



KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Randyka Riza Pratama, Wicipto Setiadi
Fakultas Hukum

ABSTRAK

Reformasi dan Amandemen UUD 1945 telah menyebabkan berubahnya struktur ketatanegaraan Indonesia, khususnya terhadap MPR. MPR yang tadinya sebagai lembaga negara tertinggi, berubah status sehingga setara dengan lembaga negara lainnya. Hal ini berimplikasi kepada produk hukum yang dihasilkan oleh MPR yaitu Ketetapan MPR/S. Perlu diteliti lebih dalam mengenai perjalanan bagaimana kedudukan produk hukum MPR yaitu Ketetapan MPR/S ini dalam peraturan perundang-undangan Indonesia khususnya semenjak reformasi sampai sekarang beserta permasalahan yang ditimbulkannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu metode penelitian yang menggunakan bahan-bahan yang bersumber dari undang-undang, norma hukum, buku, literatur-literatur, dan referensi ilmiah lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Penempatan Ketetapan MPR dalam hierarki saat ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Idealnya hierarki dibentuk dengan orientasi penyederhanaan dengan mengurangi nomenklatur produk. Kedepan, Indonesia perlu membuat solusi untuk menjawab permasalahan Ketetapan MPR/S ini, Pemangku kebijakan atau lembaga pembuat peraturan perlu menindaklanjuti mengenai keberadaan Ketetapan MPR/S ini dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Kata Kunci : Ketetapan MPR/S, MPR, hierarki peraturan perundang-undangan.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dianggap sebagai representasi dari kedaulatan rakyat. MPR merupakan tempat dimana Presiden harus tunduk serta melakukan pertanggungjawaban semua yang telah dilakukan dan dikerjakannya. Sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945, jelas dinyatakan bahwasanya "Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR". Berdasarkan UUD 1945, MPR merupakan lembaga negara paling tinggi yang memegang kedaulatan seluruh rakyat Indonesia. Maka, produk hukum MPR yaitu Ketetapan MPR/S memiliki kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga tinggi

negara yang lain. Berdasarkan hal tsb, Ketetapan MPR/S memiliki kedudukan hierarki lebih tinggi dibandingkan dengan undang-undang / bentuk peraturan lainnya .

Bertepatan tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto secara resmi mengumumkan pengunduran dirinya sebagai Presiden Republik Indonesia. Menyusul pernyataan berhenti tersebut muncul sejumlah tuntutan yaitu Amandemen UUD 1945; menghapus dwifungsi ABRI; menegakkan supremasi hukum; menghormati serta mendukung HAM; pemberantasan KKN; desentralisasi dan perlakuan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah); mewujudkan kebebasan pers; serta mewujudkan kehidupan demokrasi. Hal yang perlu dicermati dalam tuntutan tersebut adanya agenda amandemen UUD 1945, ini menunjukkan keinginan besar masyarakat Indonesia mengubah UUD 1945 sebagai salah satu jalan keluar dari krisis yg dialami Indonesia. Satu dari sekian banyak gagasan yang mempengaruhi dilakukannya Amandemen UUD 1945 yaitu Konstitusi Indonesia (UUD 1945) membentuk struktur ketatanegaraan yang berpijak pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang berakibat tidak terjadinya kontrol dan keseimbangan antar lembaga negara. .

Karena adanya tuntutan dari masyarakat untuk mengamandemen UUD 1945, maka pada tanggal 14-Oktober-1999 dilakukanlah sidang umum MPR untuk melakukan amandemen UUD 1945 pertama yg berlangsung sampai 21 Oktober 1999. Amandemen dilakukan sebanyak 4 kali. Sidang untuk perubahan perdana dilaksanakan dari 14-21 Oktober 1999, kemudian sidang untuk Perubahan kedua dilakukan 7-18 Agustus 2000, sidang untuk Perubahan ketiga 1-9 November 2001, dan sidang untuk Perubahan keempat dilakukan pada 1-11 Agustus 2002.

Salah satu perubahan ketika dilakukan amandemen UUD 1945 adalah berubahnya bunyi Pasal 1 ayat 2, yang awalnya , “Kedaulatan adalah berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,” menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan bunyi Pasal 1 ayat 2 ini menyebabkan terjadinya perubahan mendasar, yaitu menjadikan MPR bukan lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, dan UUD 1945 menjadi hukum tertinggi yang menjadi pedoman/petunjuk bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia. Setelah dilakukannya Perubahan UUD 1945, wewenang MPR untuk menetapkan GBHN dihapuskan. Setelah amandemen UUD 1945, tugas MPR juga terbatas yaitu mengamandemen UUD 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden serta memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan tugas-tugas tersebut produk hukum MPR yang akan dihasilkan kedepan dapat terdiri atas Ketetapan MPR mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, Ketetapan MPR mengenai Presiden/Wakil Presiden Terpilih . Dengan demikian, karena kedudukan MPR yang setara dengan lembaga negara lainnya, maka Presiden tidak lagi tunduk kepada MPR.

Kedudukan MPR yang demikian berimplikasi pada kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR termasuk salah satu jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD 1945', sedangkan dalam UU No.10 Tahun 2004', Ketetapan MPR dicabut sehingga Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, namun dalam UU No.12 Tahun 2011', Ketetapan MPR dimasukkan lagi menjadi salah satu jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan setelah UUD 1945'.

Ketetapan MPR berdasarkan Undang-undang No.12 Tahun 2011' ditempatkan diurutan kedua setelah UUD 1945. Padahal Ketetapan MPR saat ini tersisa hanya 8

ketetapan , sehingga penempatan Ketetapan MPR dalam hierarki saat ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Idealnya hierarki dibentuk dengan orientasi penyederhanaan dengan mengurangi nomenklatur produk.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut

- a. Bagaimana kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia?
- b. Bagaimana seharusnya atau idealnya kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia?

PEMBAHASAN

Kedudukan TAP MPR dalam Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia

Sebelum dilakukannya perubahan pada Undang-Undang Dasar 1945, MPR ditempatkan sebagai lembaga negara tertinggi yang ditugaskan untuk menjalankan kedaulatan rakyat yang karenanya memiliki legitimasi untuk berurusan dengan lembaga negara di segala cabang kekuasaan. Kedudukan MPR sebagai lembaga negara paling tinggi diikuti juga dengan fungsi legislasi yaitu dengan menghasilkan produk hukum Ketetapan (Tap) MPR. Perubahan kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara berdampak pada susunan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keberadaan Ketetapan MPR yang sekarang hanya bersifat ketetapan(beschikking). Maka dari itu, dibutuhkan untuk meneliti lebih lanjut seperti apa Kedudukan Ketetapan MPR semenjak reformasi dan Amandemen UUD 1945 dan bagaimana idealnya kedudukan Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.

A. Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Ketetapan MPRS No.'XX/MPRS/1966',Ketetapan MPR/S merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya tepat dibawah UUD 1945. Mengacu Bab II Huruf A Ketetapan MPR No.XX/MPRS/1966', mengatur mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia', yaitu:

- a. Undang-Undang'Dasar Republik'Indonesia'1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-undang/Peraturan'Pemerintah'Pengganti'Undang-undang
- d. Peraturan'Pemerintah
- e. Keputusan'Presiden
- f. Peraturan-peraturan'Pelaksanaan lainnya seperti :
 - 1) Peraturan'Menteri
 - 2) Instruksi'Menteri
 - 3) dan lain yang sejenis

Produk hukum Ketetapan MPR/S tidak semua memiliki sifat/ciri sebagai peraturan perundang-undangan yaitu : umum. berisikan peraturan, tidak individual/konkret sehingga menimbulkan implikasi hukum bersifat konstitutif. Selain terdapat Ketetapan MPR/S yang memiliki sifat mengatur dan karenanya dapat dikategorikan sebagai sebuah peraturan perundangan, Ketetapan MPR/S yang memiliki sifat konkret/individual yang konstitutif, terdapat juga jenis ketetapan MPR/S lain yang tidak dikategorikan dalam kedua macam tersebut. Jenis tersebut ialah Ketetapan MPR/S yang materi muatannya berbentuk suatu yang menyatakan keinginan/kehendak, komitmen, deklarasi, ataupun perintah MPR yang ditujukan ke lembaga legislatif.

Adanya berbagai macam sifat dari materi muatan Ketetapan MPR/S , diakibatkan dari isi“Pasal’1’ayat’2’UUD’1945” sebelum amandemen yg menunjukkan MPR merupakan pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Karena itu, MPR memiliki hak untuk membentuk produk hukum apapun yang diwujudkan dengan Ketetapan MPR/S.

B. Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Akibat dari adanya Amandemen ke-IV UUD 1945, Indonesia mengalami perbedaan signifikan dalam struktur ketatanegaraan, konsekuensi dari amandemen ini terjadi ketika Ketetapan MPR ‘No.III/MPR/2000’berlaku. Perbedaan akibat amandemen UUD 1945 ini memberikan dampak terhadap hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, satu dari sekian banyak dampaknya yaitu tentang keberlakuan Ketetapan MPR/S dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000, MPR menetapkan beberapa Ketetapan MPR yang diantaranya adalah TAP MPR Nomor III/MPR/2000. TAP MPR tersebut memberikan penetapan terhadap Hierarki Peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai pedoman dalam pembuatan aturan hukum yang lebih rendah. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam TAP MPR No III/MPR/2000 seperti yang dijelaskan dibawah ini, yaitu :

1. UUD’1945
2. Ketetapan’MPR
3. Undang-Undang (UU)
4. Peraturan’Pemerintah’Pengganti’Undang-undang’(Perppu)
5. Peraturan’Pemerintah
6. Keputusan’Presiden (Keppres)
7. Peraturan Daerah (Perda)
 - a. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi
 - b. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota
 - c. Peraturan Desa

Cakupan yang terkandung dalam Ketetapan MPR/III/2000 masih sangat luas yang membuktikan bahwa TAP ini mirip atau bahkan sama dengan TAP MPRS sebelumnya yaitu’No.XX/MPRS/1960, didalamnya tidak ada limitasi terhadap substansi yang dapat dimuat didalam Ketetapan MPR/MPRS.

MPR yang dihasilkan dari Pemilu Tahun 1999 (diklaim sebagai pemilu paling demokratis) melakukan apa yang dituntut oleh masyarakat yaitu amandemen UUD 1945 dengan empat tahap, semenjak Sidang Umum MPR Tahun 1999 sampai Sidang Tahunan 2002. Amandemen ini berimplikasi pada kedudukan, tugas dan wewenang MPR. MPR yang tadinya bertugas dalam membentuk serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara'(GBHN) sudah ditiadakan serta amandemen ini berdampak pada isi dan status hukum Ketetapan MPR/S yang diundangkan semenjak tahun'1960'hingga'2002. Maka, menurut Pasal'Yaturan'Tambahan UUD'1945, MPR diberikan tugas melakukan pengkajian ulang terhadap Ketetapan MPR/S agar dapat diambil keputusan dalam Sidang MPR Tahun 2003.

Kewenangan MPR yang berubah dalam hal pembentukan Ketetapan MPR memberikan dampak terhadap kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR/S pada hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Tap-Tap MPR/S yang telah dihasilkan semenjak tahun 1960 (jumlahnya 139 TAP) membutuhkan status hukum agar terjaminnya kepastian hukum. Maka dari itu, pada Tahun 2003, MPR menetapkan TAP No.1/MPR/2003 yang memberi status hukum terhadap semua TAP MPR/S yang masih ada. TAP No.1/MPR/2003 ini adalah TAP terakhir yang menutup semua TAP MPR yg sifatnya mengatur (regeling), sejak TAP ini dikeluarkan maka tidak diizinkan lagi TAP MPR yang sifatnya mengatur. Maka dari itu, banyak yg mengatakan bahwa TAP ini merupakan TAP Sapujagat

Semenjak ditetapkannya TAP MPR tersebut, seluruh TAP MPR/S yang jumlahnya 139 dikategorikan kedalam 6 Pasal sesuai dengan isi dan status hukumnya. Isi dari TAP MPR tersebut adalah :

- a. 'Ketetapan MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku'(8Ketetapan)
- b. 'Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan'(3 Ketetapan)
- c. 'Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004'(8 Ketetapan)
- d. 'Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang' (11 Ketetapan)
- e. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (5 Ketetapan)
- f. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat final (einmalig), telah dicabut maupun telah selesai dilaksanakan

Status hukum Ketetapan MPR/S yang dihasilkan semenjak 1960-2002 menjadi jelas sehubungan diberlakukannya TAP No.1/MPR/2003. Berdasarkan isi dari tap tersebut dan kewenangan MPR, MPR tidak dapat membuat Ketetapan yang sifatnya mengatur serta Ketetapan MPR/S tidak lagi dapat digunakan sebagai rujukan/sumber hukum.

C. Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Setelah berlakunya "TAP"MPR No I/MPR/2003" mengenai pengkajian kembali terhadap substansi dan status hukum Ketetapan MPR/S tahun 1960-2002, praktis ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai sekarang ada delapan, yaitu 2'Ketetapan MPRS dan 6'Ketetapan MPR. Kedelapan yang dinyatakan masih berlaku adalah :

1. Ketetapan MPRS No.XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai organisasi terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.
2. Ketetapan MPR- RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi
3. Ketetapan MPRS No.XXIX/MPRS 1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera
4. Ketetapan MPR No.XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN
5. Ketetapan MPR No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
6. Ketetapan MPR No.VII//MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
7. Ketetapan MPR No.VII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
8. Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Kedelapan Ketetapan tersebut masih berlaku dan memiliki daya guna, akan tetapi setelah berlakunya"Undang-undang No.10 Tahun 2004 "Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak lagi mendudukkan Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.

Berdasarkan undang-undang diatas, status Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan ditiadakan. Berdasarkan hal tersebut, MPR hasil Pemilu 2004 telah sesuai dengan UUD 1945 pasca Perubahan keempat pada 2002.

Berdasarkan pandangan Marida Farida mengenai dihapuskannya"Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan" secara konstitusional bisa dimengerti dan diterima. Pandangan tersebut disebabkan oleh kewenangan MPR yang terdapat pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan ke-IV di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak ada serta menghadirkan konsekuensi ditiadakannya Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Namun, masalah baru muncul ketika"UU No.10 Tahun 2004"berlaku karena tidak mencantumkan Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Polemik yang muncul adalah apakah Ketetapan MPR/S sederajat dengan Undang-undang atau lebih tinggi kedudukannya dari undang-undang.

Untuk menjawab polemik tersebut, dapat dilihat bahwa dari bentuk dan lembaga yg berwenang membuatnya, jelas bahwa Ketetapan MPR/S tidak bisa disamakan dengan Undang-undang. Kedelapan Ketetapan MPR/S bisa dikatakan lebih tinggi dibandingkan undang-undang dan karena itu sederajat dengan UUD, berdasarkan beberapa alasan . Pertama, dilihat dari sejarahnya kedudukan Ketetapan MPR/S pernah berada lebih tinggi dibandingkan undang-undang . Kedua, bentuk kedelapan Ketetapan MPR/S tidak berbentuk undang-undang sehingga tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang . Ketiga, berdasarkan lembaga pembentuknya, Ketetapan MPR/S dibuat oleh MPR dan MPRS sedangkan undang-undang dibentuk oleh DPR bersama Presiden.

Namun setelah diberlakukannya“UU No.10 Tahun 2004”tentang“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”,dengan demikian Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 dinyatakan tidak berlaku mengikat kepada masyarakat, dan berdasarkan UUD 1945 Perubahan Keempat, sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia sekarang tidak mengakui adanya produk hukum yang sifatnya mengatur dan kedudukannya berada dibawah UUD 1945, tetapi memiliki status hukum diatas undang-undang.

Kedelapan Ketetapan MPR/S yang tersisa harus ditegaskan kepastian hukumnya, apakah memiliki status sebagai konstitusi atau regulasi (undang-undang). Untuk memastikannya kita dapat melihat lagi dalam Ketetapan No.1/MPR/2003, didalam ketetapan tersebut MPR sendiri yang membuat 11 Ketetapan MPR/S tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang yang mengatur substansi yang ada didalam ketetapan MPR/S tersebut. Dapat disimpulkan, 11 (sebelas) Ketetapan MPR/S tersebut telah diturunkan derajatnya oleh MPR sendiri, yang mengakibatkan Ketetapan MPR dapat diubah oleh atau dengan undang-undang. Maka, sah apabila mengatakan MPR sendiri yang telah menurunkan derajat Ketetapan MPR/S setingkat dengan undang-undang. Selanjutnya, maka DPR, Presiden, DPD dan Mahkamah Konstitusi berwenang membahas Ketetapan MPR/S karena produk hukum tersebut telah dipersamakan dengan Undang-undang.

D. Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Setelah‘Undang-undang No.10 Tahun 2004’mengundang banyak polemik, khususnya mengenai status hukum Ketetapan MPR/S, lembaga pembentuk legislatif membuat undang-undang baru pengganti‘UU No.10 Tahun 2004’, yaitu ‘UU No.12 Tahun 2011’mengenai‘Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam‘UU No.12 Tahun 2011’ini, status hukum Ketetapan MPR/S diberikan kedudukan yang cukup jelas sebagaimana dicantumkan dalam penjelasan Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 huruf b, yaitu “Ketetapan MPR yg dimaksud dalam UU tsb merupakan Ketetapan MPR/S sebagaimana yg dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No.I/MPR/2003” mengenai Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S dari Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003 .

Re-eksistensi Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia berdasarkan‘UU No.12 Tahun 2011’memiliki implikasi yg cukup besar, yaitu Ketetapan MPR/S dijadikan kembali sebagai sumber hukum formal dan materil dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Selain UUD 1945, Ketetapan MPR/S menjadi menjadi rujukan atau salah satu rujukan dalam pembuatan kebijakan publik di Indonesia.

Implikasi ditematkannya kembali Ketetapan MPR/S kedalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yg lain adalah terjadinya pengecualian kedudukan Ketetapan MPR/S dibawah UUD 1945 dengan norma yg sudah ada sebagaimana yg tercantum dalam konstitusi, karena hanya Undang-undang yg dapat menjabarkan norma yg ada didalam konstitusi lebih lanjut. Selain itu apabila melihat pada Pasal 22A UUD 1945, memerintahkan untuk membuat UU tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan dan diwujudkan oleh UU No.12 Tahun 2011, yg mengatur bahwa substansi undang-undang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan/norma yang ada dalam UUD 1945.

Selanjutnya, implikasi keberadaan Ketetapan MPR/S dalam hierarki membuat materi Ketetapan MPR/S dapat dijelaskan lebih rinci oleh produk hukum dibawahnya. Masalah yang timbul selanjutnya adalah apabila secara substansi saja Tap MPR memiliki peluang berlawanan dengan UUD tetapi dimungkinkan untuk dijelaskan lebih rinci melalui peraturan perundang-undangan di bawahnya , ini akan melahirkan Undang-undang yg bertentangan dengan UUD apabila suatu UU merujuk pada Ketetapan MPR/S yg menurut para ahli tidak sesuai dengan UUD.

Salain itu, jika merujuk pada "Pasal 28J ayat 2 UUD NRI Tahun 1945", tercantum bahwa hanya Undang-undang yang dapat melakukan pembatasan terhadap HAM (hak asasi manusia), dan bukan dengan produk hukum yang lain . Tetapi, apabila diteliti lebih lanjut salah satu Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, yaitu 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 Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme", dalam Ketetapan MPRS ini cukup jelas terlihat kental sekali dengan pelanggaran/pembatasan hak asasi manusia. Apabila diteliti lebih lanjut substansi muatan Ketetapan MPRS tersebut mempunyai lebih dari satu sifat norma, yaitu ada materi muatan yang sifatnya ketetapan/beschikking terdapat dalam "Pasal 1 Ketetapan MPRS XXV/MPRS/1966" secara individual digunakan untuk membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan seluruh organisasi yang berada dinaungannya. Tetapi, pada pasal-pasal berikutnya Ketetapan MPRS tersebut sifatnya mengatur (regeling) yang membatasi penyebaran ajaran-ajaran Komunis/Marxis-Leninis kepada rakyat Indonesia. TAP MPRS ini merupakan contoh dari Produk hukum yang oleh para ahli biasa menyebutnya sebagai legislasi semu (beleidsregels/pseudo-wetgeving) . Diluar problematika format produk hukumnya, Ketetapan MPRS XXV/MPRS/1966 justru membatasi HAM yang sifatnya forum internum . Forum internum merupakan bentuk dari hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi (non-derogable rights) dalam keadaan apapun yang dilindungi oleh konstitusi dalam hal ini UUD 1945.

Kedudukan Ideal Ketetapan MPR/S dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Berdasarkan polemik-polemik yang telah djabarkan diatas terhadap eksistensi kedudukan Ketetapan MPR / S dalam hierarki peraturan perundang-undangan, harus diciptakan evaluasi serta solusi untuk menjawab permasalahan yang timbul agar dapat mudah dalam menemukan keseimbangan dan keharmonisan hukum, serta keseragaman diantara norma baik secara vertikal ataupun horizontal, berikut penulis jabarkan mengenai

Ketetapan MPRS yang masih ada dan belum dicabut beserta status hukumnya saat ini dan penempatan Ketetapan MPR/S yang ideal dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

- a. "Tap 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 masih diakui dan berlaku sampai substansinya dimuat oleh undang-undang. Akan tetapi, Ketetapan MPRS tersebut telah dimasukkan kedalam UU No.27/1999 sebagai penambahan ketentuan dalam KUHP atau dimasukkan dalam RKUHP. Hal ini berarti, materi yg sifatnya mengatur dalam Ketetapan "MPRS No.XXV/MPRS/1966" sudah termuat didalam undang-undang, sehingga Ketetapan MPRS ini dapat dinyatakan tidak lagi mengikat apabila KUHP yang baru telah terbit dan sah berlaku.

Akan tetapi, usaha melakukan perubahan status hukum Ketetapan MPRS "XXV/MPRS/1966" tidak disepakati oleh MPR disebabkan oleh pertimbangan suasana politik yang tidak mendukung. Maka dari itu, Ketetapan MPRS XXV/MPRS/1966 ini tidak dapat dikategorikan sebagai ketetapan yang berlaku sampai substansinya diatur oleh ataupun dengan undang-undang.

- b. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi

Status hukum keberlakuan Ketetapan MPR ini dinyatakan tetap berlaku apabila pemerintah memiliki kewajiban, mewujudkan serta mendorong keberpihakan politik dan ekonomi yang sejalan dengan pengertian Pasal 33 UUD 1945 untuk lebih memberikan dukungan ekonomi, pembangunan ekonomi, usaha mikro kecil menengah (umkm) serta koperasi, sehingga dapat mendorong negara untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi.

- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera

Ketetapan MPRS ini keberlakuan materinya sudah dimasukkan dan diakomodir oleh "Undang-Undang No.2 Tahun 2009" mengenai "Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Dalam penjelasan UU tersebut berisi bahwa Undang-undang tentang "Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan" diperuntukan sebagai penyatuan serta penyusunan peraturan perundang-undangan yang sekarang terdiri dari 17 undang-undang dan 1 Ketetapan MPRS No.XXIX/MPRS1966 tentang "Pengangkatan Pahlawan Ampera". Bersamaan dengan diberlakukannya Undang-undang "No.20 Tahun 2009" mengenai Gelar, Tanda Jasa dan Tanda kehormatan maka Ketetapan MPRS No.XXIX/MPRS1966 sudah tidak berlaku.

- d. "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998" tentang "Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme"

Berdasarkan Ketetapan MPR No.XI/MPR/1998 sudah ada beberapa Undang-undang yang lahir yang diilhami oleh Ketetapan MPR tersebut, yaitu :

1. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Akan tetapi, disebabkan dalam Pasal 4 Tap MPR tersebut secara eksplisit menyebutkan "...mantan Presiden Soeharto" dan sampai sekarang belum ada kejelasan mengenai kasus tersebut dan belum selesai. Muncul perdebatan mengenai Ketetapan MPR ini, dengan penyebutan "..termasuk Mantan Presiden Soeharto..." yang sifatnya konkret, individual dan personal dapat dikatakan produk hukum ini sebagai penyimpangan.

Apabila dikaji lebih lanjut terhadap proses hukum kasus mantan Presiden Soeharto secara hukum pidana ataupun hukum perdata, maka berdasarkan Pasal 77 KUHP: Apabila tertuduh meninggal dunia maka kewenangan menuntut pidana hapus. Karena hukuman tersebut dituduhkan kepada seorang yang melakukan kejahatan, maka kematian pelanggar dengan sendirinya menghapuskan hak penuntutan pidana, serta tuntutan tidak dapat dikenakan kepada ahli-warisnya. Apabila tersangka korupsi meninggal dunia maka terhadap barang-barang yang disita, hakim dapat mengambil keputusan penyitaan barang-barang tersebut berdasarkan tuntutan jaksa penuntut umum. Kemudian wewenang jaksa penuntut umum untuk memerintahkan terpidana menjalani hukumannya terhapus. Dilihat dari perspektif terpidana berarti kewajiban untuk menjalani pidananya terhapuskan. Sehubungan dengan isi Pasal 83 KUHP yang berbunyi pelaksanaan pidana terhapus apabila terpidana meninggal dunia.

Selanjutnya menurut Hukum Perdata sudah ada putusan Mahkamah Agung Nomor"2896 K/Pdt/2009" tanggal 28 Oktober 2010, alm,Soeharto sebagai Tergugat I dan Yayasan Beasiswa Supersemar sebagai Tergugat II serta telah memiliki kekuatan hukum tetap atas putusan dari pengadilan.

Maka dari itu,"Ketetapan MPR" No.XI/MPR/1998" ini dapat dikatakan sudah tidak berlaku, mengingat telah banyak UU yang dibentuk berkenaan dengan norma yang ada dalam Ketetapan MPR tersebut dan proses terhadap mantan Presiden Soeharto telah ada penjelasan hukumnya seperti yg tertera diatas. Sehingga di masa depan Ketetapan MPR" No.XI/MPR/1998" mengenai Penyelenggaraan" Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme" perlu dihapuskan dan tidak termasuk dalam Ketetapan MPR yang masih berlaku .

- e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

Mengenai Ketetapan MPR No.VI/MPR/2001 ini terkandung materi yg cukup luas dan belum ada undang undang yg dapat menggantikan isi dari ketetapan ini , akan tetapi, ada Undang-undang yang terbentuk berdasarkan Ketetapan MPR ini misalnya UU No.44 Tahun 2008 tentang pornografi . Akan tetapi, karena dalam Ketetapan MPR ini cukup luas cakupannya, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewajudkan substansinya. Maka

dari itu, karena materi muatan Tap MPR No.VI/MPR/2001 belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh, jadi dapat dikatakan Tap MPR ini masih berlaku.

f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor"VII/MPR/2001"tentang"Visi Indonesia Masa Depan

Sebenarnya Undang-undang yang terbentuk berdasarkan Tap MPR ini sudah ada, sebagai contoh UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang"Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional" Tahun 2005-2025. Akan tetapi, karena dalam TAP MPR ini "Visi Indonesia Masa Depan" dijabarkan dalam 3(tiga) gagasan yaitu:

1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020;
3. Visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Materi muatan Tap MPR ini belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh, dapat disimpulkan bahwa Tap MPR ini masih berlaku.

g. Ketetapan MPR No.VIII/MPR/2001"tentang"Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN"

Beleid yang diperintahkan ialah membuat Undang-undang disertai dengan peraturan pelaksanaannya agar mempercepat dan efektif dalam melaksanakan pekerjaan pencegahan dan pemberantasan korupsi yang substansinya terdiri dari:

1. "Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi"(UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang"Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi");
2. "Perlindungan Saksi dan Korban"(UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang"Perlindungan Saksi dan Korban");
3. "Kejahatan Terorganisasi"(UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Transational Organized Crime")
4. "Kebebasan Mendapatkan Informasi"(UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang"Keterbukaan Informasi Publik");
5. "Etika Pemerintahan" (UU spesifik belum tersedia);
6. "Kejahatan Pencucian Uang"(UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang"Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian"Uang);
7. "Ombudsman RI (UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang"Ombudsman Republik"Indonesia).

Meskipun Undang-undang khusus yang mengatur mengenai Etika pemerintahan belum ada, tetapi sebenarnya substansi muatannya sudah terkandung dalam:

1. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang"Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi"; dan
2. "Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006"tentang"Pengesahan United Nation Convention against"Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

Sebenarnya, dalam melaksanakan ketentuan dalam Tap MPR No.VIII/MPR/2001 dapat dilaksanakan melalui produk hukum yang tidak kaku(fleksibel), karena tidak ada kewajiban untuk 'diatur dengan undang-undang' atau 'diatur dalam undang-undang'. Maka, dapat dikatakan Tap MPR ini sudah tidak berlaku .

h. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Berdasarkan Ketetapan MPR ini, sudah ada Undang-undang yang telah terbentuk, seperti contohnya Undang-undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi, karena dalam Ketetapan MPR tersebut dijabarkan sebagai arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam cukup luas cakupannya, maka diperlukan Undang-undang untuk mewadahi muatannya dengan jumlah yang banyak. Oleh sebab itu, dikarenakan substansi muatan Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 belum dapat diwujudkan seluruhnya, maka Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 masih berlaku.

Berdasarkan penelusuran dan analisis yang telah penulis lakukan terhadap Ketetapan MPR yang masih diakui keberadaannya menghasilkan 4 (empat) Ketetapan MPR yang masih berlaku karena cakupan materinya sangat luas, 1 Ketetapan MPRS yang masih berlaku karena suasana politik yang mengharuskan Ketetapan tersebut berlaku, 1 (satu) Ketetapan MPR yang masih berlaku tetapi perlu dihapuskan karena materinya yang mengandung penyimpangan, dan 2 (dua) Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena itu, pemangku kebijakan atau lembaga pembuat peraturan perlu menindaklanjuti mengenai keberadaan Ketetapan MPR/S ini dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia karena jumlahnya yang tinggal sedikit serta muatan substansi yang dikandung oleh Ketetapan MPR/S ini mengandung penyimpangan.

Selain itu, dikarenakan sifat dari Ketetapan MPR ini *beschikking*, eksistensi Ketetapan MPR/S sebagai salah satu peraturan perundang-undangan idealnya dihapuskan/ditiadakan agar terciptanya tertib hukum yang baik dalam negara hukum Indonesia. Cita-cita ini dapat diwujudkan sesudah norma-norma yang termuat di Ketetapan MPR/S yang saat ini masih berlaku dan dianggap perlu, dimuat dalam bentuk undang-undang. Sehingga, kecemasan akan munculnya kekosongan hukum dapat dihindari.

PENUTUP

KESIMPULAN

Setelah Indonesia mengalami reformasi dan amandemen UUD 1945, diikuti juga dengan berubahnya kedudukan MPR dalam struktur kelembagaan negara. Berubahnya kedudukan MPR juga berimplikasi kepada produk hukum yang dihasilkannya yakni Ketetapan MPR/S. Seiring berjalannya waktu berbagai produk hukum lahir yang bertujuan untuk mereposisi kedudukan Ketetapan MPR/S dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Mulai dari TAP MPR Nomor III/MPR/2000 yang tetap mempertahankan Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia tetapi cakupannya sangat luas sehingga menimbulkan ketidakjelasan, UU No.10 Tahun 2004 yang menghilangkan Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan masalah yang berkaitan dengan hubungan Ketetapan MPR/S dengan produk hukum yang lain, sampai yang aktual yaitu UU No.12 Tahun 2011

yang menempatkan kembali Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sehingga Ketetapan MPR/S dijadikan kembali sebagai sumber hukum formal dan material dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Pada saat ini sudah ditetapkan bahwa hanya 8 Ketetapan MPR/S yang masih diakui keberadaannya, akan tetapi dari 8 ketetapan tersebut pun hanya 6 yang dinyatakan masih berlaku (itupun masih kontroversial). Untuk kedepan sudah dipastikan bahwa tidak boleh ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

SARAN

Keberadaan Ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan perundang-undangan idealnya ditiadakan. Cita-cita ini dapat diwujudkan setelah norma-norma di dalam Ketetapan MPR/S yang saat ini masih berlaku dan dianggap penting dituangkan dalam bentuk undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

Republik Indonesia. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53. Tambahan Lembaran Negara Nomor

Republik Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1660.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3850.

Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang Undang*. Depok. Rajawali Pers.

Immanuel Kant, Peter Heath and J.B. Scheewind (Eds.). 2001. *Lectures on Ethics* Cambridge: Cambridge University Press.

Mahfud MD, Muhammad. 2018. *Politik hukum*. Depok. Raja Grafindo Persada

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2003. *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta. Sekretariat Jenderal MPR RI

R. Soesilo. 1974. Pokok-Pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-Delik Khusus. Bogor. Politeia

S. R. Sianturi. 1996. Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya. Jakarta. Alumni Ahaem.

Sitabuana, Tundjung Hening. 2020. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta. Penerbit Konstitusi Press (Konpress).

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya. Yogyakarta. Kanisius.

Karya Ilmiah

Wicaksono, Dian Agung. 2013. Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia. Yogyakarta. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1

Suhayati, Monika. 2011. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Negara Hukum: Vol. 2, No. 2.

Wijaya, Chandra Agus Risyad. 2016. Pengujian Norma Hukum Ketetapan MPR No.XI/MPR/1998 Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Sukabumi. Legality, Vol.24, No.1.

Riananda, Martha. 2014. Dinamika Kedudukan TAP MPR didalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Lampung. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No. 2.

Siti, Irbah Nisrina. 2019. Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Depok. Jurnal Hukum & Pembangunan 49 No. 4