhatikan benar-benar, ketiga fungsi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu:⁸⁴

- 1) Menetapkan UUD 1945 (pasal 3)
- 2) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (pasal 3)
- 3) Memilih presiden dan wakil presiden (pasal 6 ayat 2)⁸⁵

Dalam pasal 3 UUD 1945 hasil perubahan menentukan dari UUD 1945 dapat kita lihat perbedaan yang mendasar yaitu dimana kewenangan MPR meliputi mengubah dan menetapkan UUD (ayat 1); melantik presiden dan/ wakil presiden (ayat 2); dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (ayat 3).⁸⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menjalankan fungsinya yang pertama mempunyai kedudukan yang lebih utama daripada dalam menjalankan fungsi yang kedua karena dalam menjalankan fungsi yang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kualitas sebagai konstituante, yaitu menetapkan UUD 1945 yang hanya dilaksanakan apabila negara benar-benar menghendaki, jadi tidak secara teratur dalam jangka waktu lima tahun sekali, yaitu pada waktu Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang.⁸⁷ Kedudukan *verfassungsnorm* UUD 1945 yang berada diatas ketetapan MPR ini menjadi lebih jelas apabila

⁸⁴ *Ibid*, h. 42

⁸⁵ Zainal Asikin, *op.cit*, h.160

⁸⁶ Soetanto Soepiadhya, *Undang-Undang Dasar 1945; Kekosongan Politik Hukum Makro*, (Jakarta: Kepel Press, 2004), h 21

⁸⁷ Maria Farida, *op.cit* , h. 42

kita memakai teori pengikatan diri dari George Jellinek. Secara teori Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mempunyai kualitas utama sebagai Konstituante itu mula-mula menjalankan fungsi pertama, yaitu menetapkan UUD, tetapi begitu UUD itu terbentuk. Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut mengikatkan diri pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang ia bentuk sehingga dalam menjalankan fungsinya kedua, yaitu menetapkan GBHN, dan memilih presiden dan wakil presiden yang dituangkan dalam TAP MPR, Majelis Permusyawaratan Rakyat tunduk pada aturan-aturan yang ditentukan dalam UUD tersebut.⁸⁸

Selain peninjauan dalam hal fungsi MPR, kita dapat pula melihatnya dari segi perubahannya. Dalam hal ini perubahan UUD 1945 menentukan adanya persyaratan-persyaratan formal yang tertuang dalam pasal 37 yang berbunyi sebagai berikut Pasal 37:⁸⁹

- ayat 1 : untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir.
- ayat 2 : putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir

Kemudian persyaratan-persyaratan formal lainnya yang ditentukan untuk perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah harus

⁸⁸ *Ibid*, h. 42-43

⁸⁹ *Ibid*, 43

memenuhi ketentuan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang referendum yang menentukan dalam pasal 2 sebagai berikut “apabila MPR berkehendak untuk mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum”. Tetapi disamping persyaratan formal tersebut, sebenarnya ada persyaratan-persyaratan material yang lebih utama dan lebih esensial, yaitu, “perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak boleh mengganggu keselarasan dan harmoni kaidah-kaidah yang tercantum dalam pembukaannya sebagaimana terlihat pada penjelasan umum UUD 1945 angka III yang berbunyi, UUD menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan didalam pasal-pasalnya.”⁹⁰

Apabila kita lihat uraian tersebut, jelaslah bahwa dalam menetapkan, mengubah, ataupun mencabut suatu UUD diperlukan syarat-syarat yang sangat berat, sedangkan dalam membuat penetapan, perubahan atau pencabutan suatu ketetapan MPR tidak diperlukan persyaratan formal dan material seberat persyaratan bagi UUD, dalam hal ini batang tubuh UUD 1945 karena ketetapan MPR itu tidak secara langsung merupakan penciptaan pasal-pasal dari norma fundamental atau Pancasila.⁹¹

Sedangkan dari segi fungsi ketetapan-ketetapan MPR itu mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam *verfassungsnorm* UUD 1945 yang lebih terinci dan mengarahkan GBHN

⁹⁰ *Ibid*,

⁹¹ *Ibid*, h. 43-44

sesuai dengan perkembangan negara republik Indonesia yang dapat dilaksanakan setiap lima tahun sekali.⁹²

B. Sejarah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPRS/MPR)

1. Masa Orde lama

Istilah TAP MPRS/MPR tidak eksplisit dicantumkan dalam UUD 1945. TAP MPRS/MPR dikenal pada masa orde lama setelah pembentukan lembaga MPRS berdasarkan amanat Dekrit presiden tahun 1959. Dalam sidang umum pertama MPRS yang berlangsung tanggal 10 November sampai dengan 7 Desember 1960 di Bandung, dihasilkan 2 ketetapan yaitu TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang manifesto politik republik indonesia sebagai GBHN dan TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang garis-garis besar pola pembangunan nasional semesta berencana tahapan pertama 1961- 1969.⁹³

Sejak dikeluarkannya Dekrit presiden tahun 1959 dikenal peraturan-peraturan produk MPRS yang memiliki sifat mengatur/*regeling* dan mengikat keluar. Periode tahun 1959 sampai dengan 1965, terdapat 8 TAP MPRS yang merupakan hasil dari 3 sidang umum MPRS tahun 1960, 1963 dan 1965. Dari 8 Ketetapan MPRS tersebut, ditemukan ketetapan-ketetapan yang bersumber dari pidato atau amanat presiden republik Indonesia, Soekarno, yaitu TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang manifesto politik republik Indonesia sebagai GBHN bersumber dari pidato

⁹² *Ibid*, h. 44

⁹³ Majelis Permusyawaratan Rakyat, artikel di akses pada 17 Maret 2014, <http://www.mpr.go.id/files/pdf/2012/01/03/selayang-pandang-1325565318.pdf>.

yang disebut sebagai amanat negara yang diucapkan oleh presiden pada pembukaan sidang pertama MPRS pada hari pahlawan 10 Nopember 1960; amanat presiden berjudul "penemuan kembali revolusi kita" yang dikenal sebagai manifesto politik RI; amanat presiden pada sidang pleno pertama depernas mengenai pembangunan semesta berencana; amanat presiden berjudul "jalannya revolusi kita" yang menjadi pedoman pertama pelaksanaan manifesto politik RI; dan pidato presiden pada sidang umum PBB berjudul "*To build the world a new*. Selanjutnya TAP MPRS No. IV / MPRS / 1963 tentang pedoman-pedoman pelaksanaan GBHN dan haluan pembangunan bersumber dari amanat presiden berjudul "revolusi-sosialisme Indonesia pimpinan nasional"(RESOPIM); amanat presiden berjudul tahun kemenangan"(TAKEM); pidato presiden berjudul "deklarasi ekonomi"(DEKON); dan amanat pengantar laporan berkala presiden/ mandataris MPRS berjudul "*ambeg parama arta*"(berwatak pandai mendahulukan urusan yang penting).⁹⁴

Sejak itu lahirlah sebuah putusan MPR yang kemudian memiliki kedudukan sebagai sumber hukum formil tata negara di Indonesia.⁹⁵ Kedudukan TAP MPR ditegaskan dalam TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tata hukum republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan republik Indonesia. Lampiran II TAP MPRS mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR

⁹⁴ Putiera Achmani, artikel di akses pada 17 Maret 2014, dari <http://putierachmani.blogspot.com/2014/02/artikel.html>

⁹⁵ Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta; FHUI, 1985) h. 45-47

yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan keputusan presiden.⁹⁶

Penelusuran Ketetapan MPRS yang diterbitkan tahun 1960 - 1965 dapat dipahami dari dua sisi. Satu sisi berdasarkan pembagian kekuasaan, Ketetapan MPRS tersebut memberi kekuasaan berlebih dan memusat kepada lembaga eksekutif yaitu presiden. Namun dari latar belakang pembentukan TAP MPRS ditemukan sisi lain yaitu penerbitan ketetapan-ketetapan tersebut diduga atas pengaruh kekuasaan yang besar dari presiden. Berdasarkan penelusuran ketetapan-ketetapan MPRS tersebut dapat muncul kesimpulan bahwa pada masa tahun 1960 sampai dengan tahun 1965 Indonesia sedang mengalami suatu masa dimana kekuasaan dari tata lembaga negara condong kearah kekuasaan lembaga eksekutif (*executive heavy*) yaitu Presiden.⁹⁷

2. Pada Masa Orde Baru

Selanjutnya pada masa orde baru, TAP MPR No.I/MPR/1973 tentang peraturan tata tertib MPR, menyebutkan bahwa bentuk dari putusan majelis yaitu ketetapan MPR dan keputusan MPR. Ketetapan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan ke dalam, sedangkan keputusan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam

⁹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan-Jenis,Fungsi dan Materi Muatan*,(Jakarta: Kanisius, 2011) h. 71-73.

⁹⁷ Putiera Achmani, *loc.cit.*

majelis.⁹⁸ Substansi tentang bentuk putusan majelis tersebut dimuat kembali dalam TAP MPR No.I/MPR/1978 tentang peraturan tata tertib MPR pada BAB XII pasal 100, kemudian berturut-turut dimuat dalam TAP MPR No.I/MPR/1983 tentang peraturan tata tertib MPR (BAB XII pasal 98) dan TAP MPR No.II/MPR/1999 tentang peraturan tata tertib MPR (BAB XII pasal 90).

Dalam rangka upaya pengembalian arah kebijakan negara berdasarkan UUD 1945 diterbitkan ketetapan-ketetapan MPRS , serta ketetapan yang mengkaji ulang ketetapan MPRS tahun 1960-1965. Ketetapan-ketetapan tersebut adalah :⁹⁹

- a. TAP MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-Panitia Ad Hoc MPRS yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara Lembaga-Lembaga Negara menurut Sistem UUD 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Asasi Manusia;
- b. TAP MPRS No.XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi;
- c. TAP MPRS No.XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan kembali Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden RI Seumur Hidup;

⁹⁸ Pasal 102 TAP MPR No. 1 / MPR 1973

⁹⁹ Putiera Achmani, *loc.cit.*

- d. TAP MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945;
- e. TAPMPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
- f. TAP MPRS No.XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno
Ketetapan MPRS No.XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakanaksanaan Peningkatan Kesejah-teraaan Rakyat;
- g. TAP MPRS No.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;
- h. TAP MPRS No.XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers;
- i. TAP MPRS No.XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- j. TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman

Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat
Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan;

k. TAP MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan
Ketetapan-Ketetapan MPRS:

- 1) No.II/MPRS/1960;
- 2) No. IV/MPRS/1963;
- 3) No. V/MPRS/1965;
- 4) No. VI/MPRS/1965;
- 5) No. VII/MPRS/1965.

Sekilas, tidak ada yang menarik dengan ketetapan–ketetapan tersebut, seolah-olah mencerminkan kondisi negara yang aman tanpa gejala yang berarti. Namun, jika ditelaah lebih lanjut, masa ini memberi kekuasaan yang besar kepada Presiden. Kondisi yang terjadi pada masa Orde Baru, sebenarnya tidak berbeda dengan yang terjadi pada masa Orde Lama yang bernuansa kekuasaan otoriter dari Presiden. Dipandang dari sisi politik hukum sebagaimana pendapat dari Mahfud MD bahwa yang membedakan sifat otoritarian antara Orde Baru dengan Orde Lama, antara lain, adalah cara membangun instrumen hukum sebagai alat pembangunan sistem politiknya dimana Orde Lama dibangun oleh Soekarno melalui pelanggaran secara lebih terang-terangan atas konstitusi dan hukum, sementara Soeharto membangun sistem politik yang otoriter masa Orde baru dengan hati-hati melalui cara-cara yang secara formal tampak konstitusional dengan cara

mensahkannya melalui Ketetapan MPR dan Undang-Undang, dengan kata lain secara formal konstitusional, tindakan yang dilakukan Soeharto terpenuhi tuntutan proseduralnya, tetapi secara substansial sebenarnya tidak sejalan dengan nilai-nilai yang dianut oleh konstitusi dan Pancasila.¹⁰⁰

3. Orde Reformasi

Pada orde reformasi, TAP MPR masih diakui dalam TAP MPR No. II/MPR/2000 tentang perubahan kedua atas ketetapan majelis permusyawaratan rakyat republik Indonesia No.II/MPR/1999. Ketetapan tersebut tidak mengubah kedudukan ketetapan MPR, akan tetapi bentuk putusan majelis diubah menjadi 3 yaitu dengan ditambahkannya Perubahan UUD menjadi salah satu bentuk putusan majelis. Penambahan bentuk putusan majelis yang dimaksud secara tidak langsung seiring dengan dikeluarkan TAP No.VIII/MPR/1998 tentang pencabutan TAP MPR RI No.IV/MPR/1983 tentang referendum.¹⁰¹

Berdasarkan TAP No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, memuat kedudukan ketetapan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu

¹⁰⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, LP3ES, 2006, h. 59

¹⁰¹ Pasal 1,2 dan 3 TAP MPR No. IV / MPR / 1998 tentang Referendum menyebutkan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekwen, jika akan melakukan perubahan UUD 1945 terlebih dahulu harus meminta Referendum dari rakyat yang dilaksanakan oleh Presiden. Dengan pencabutan TAP tentang Referendum, MPR berwenang melakukan perubahan UUD 1945 tanpa harus menempuh proses Referendum.

berada dibawah UUD 1945 dan diatas Undang-Undang. Pasal 3 ayat (2) TAP MPR No.III/MPR/2000 mengatur bahwa Ketetapan MPR merupakan putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.

Sementara itu, dengan adanya perubahan UUD 1945 terjadi pula penguatan kekuasaan yang dimiliki lembaga kekuasaan legislatif . Menurut Jimly Asshidiqie, pergeseran kekuasaan yang semakin kuat kearah DPR (legislatif), sering menimbulkan anggapan bahwa sekarang terjadi gejala yang berkebalikan dari keadaan sebelum perubahan UUD 1945. Sebelum adanya perubahan UUD 1945 yang terjadi adalah *executive heavy*, sedangkan setelah perubahan UUD 1945 berubah menjadi *legislative heavy*.¹⁰²

Terjadinya perubahan terhadap UUD 1945, berakibat pada perubahan tugas dan kewenangan lembaga negara diantaranya berupa perubahan tugas dan kewenangan MPR. Perubahan ini menimbulkan pergeseran kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Dampak terhadap TAP MPR muncul sebagai konsekuensi penghapusan tugas dan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN .¹⁰³ Ketetapan MPR yang dimaksudkan untuk menetapkan haluan negara tidak lagi memiliki dasar pembentukan. MPR tidak lagi memiliki dasar hukum

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Setjen MK-RI, 2006), h.137

¹⁰³ Pasal 3 UUD 1945 naskah asli dengan pasal 3 UUD 1945 setelah perubahan/amandemen

untuk membuat peraturan yang bersifat mengikat keluar. Putusan MPR selanjutnya hanya bersifat mengikat kedalam. Dengan kata lain, MPR tidak lagi berwenang membuat putusan yang bersifat mengatur/*regeling* keluar dan kedalam majelis, tetapi hanya memiliki kewenangan untuk membuat putusan yang bersifat *beschikking* dan kedalam Majelis. Kondisi ini berdampak pula pada kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan dimana Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lagi mencantumkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Tidak dicantumkannya TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, memunculkan pertanyaan tentang keberadaan dan eksistensi dari TAP MPR. Terkait dengan hal itu pasal I Aturan Tambahan perubahan UUD 1945 memberi tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR untuk diambil putusan pada Sidang Majelis MPR 2003. Selanjutnya disusunlah TAP MPR No.I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan 2002. Ketetapan tersebut bermaksud untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS/MPR; Menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS/MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang ; dan Memberi

kepastian hukum. Ketetapan tersebut memberikan kepastian hukum untuk ketetapan yang berlaku dan ketetapan yang tidak lagi berlaku¹⁰⁴.

Meskipun pemberlakuan TAP MPR No.I/MPR/2003 diharapkan dapat memberi status dan kedudukan Ketetapan MPRS/MPR, namun dengan tidak lagi ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 10 tahun 2004, akan tetapi keberadaan TAP MPR yang masih berlaku seringkali dipertanyakan kedudukannya. Bahkan pada masa pemberlakuan UU No. 10 tahun 2004 disebut sebagai era suram bagi TAP MPR. Oleh karena itu banyak pihak yang mengupayakan memastikan kembali kedudukan TAP MPR.¹⁰⁵

Pertengahan tahun 2012, terjadi perubahan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berlakunya UU No.12 tahun 2011, mengembalikan kedudukan TAP MPR pada hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini menjawab ketidakpastian kedudukan TAP MPR. Pasal 7 UU No. 12 tahun 2012 menempatkan kembali TAP MPR dibawah UUD 1945 diatas Undang-Undang/PERPPU dapat dianggap menjawab keragu-raguan dari status kedudukan TAP MPR. Dengan demikian, seluruh peraturan perundang-undangan yang berada dibawah TAP MPR harus pula berpedoman atau bersumber pada TAP MPR. Pertanyaan selanjutnya

¹⁰⁴ Sosialisasi ketetapan MPR oleh MPR-RI, artikel di akses pada 17 Maret 2014 dari <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/02/02/10228/bahan-materi-sosialisasi-4-pilar-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara>.

¹⁰⁵Hajriyanto Y. Thohari, *op.cit*,

yang muncul apakah MPR kembali dapat membuat ketetapan-ketetapan baru yang bersifat mengatur dan mengikat keluar. Hal tersebut dapat diperoleh pengertian lebih lanjut dalam penjelasan pasal 7 UU No.12 tahun 2011 yaitu yang dimaksud dengan TAP MPR adalah TAP MPR dan TAP MPRS yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR dan TAP MPRS tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.” Dari penjelasan tersebut, dapat ditafsirkan bahwa yang dimaksud dengan ketetapan MPR hanya TAP MPR No.I/MPR/2003. Selain itu dengan penempatan kembali ketetapan MPR, tidak bermaksud untuk mengembalikan tugas dan kewenangan MPR untuk menyusun TAP MPR yang bersifat mengatur dan mengikat keluar.¹⁰⁶

C. Perubahan Hierarkis Norma Hukum di Indonesia

Memahami berlakunya suatu undang undang perlu juga diperhatikan tata urutan (hierarki) perundang-undangan.¹⁰⁷ Hierarki maksudnya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejak tahun 1966, tata urutan perundang-undangan RI mengalami perubahan, tetapi pada dasarnya sama. Tata urutan perundang-undangan

¹⁰⁶ Putiera achmani, *loc. cit*

¹⁰⁷ Aswarni Adam, *Prinsip-Prinsip Dasar Sistem Hukum Indonesia*, (Pekanbaru;Alaf Riau;2006), h 52

RI menurut ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut:¹⁰⁸

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan Pelaksana lain seperti:
 - 6.1 Instruksi Presiden
 - 6.2 Peraturan Menteri
 - 6.3 Keputusan Menteri
 - 6.4 Instruksi Menteri

Tata urutan perundang-undangan RI menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah¹⁰⁹

¹⁰⁸ Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h 112

Tata urutan perundang-undang menurut UU No. 10 tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.¹¹⁰

Setelah lebih dari enam tahun menjadi payung hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah dinyatakan tidak berlaku dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain perubahan struktur kalimat dan sistematika, tidak banyak materi muatan baru dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 ini. Satu yang paling menarik perhatian adalah pencantuman kembali Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat memiliki hierarki satu tingkat dibawah Undang-Undang Dasar dan diatas peraturan perundang-undangan lainnya, dengan susunan lengkapnya sebagai berikut:

¹⁰⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Menyoal Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta; Perca;2006) h 21

¹¹⁰ *Ibid*,

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹¹¹

¹¹¹ Riki Yuniagara, *op.cit*, h 17-18