KEDUDUKAN TAP MPR RI DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Kemas Abdul Somad[1]

Abstract

The formation of Act No. 12 year 2011 about the formation of Legislation and put the TAP MPR as one type of legislation is an implementation of the command section 22a NRI CONSTITUTION 1945 and fix errors of LAW No. 10 of 2004. TAP MPR can be classified as basic rules of State/cardinal rules state (staatsgrundgesetz) because it gives guidelines and guidance to the activities of the establishment of legislation but contain normative nature.

The establishment of laws and regulations was the creation of legislation covering the stages of planning, drafting, discussion, endorsement or assignment, and enactment. And laws and regulations are regulations written that contains a binding legal norms in General and created or established by the institutions of the State or the competent authority via procedures specified in the legislation.

In the system of governance of the country there are parts of the Government, each of which has its own tasks and functions however the overall such parts constitute an inseparable mix and work rationally. In this system of Government Indonesia subscribes to the principle of unitary State in desentralisasikan, unitary State was the Foundation of the content of the notion of autonomy, based on the evolving rules governing mechanism that became a balance between unity and autonomy demands.

Keyword : *Rule of Law, Constitution*.

PENDAHULUAN

Negara hukum menurut Pembukaan UUD NRI 1945 tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskn kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasrkan kemerdekaan. Perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang disusun dalam suatu UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan pancasila.

Peranan peraturan perundangundangan dalam konteks Negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan Negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di Pusat berupa undang-undang dan di daerah berupa peraturan daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. (Jimly asshiddiqie.2010.hal:10)

Penyelenggaraan suatu pemerintahan tanpa suatu aturan atau aturannya dibuat sendiri, dan membiarkan masyarakat menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan secara sendiri-sendiri yang berarti tanpa pedoman atau aturan/patokan berupa produk hukum, maka yang terjadi adalah ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan Negara. Inilah alasan keberadaan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan.Peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan adalah peraturan yang berkarakter akomodatif terhadap tuntutan, kebutuhan dan perkembangan masyarakat dalam rangka mewujudkan Negara hukum yang demokratis atau sering juga disebut Negara kesejahteraan modern. (Acmad, Ruslan. 2011. Hal: 3)

Setiap produk peraturan perundang - undangan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan UUD NRI 1945, haruslah memuat hal-hal berikut sebagai cerminan dari Pancasila sesuai dengan Pasal 2 UU No.12 Tahun 2011 yang menyatakan, "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara" :

1. Mencerminkan religiusitas kebertuhanan segenap warga Negara melalui keyakinan segenap warga terhadan Tuhan Yang Maha Esa
2. Mencerminkan prinsip - prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban
3. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan
4. Memperkuat nilai - nilai sovereinitas kerakyatan
5. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan.

Peraturan perundang - undangan yang secara ketatanegaraan baru diangkat derajatnya sebagai sebagian dari tata susunan peraturan perundang - undangan di Indonesia berdasarkan TAP MPR No:III/MPR/1999. Selanjutnya berdasarkan UU Pembentukan peraturan perundang - undangan juga menetapkan hierarki peraturan perundang - undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011) yaitu:

1. UUD RI 1945
2. Ketetapan MPR

[1] Dosen Fakultas Hukum Universitas Batanghari

3. UU/Perpu
4. PP
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan *Staatsgrundgesertz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945, ketetapan MPR ini juga berisi Garis - Garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan Negara, sifat norma hukumya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder. (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2008.hal: 48).

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terdiri atas Pembukaan dan Batang Tubuhnya maupun ketetapan MPR tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan, tetapi termasuk kedalam *staatfundamentalnorm* dan *staagrundgesetz* sehingga menempatkan keduanya kedalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah sama dengan menempatkanya terlalu rendah. Undang – Undang Dasar dan Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan kedalam Peraturan Perundang - undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat pada Undang - Undang. Jadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Merupakan putusan Majelis Permusyawaran Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan kedalam sidang-sidang Majelis Permusyawaran Rakyat.

Produk lembaga MPR dapat digolongkan sebagai berikut : (MPR RI. 2012.hal.54)

1. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, Pasal 1 TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku yang terdiri 8 (delapan) TAP, yaitu:
   - Ketetapan MPRS RI Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat Dab Daerah Pada Posisi Dan Fungsi Yang Diatur Dalam Undang - Undang Dasar 1945
   - Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata- Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga - Lembaga Tinggi Negara
   - Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR.1973 tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan
   - Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga - Lembaga Tinggi Negara
   - Kertetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum
   - Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia
   - Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaran Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilhan Umum
   - Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia Kedelapan TAP tersebut telak berakhir masa berlakunya dan/atau telah diatur di dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, Pasal 2 TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan. Dalam hal ini ada 3(tiga) TAP yaitu:
   - Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Politik Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di Seluru Wilayah Negara Republic Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia Dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Atau Mengembangkan Faham Atau Ajaran Komunisme /Marxixme-Leninisme.(tetap berlau dengan ketentuan: seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS 1966 ini, ke depan diberlakukan dengan BERKEADAILAN dan MENGHORMATI HUKUM, PRINSIP DEMOKRASI dan HAK ASASI MANUSIA.
   - Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.(tetap berlaku dengan ketentuan: pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan poltik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menegah, dan koperasi sebagai pilar

ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945)

- Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 Tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. (tetap berlaku dengan ketentuan: ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999.(karena masih adanya masalah-masalah kewarganegaraan, pengungsian, pengembalian asset Negara, dan hak perdata perseorangan)

3. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, Pasal 3 TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004. Dalam hal ini ada 8(delapan) TAP, yaitu:
   - Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis- Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004
   - Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah
   - Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 Tentang Laporan Tahunan Lembaga - Lembaga Tinggi Negara Pada Siding Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000
   - Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia
   - Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan Untuk Mempercepat Pemilihan Ekonomi Nasional
   - Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR, BPK, MA Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republic Indonesia. Kedelapan TAP tersebut tidak berlaku kerena pemerintahan hasil pemilu 2004 telah terbentuk.
4. TAP MPRS/TAP MPR, Pasal 4 yang dinyatakan tetap berlau sampai dangan terbentuknya undang - undang. Dalam hal ini ada 11(sebelas) TAP, yaitu:
   - TAP MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang pengangkatan pahlawan ampere
   - TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraa Negara yang bersih dan bebas korupsi, Kolusi dan nepotisme
   - TAP MPR Nomr XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara kesatuan republik Indonesia.
   - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang – undangan.
   - TAP MPR Nomor/MPR/2000 tentang pemantapan persatuan dan kesatuan nasional
   - TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang pemisahan tentara nasional Indonesia dan kepolisian Negara republik Indonesia
   - TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang peran tentara nasional Indonesia dan peran kepolisian Negara republik Indonesia
   - TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang etika kehidupan berbangsa
   - TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang visi Indonesia masa depan
   - Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan pemberantasan dan pencegahan KKN
   - Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 tentang pembaruan agrarian dan pengelolaan sumber daya alam.
5. Pasal 5, TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkanya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilu 2004. Kelima TAP MPR yang terdapat di dalam Pasal 5 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yaitu:
   - TAP MPR No.II/MPR/1999
   - TAP MPR No.I/MPR/2000
   - TAP MPR No.II/MPR/2000
   - TAP MPR No.V/MPR/2001
   - TAP MPR No.V/MPR/2002

   TAP ini dinyatakan sudah tidak berlaku lagi karena telah terbentuknya peraturan tata tertib MPR hasil Pemilu 2004.
6. Pasal 6, TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu lagi dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final(*Einmalig)*, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Ketetapan di dalam Pasal ini berjumlah 104 ketetapan.

Kedudukan MPR sebelum peubahan UUD 1945 yaitu MPR adalah pejelmaan seluruh rakyat dan merupakan lembaga tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.Sesudah perubahan UUD 1945 MPR adalah lembaga permusyawaran rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara.

PERMASALAHAN

Untuk menghindari agar penulisan jurnal ini pembahasannya tidak terlalu jauh menyimpang dari permasalahan yang ingin dicapai, maka dalam hal ini penulis membatasi rumusan permasalahannya meliputi hal – hal sebagai berikut : Bagaimana kedudukan TAP MPR RI dalam hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Bagaimana implikasi yuridis kedudukan TAP MPR RI dalam hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

PEMBAHASAN

TAP MPR memberikan pedoman dan bimbingan kepada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan secara materiil. Dimasukannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 bukanlah penambahan materi baru tetapi memperbaiki kesalahan pada UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.**

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan dalam Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, khususnya Pasal 1 Ayat (2).Perubahan dalam Pasal 1 Ayat (2) telah mengubah struktur kekuasaan negara sebagai implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat.Perubahan tersebut membawa konsekuensi perubahan struktur kelembagaan negara dan wewenang lembaga-lembaga negara. Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan menyatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."Ketentuan tersebut berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Perubahan tersebut setidaknya membawa lima konsekuensi dasar. Pertama, penegasan bahwa prinsip demokrasi yang merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya harus mengikuti prinsip negara hukum yang berpuncak pada supremasi konstitusi.Kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi memegang kekuasaan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga dengan sendirinya tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara.Ketiga, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh organ-organ konstitusi sesuai dengan yang ditentukan oleh UUD, sehingga organ-organ itu tidak dapat lagi dibedakan secara hierarkis (setidaknya dapat dikatakan sederajat), tetapi dibedakan menurut fungsi dan wewenang yang diberikan oleh UUD 1945.Keempat, terjadi perubahan wewenang yang dimiliki oleh lembaga negara, khususnya MPR.Kelima, terjadi perubahan hubungan antara lembaga negara yang lebih mencerminkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi.

Sebelum Perubahan UUD 1945, MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari MPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut, UUD 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara (Pasal 3 sebelum Perubahan).Untuk menjalankan wewenang tersebut produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah UUD dan Ketetapan.

Adanya perubahan implementasi prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 mengakibatkan perubahan kedudukan dan wewenang MPR.Sejak semua lembaga negara mendapatkan kekuasaan dari UUD 1945, maka MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR.MPR lebih berfungsi sebagai lembaga konstituante (berwenang mengubah dan menetapkan UUD) dan berfungsi "semacam" *joint session* dari dua lembaga parlemen, yaitu DPR dan DPD.

Oleh karena itu Ketentuan Pasal 3 UUD 1945 berubah menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Perubahan tersebut di atas telah ditindaklanjuti oleh MPR sendiri melalui Ketetapan MPR Nomor 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 Tahun 2002.

1) Kedudukan Ketetapan MPR Sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Sebelum UU Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam UU Nomor 10 Tahun

2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di mana di dalamnya tidak termasuk Ketetapan MPR.

Pertanyaan hukum yang muncul adalah apakah dengan demikian dalam sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan UU tersebut tidak lagi dikenal produk hukum Ketetapan MPR dan dengan sendirinya Ketetapan MPR tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut tentu tidak hanya melihat pada ketentuan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004, tetapi juga melihat pada ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, terutama ketentuan peralihan.Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".Ketentuan ini menjadi dasar hukum bahwa semua peraturan perundang-undangan, bukan hanya ketetapan MPR, bahkan peraturan yang dibuat pada masa kolonial, masih memiliki kekuatan hukum sepanjang belum diadakan yang baru.

Selanjutnya, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan "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".Ketentuan ini merupakan dasar hukum lahirnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003.

Dengan demikian, walaupun di dalam jenis dan hierarki tidak lagi menyebutkan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundangundangan, namun Ketetapan MPR masih tetap sah berlaku sebagai produk hukum nasional.Dasar hukumnya adalah ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Dapat dipermasalahkan apa dasar hukum Tap MPR Nomor I/MPR/2003 padahal dalam UUD 1945 MPR sudah tidak memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR lagi? Dasar hukumnya adalah Pasal I Aturan Peralihan dan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 memang tidak lagi memberikan wewenang kepada MPR untuk membentuk produk hukum ketetapan MPR, namun sama sekali tidak menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang sudah ada tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Selain justifikasi normatif itu, keberlakuan suatu produk hukum yang tidak lagi dapat dibentuk juga ada dalam praktik, misalnya produk hukum Ordonansi yang dibentuk pada masa pemerintahan Hindia Belanda dan produk hukum Penetapan Presiden dan Undang-Undang Darurat yang banyak dibentuk pada masa Orde Lama. Semua ketentuan itu masih berlaku dan memperoleh legitimasi terutama dari ketentuan peralihan di dalam UUD.

2) Kedudukan Ketetapan MPR RI Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Dan Permasalahannya

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 lemabaga DPR yang juga sebagai lembaga legislatif.

Berdasarkan salah satu asas perundang-undangan bahwa UU yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi akan mempnyai kedudukan lebih tinggi pula maka TAP MPR secara teoritis akan lebih cocok setara dengan UU, bukan setingkat di atas UU. 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 dan juga mempunyai sifat regeling 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 1945, maka Ketetapannya adalah setingkat dengan UU dan hanya berbentuk beshicking untuk administrasi internal MPR saja.(Jimly Assididdiqi, hlm 38, 2010).

Tetapi kemudian setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, TAP MPR kembali dimasukkan dalam hirarkhi perundang-undangan yang secara otomatis dapat menjadi rujukan dalam pembentukan Undang-undang atau kemudian dapat menjadi alat uji jika bertentang dengan TAP MPR.

Demi tercapinya konsistensi tata urutan, maka secara normatif UU berada dibawah TAP MPR maka secara otomatis pula maka Undangundang harus sesuai dengan TAP MPR, jika tidak sesuai maka harus dilakukan pengujian , sayangnya mekanisme pengujian tidak diatur dalam UUD 1945, Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 maupun dalan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Kalau dilihat secara substansial sebenarnya

ada suatu celah untuk melakukan pengujian tersebut, yakni jika dilihat dari lembaga yang membuatnya.Berdasarkan pasal 3 ayat (1) UUD 1945, MPR mempunyai wewenang mengubah dan menetapkan UUD.

Berdasarkan pasal tersebut, maka TAP MPR kalau dilihat dari lembaga yang membuatnya adalah peraturaan yang setingkat dengan UUD 1945. Namun karena mengubah dan menetapkan UUD 1945 merupakan fungsi utama , maka secara Hirarkhis UUD 1945 mempunyai kedudukan lebih tinggi dari TAP MPR. Dilihat dari lembaga yang membuatnya, maka sebenarnya TAP MPR merupakan penjelasan kosepsional dari UUD 1945, tetapi apabila dicermati lebih dalam maka lebih banyak berisikan ketentuan operasional dari UUD 1945, yang menjadi dasar dalam pembentukan UU atau peraturan yang berada dibawahnya.

Tetapi pengujian UU terhadap TAP MPR oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan karena Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga untuk menguji UU terhadap UUD 1945. Karena TAP MPR dan UUD 1945 bisa dianggap setingkat karena dibuat oleh lembaga yang sama maka pengujiannya dilakukan oleh lembaga yang sama pula yaitu Mahkamah Konstitusi. Selain itu karena dibuat oleh lembaga yang sama, TAP MPR dan UUD 1945 adalah merupakan Aturan Dasar Negara yang membedakan keduanya adalah prosedur perubahannya. (Maria Indarti, hlm 42. 2007)

UUD 1945 lebih rumit kalau akan diadakan perubahan, sedangkan TAP MPR perubahannya tidak sulit. Dengan melihat permasalahan tersebut maka kedudukan TAP MPR dalam hirarkhi peraturan perunang-undangan sebenarnya menjadi masalah. Kepastian hukum akan menjadi sangat penting seandainya dalam perjalannan ketatanegaraan RI tedapat pengujian UU terhadap TAP MPR benar-benar harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, karena secara yuridis tidak ada aturan tertulis yang mengaturnya. Secara normatif kepastian ukum memang benar, kalau hal ini sampai terjadi maka akan terjadi kekosongan hukum, atau kekosongan norma.

Maka kebijaksanaan dapat diambil agar tercipta keadilan. Pendapat ini sangat beralasan jika didasarkan pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang tidak lagi memakai kata rechstaat, berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen yang dengan jelas mencantumkan kata ini , yang berarti prosedur hukum atau Undang-undang (rechtstaat) dilaksanakan demi keadilan hukum(rule of law).

3) Implikasi Yuridis Kedudukan TAP MPR RI Dalam HierarkVPembentukan Peraturan Perundang-undangan

Implikasi masuknya kembali TAP MPR dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan maka secara otomatis TAP MPR yang masih berlaku dapat menjadi norma atau peraturan rujukan untuk membuat peraturan dibawahnya. Begitu pula sebaliknya seharusnya TAP MPR dapat menjadi alat uji untuk peraturan dibawahnya yang substansinya dianggap bertentangan dengan TAP MPR.Namun dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tidak memberikan kewenangan kepada lembaga tertentu untuk menjadi lembaga pengujinya.Oleh karena itu disarankan untuk mengatasi problematika hukum terhadap kedudukan TAP MPR dikemudian hari segera dibentuk regulasi tentang kewenangan suatu lembaga untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR yang dianggap bertentangan dengan Undang-undang.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tataran implementasi, membawa perubahan baik penghapusan maupun pembentukan Lembaga-Lembaga Negara. Kedudukan masing-masing Lembaga Negara bergantung kepada tugas dan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun, dampak dari perubahan itu sendiri yakni terhadap MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi Negara dengan pergeseran terutama nampak pada kedudukan, tugas dan wewenangnya. Kedudukan MPR setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi menjadi sebuah Lembaga Negara yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Walaupun demikian, dalam hal pelaksanaan fungsi konstitusional hanya MPR yang dapat merubah dan menetapkan peraturan perundang-undangan tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mempunyai tugas dan wewenang yaitu memilih dan melantik presiden dan /atau Wakil Presiden apabila berhalangan dalam masa jabatannya.

Perubahan tersebut juga berimplikasi kepada status dari produk hukum yang di bentuk oleh MPR, yaitu berupa KETETAPAN MPR (TAP

MPR). Berlakunya Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menghapuskan kewenangan MPR dalam membuat tata aturan yang umum-abstrak (regelling) berlaku keluar, lebih-lebih dengan adanya akibat hukum tersebut banyak pihak yang mempertanyakan bagaimana status dari TAP MPR yang telah terbit jauh sebelum dilakukannya Perubahan terhadap UUD 1945 tersebut. Hal ini tentunya berkaitan dengan aspek legalitas dan fungsi dari TAP MPR tersebut dalam sistem Peraturan Perundang- Undangan di Indonesia.

Dalam kurun waktu 7 (tujuh) tahun setelah pemberlakuan Undang- Undang No.10 Tahun 2004, tepatnya pada tanggal 12 Agustus 2011 Presiden mengesahkan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hanya saja dalam Undang-Undang ini, Pembentuk Undang-Undang kembali menempatkan TAP MPR di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam tata urutan sistem Peraturan Perundang-Undangan, setelah sebelumnya sempat hilang akibat berlakunya Undang-Undang No.10 Tahun 2004. Dengan demikian, kedudukan TAP MPR secara hukum kembali berada di atas Undang-Undang, sehingga secara legalitas harus di pandang sebagai arahan kebijakan bagi para pengambil kebijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Diberlakukannya kembali TAP MPR ternyata juga menimbulkan berbagai polemik dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini berkaitan dengansejauh mana sinkronisasi antara TAP MPR, UU No.12 Tahun 2011 serta fungsi dan kedudukan MPR pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Banyak timbul pertanyaan mengenai seberapa besar kekuatan hukum dari Ketetapan tersebut, karena kedudukan TAP MPR tersebut juga menimbulkan konsekuensi ketika dikemudian hari muncul ketidaksesuaian dengan kondisi masyarakat kedepannya.

Undang-Undang merupakan produk hukum yang dilahirkan oleh proses politik, dengan begitu materi muatan suatu Undang-Undang ada kemungkinan akan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena menampung segala muatan kepentingan politik. Mengacu pada hal tersebut, Pengujian secara materi terhadap Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang- Undang Dasar menurut Pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian Peraturan PerUndang-Undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

Secara kasat mata, keberlakuan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menimbulkan permasalahan, akan tetapi apabila kita cermati dalam materi muatannya secara seksama dapat terlihat adanya kekosongan norma hukum didalamnya, yakni dalam hal pengujian Peraturan PerUndang- Undangan (Judicial Review). Untuk memperjelas alasan tersebut, dapat dilihat pada Pasal 9 Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan:

1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).
2) Dalam hal suatu Peraturan PerUndang-Undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Merujuk pada ketentuan Pasal ini, tidak ditentukan apabila suatu Undang- Undang bertentangan dengan KETETAPAN MPR/ TAP MPR, karena menurut Undang-Undang ini kedudukan Undang-Undang adalah dibawah TAP MPR. Untuk lebih jelasnya menurut Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan " Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

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.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 7 ayat 1 huruf bUndang-Undang ini, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dimaksud adalah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang *"Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002"*. Berdasarkan pengelompokan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang berjumlah 139 Ketetapan. Ketetapan yang masih berlaku dengan ketentuan, yaitu TAPMPRS No XXV/ MPRS/ 1966 tentang Pembubaran PKI, TAP MPR No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi.

Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dan TAP MPR RI No V/ MPR 1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor-Timur, dan 11 (sebelas) Ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya

Undang- Undang. Sehingga dapat disimpulkan bahwa 14 (empat belas) ketetapan tersebut masih memiliki daya laku (validity) dan daya guna (efficacy).

KESIMPULAN DAN SARAN

Permasalahan mengenai kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum, berkaitan erat dengan adanya perubahan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga menempatkan MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat.MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menentukan garis-garis besar haluan Negara.MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara.Kedaulatan rakyat dikembalikan lagi kepada rakyat berdasarkan UUD.Untuk itulah sebagai konsekuensinya, MPR hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik atau memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden.

Sebagai lembaga Negara, yang terdiri dari wakil rakyat, berdasar Pasal 2 UUD 1945 MPR terdiri dari DPR dan DPD. Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 2 jo Pasal 3 UUD 1945 dalam amandemen UUD 1945 ketiga tahun 2001 sebagai dasar perubahan kedudukan MPR dalam sistim ketatanegraan IndonesiaSumber hukum adalah tempat dimana dapat ditemukan hukum.Terdiri dari sumber hukum dalam arti materiil dan formil.Dimanakah kedudukan TAP MPR dalam sumber hukum Indonesia?Berdasar ketentuan Lampiran II Ketetapan MPRS-RI No. 119 XX/MPRS/1966 jo. Pasal 2 Ketetapan MPR-RI Nomor III/MPR/2000 jo. Pasal 4 ayat (4) Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/2003, maka TAP MPR sebagai sumber hukum formil.Menjadi bagian dari peraturan perundangundangan.

Dengan tegas dinyatakan bahwa kedudukannya dalam tata urutan perundang-undangan berada di atas Undang-Undang.Kedudukan MPR berada di atas kedudukan Presiden dan DPR sebagai pembentuk Undang-Undang. Pada masa ini, kedudukan TAP MPR berada di atas kedudukan Undang-Undang. TAP MPR dapat menjadi landasan pengujian suatu undang-undang.Hal ini sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* (suatu hukum yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah).

Terjadi perubahan sejak ditetapkannya UU No. 10 Tahun 2004.Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan.

Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 3 UUD 1945 amandemen ketiga, yang tidak lagi menetapkan GBHN sebagai kewenangan MPR. MPR adalah sebagai lembaga Negara (tidak lagi tertinggi) yang hanya mempunyai kewenangan tertentu.Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 membawa dampak perubahan sistim kedaulatan.Semula sistim kedaulatan di tangan MPR beralih menjadi sistim kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.Perubahan ini membawa akibat pada perubahan fungsi MPR.Fungsi MPR lebih mengarah pada suatu forum gabungan (*joint sesion*) antara DPR dan DPD, bukan sebagai lembaga.MPR bukan lembaga Negara tertinggi.Amandemen UUD 1945 menghasilkan lembaga Negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural vertikal

DAFTAR PUSTAKA

Acmad, Ruslan. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta : Rangkang Education.

Jimly asshiddiqie. 2010 Perihal Undang-Undang. Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada.

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2008.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bahan Tayangan Materi Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Sekretarian Jendral MPR RI 2012.

_____Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

_____ TAP MPR No.I/MPR/2003 tentang "Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai Tahun 2002.

_____Undang-Undang No 12 tahun 2011 perubahan atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

_____Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.