



## Menakar Ulang Kedudukan TAP MPR dalam Konstelasi Peraturan Perundang Udangan Pasca Amandemen

Siti Zahra,<sup>1</sup> Nabila Syifa Auliya,<sup>2</sup> Fadlah Nur<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Indonesia dan e-mail: [sitizahrarasa3795@gmail.com](mailto:sitizahrarasa3795@gmail.com)

<sup>2</sup> Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Indonesia dan e-mail: [nsyifaauliya26@gmail.com](mailto:nsyifaauliya26@gmail.com)

<sup>3</sup> Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Indonesia dan e-mail: [fadlahnro9@gmail.com](mailto:fadlahnro9@gmail.com)

**Abstract:** *The amendment of the Constitution does not only change the authority and position of the MPR in the constitutional system but also has an impact on its legal products. The placement of MPR Decree in the hierarchy of laws and regulations raises norm conflicts that lead to legal uncertainty, this research aims to examine how the ideal position of MPR Decree in the hierarchy of laws and regulations. This research uses normative juridical method with conceptual approach and statute approach. The results of the study found that there are several norm conflicts due to the inclusion of TAP MPR in the hierarchy, namely the issue of content material, the role of the consideration, the status of validity and constitutional testing which causes legal uncertain. The author offers two alternative recommendation to the legislators. First, it is necessary to reassess to determine which provisions are still relevant to be maintained, so that a definite number is agreed upon. Then the content material is moved into the law. So that all MPR Decrees can still be used in the form of laws. Then revise the hierarchy of laws and regulations. Secondly, the lawmakers can just leave the MPR Decrees that are still recognised as MPR Decrees, with the legal status of laws and regulations. Whatever the lawmakers' choice, the MPR Decree must be removed from the hierarchy.*

**Keyword:** TAP MPR, Legal Certainty, Bicameral

**Abstrak:** Amandemen Undang-Undang Dasar tidak hanya mengubah wewenang dan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan namun juga berimbas pada produk hukum nya. Penempatan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang undangan menimbulkan konflik norma yang berujung pada ketidakpastian hukum, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana idealnya kedudukan TAP MPR dalam hirrarki peraturan perundang undangan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual. Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan kajian literatur . hasil penelitian menemukan terdapat beberapa konflik norma karena masuknya TAP MPR dalam hierarki yaitu masalah materi muatan, peran konsideran, status keberlakuan dan pengujian konstitusional yang menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga TAP MPR harus dikeluarkan dari hierarki melalui revisi UU no.12/2011.

**Keyword:** TAP MPR, Kepastian Hukum, Bikameral



Copyright © 2024 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

## Pendahuluan

Sistem ketatanegaraan berjalan secara dinamis. Di Indonesia, reformasi secara masif telah mengubah sistem ketatanegaraan tersebut melalui amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan, yang selanjutnya disingkat UUD 1945. Implikasi perubahan tersebut disatu sisi memberi tambahan porsi kewenangan lembaga negara yang dikehendaki konstitusi dan disisi lain, sebaliknya beberapa lembaga dikurangi kewenangannya. Perubahan tersebut juga merambah pada kedudukan dan fungsi lembaga negara, salah satu bagian paling identik dengan amandemen ini adalah bergantinya posisi MPR yang semula dinobatkan sebagai lembaga tertinggi negara kini berubah tempat setara dengan lembaga tinggi negara lainnya.<sup>1</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya disingkat MPR tadinya berperan sebagai pemegang kekuasaan yang mandatnya didapatkan langsung dari UUD 1945, umumnya disebut "*legal power*." Sebagai pemilik *legal power* tersebut MPR tidak memiliki otoritas tandingan baik perseorangan maupun lembaga manapun dalam menjalankan kedaulatannya, atau yang dikenal dengan *No rival authority*.<sup>2</sup> Dengan demikian MPR yang menentukan arah kebijakan negara, sehingga lembaga-lembaga lain, baik eksekutif maupun legislatif, terikat pada keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh MPR. Ini merupakan konsekuensi logis atas pilihan Indonesia yang sejak awal menganut prinsip Kedaulatan Rakyat (*Popular Sovereignty*).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> R. Agung Laksono, "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Majelis* 1, no. 1 (2009): 48.

<sup>2</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 78.

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 versi lama: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Ini berarti bahwa meskipun rakyatlah pemilik kekuasaan tertinggi secara prinsipil, pelaksanaan praktisnya dilakukan melalui perwakilan, yaitu MPR.

Namun realitanya, konsep tersebut justru membawa Indonesia terpuruk dalam sistem pemerintahan yang *abusive*. Dengan Sistem politik yang otoriter dan sentralistik, MPR hanyalah pembuat stempel melalui ketetapanannya untuk melegitimasi kekuasaan Presiden pada masa tersebut. Pemilu dan struktur keanggotaan MPR dirancang sedemikian rupa agar tetap menguntungkan rezim Soeharto. Misalnya, sejumlah anggota MPR diangkat langsung oleh presiden, sehingga memastikan mayoritas tetap berada di pihak eksekutif. Sehingga MPR yang tadinya diagungkan sebagai jelmaan rakyat berubah wujud menjadi kunci rezim yang dictator dengan karakter *heavy executive*. Kondisi politik dan hukum yang berantakkan tersebut benar benar mengantarkan Negara dalam keadaan terpuruk, hingga akhirnya reformasi 1998 terjadi.

Salah satu di antara 6 tuntutan reformasi ialah mengamandemen UUD 1945, kekuasaan rakyat kali ini diambil alih oleh rakyat kembali dengan supremasi konstitusi. Hal ini tercermin jelas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen selanjutnya disingkat UUD NRI 1945.<sup>4</sup> Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya MPR menjadi Lembaga yang paling terdampak, baik dari kewenangan, kedudukan dan fungsinya dalam sistem kenegaraan. Perbandingan tersebut dapat dipahami melalui table dibawah ini:

**Tabel 1 Perbandingan Kewenangan MPR sebelum dan sesudah amandemen**

UUD 1945 (Sebelum Amandemen)	UUD NRI 1945 (Setelah Amandemen)
Menetapkan dan mengubah konstitusi negara yaitu UUD 1945 serta Menyusun GBHN	Mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945
Menyusun dan menetapkan GBHN	Melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945

UUD 1945 (Sebelum Amandemen)	UUD NRI 1945 (Setelah Amandemen)
Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden	Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan MK dalam hal memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden
Membuat putusan-putusan yang tidak bisa dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, salahsatunya penetapan GBHN	Melantik Wakil Presiden untuk menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya
Memberikan penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis	Memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari
Melangsungkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden,lalu mengangkat Presiden dan Wakil Presiden	Memilih dan melantik Presiden beserta Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh parpol atau gabungan partai politik,selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari
Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan GBHN	Menetapkan Peraturan mengenai Tata Tertib (Tatib) dan Kode Etik
Mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh sungguh melanggar konstitusi dan GBHN	Memilih dan menetapkan Pimpinan Majelis
Menetapkan Peraturan mengenai Tata Tertib Majelis.	Membentuk alat kelengkapan Majelis.
Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota	

UU 1945 (Sebelum Amandemen)	UU NRI 1945 (Setelah Amandemen)
-----------------------------	---------------------------------

Mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota.

*Sumber: Diolah penulis dari UUD sebelum dan sesudah perubahan*

Berdasarkan table di atas terlihat perubahan signifikan MPR, yang tadinya menjadi organ vital yang memegang peranan sentral dalam ketatanegaraan, seperti membuat arah kebijakan melalui GBHN, memilih kepala negara sekaligus kepala pemerintah dalam hal ini Presiden beserta Wakil nya kini hanya menjalankan fungsi fungsi simbolis saja. Tidak hanya itu, kewenangan MPR hari ini juga merupakan tugas tugas yang sifat nya insidental saja. Perubahan ini tentunya tidak hanya berimbas pada kewenangan dan kedudukan MPR saja melainkan juga produk hukum yang dimilikinya. Penyesuaian perubahan tersebut tentunya sempat membuat kelimpungan. Kedudukan MPR pasca amandemen memicu diskursus dalam sistem parlemen Indonesia.

Dalam praktiknya kedudukan TAP MPR yang masuk hierarki peraturan perundang undangan menyisakan konflik norma yang berujung pada ketidakpastian hukum. *Pure Theory of Law* oleh filsuf hukum Hans Kelsen menekankan bahwa hukum adalah sistem norma yang hierarkis dan bersifat logis.<sup>5</sup> Sehingga bila terdapat konflik norma di dalamnya, Keputusan harus segera diambil guna mewujudkan kepastian hukum tersebut. Selaras dengan itu Gustav Radbruch menyatakan bahwa dalam hukum terdapat tiga nilai dasar: kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.<sup>6</sup> Penempatan kepastian diposisi pertama menunjukkan seberapa erat kepastian hukum mempengaruhi keadilan dan kemanfaatan. Dalam bahasa yang lebih

---

<sup>5</sup> Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, trans. Kurt Wilk (New York: Greenwood Press, 1975), 67.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, trans. Max Knight (Berkeley: University of California Press, 1967), 124.

sederhana, tanpa kepastian hukum keadilan tidak akan terwujud, lalu bagaimana pula bisa suatu hukum memberi manfaat.

Penelitian ini akan menggunakan beberapa kajian literatur sebagai sumber rujukan. *Pertama*, Tulisan yang ditulis oleh Rizki Ramadani, yang berjudul, "Gagasan Penyempurnaan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Parlemen Dua Kamar", di mana tulisan ini mengkaji bagaimana perubahan kedudukan MPR pasca Amandemen yang menimbulkan hilangnya sebagian fungsi dan wewenangnya. Perbedaannya dengan penelitian ini adalah, fokus kajian yang akan dibahas pada penelitian ini yaitu mengenai kedudukan produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR yang tetap eksis dalam Hierarki PUU yaitu TAP MPR, yang mana dalam penelitian ini akan mengkaji secara komprehensif bagaimana idealnya kedudukan TAP MPR pasca perubahan status MPR pasca Amandemen.

*Kedua*, tulisan yang ditulis oleh Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas yang berjudul, "Problematika Kedudukan TAP MPR Dalam UU NO. 12 TAHUN 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Di mana fokus penelitiannya yaitu mengenai bagaimana proses pergeseran supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi yang mengakibatkan perubahan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Dan mengkaji bagaimana Problematika yang timbul akibat kembali masuknya TAP MPR kedalam hierarki PPU, serta probelematika yang timbul akibat tidak ada lembaga yang berwenang menguji TAP MPR tersebut, perbedaannya dengan kajian ini yaitu, penelitian ini akan membahas mengenai konflik norma yang timbul akibat kembali masuknya TAP MPR ke dalam Hierarki PUU dan mengkaji bagaimana idealnya kedudukan TAP MPR dalam hierarki PUU.

Berangkat dari kepentingan ini dan setelah mengkaji beberapa literatur yang dirasa belum terdapat pembahasan mengenai idealnya TAP MPR dalam

hierarki perundang-undangan, maka penulis tertarik meneliti permasalahan ini melalui kajian akademis yang komprehensif, dengan 2 rumusan masalah yang pertama bagaimana kedudukan MPR dalam sistem parlemen di Indonesia pasca amandemen ? lalu yang kedua, Bagaimana idealnya posisi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang undangan ?

### **Metode Penelitian**

Untuk menyelesaikan penelitian ini, penulis memilih untuk menggunakan metode yuridis-normatif, yaitu metode penelitian hukum yang bertumpu pada studi pustaka untuk mengkaji norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin yang dikembangkan oleh para ahli hukum.<sup>7</sup> Metode ini tidak memerlukan data empiris dari lapangan karena fokus utamanya adalah bagaimana hukum dipahami secara normatif, berdasarkan teks-teks hukum yang ada. Khususnya UUD NRI 1945, UU no.12/2011 dan putusan putusan MK yang relevan dengan pembahasan ini.

Metode yuridis-normatif sangat relevan digunakan dalam penelitian ini karena isu yang dikaji bersifat konseptual dan berhubungan erat dengan interpretasi terhadap norma hukum positif. Melalui metode ini, peneliti dapat mengkaji secara mendalam prinsip-prinsip hukum, menelaah keterkaitan antar peraturan, serta menilai keadilan dan keselarasan hukum yang berlaku.<sup>8</sup> Dengan demikian, metode ini menjadi alat yang efektif untuk memahami struktur dan logika hukum, serta menilai apakah norma-norma yang ada mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang undangan, sehingga penulis memiliki ruang

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), 51.

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2006), 309.

untuk menggali ide ide yang relevan dalam menyelesaikan permasalahan yang ditemukan.<sup>9</sup>

### **Kedudukan MPR dalam Sistem Parlemen di Indonesia**

Sebelum amandemen MPR merupakan sebuah lembaga tertinggi negara yang dianggap mencerminkan kedaulatan rakyat, model seperti ini menjadi ciri khas Indonesia pada saat itu tetapi model seperti ini juga menuai banyak kritik karena sistem ini tidak mencerminkan sistem parlemen dan presidensil pun tidak sepenuhnya. Tidak satupun sistem pemerintahan yang ada didunia menjadi *role model* para *founding father*. Dari ketiga model yang ternama yaitu sistem parlemen yang dikenalkan oleh Amerika Serikat, sistem presidensil dari Amerika Latin dan demokrasi rakyat yang dikembangkan oleh Uni Soviet dianggap tidak ideal untuk berada di Indonesia. Dilatari oleh fenomena legislator saling menjatuhkan yang pernah menimpa Prancis dan Italia, lalu sejarah panjang sistem presidensil kerap kali melahirkan diktator, yang terkenal diantaranya Peron di Argentina lalu Jerman yang melahirkan Hitler.<sup>10</sup> Tidak ingin ikut jatuh dalam perkara ketatanegaraan yang demikian, Indonesia akhirnya memutuskan merancang sebuah sistem semi presidensil yang menempatkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.

Selain sistem pemerintahan, paham bernegara adalah salah satu poin penting yang diramu para pendiri bangsa. Dari dua paham yang tersohor kala itu, liberalisme milik demokrasi barat dan nasionalis sosialis yang dipraktikkan Jerman tidak menarik pendiri bangsa untuk memilihnya. Barangkali kekhawatiran akan bernasib sama seperti Jerman ditangan Nazi

---

<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 46.

<sup>10</sup> Soedijarto, *Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945* (makalah, Focus Group Discussion kerja sama Lembaga Pengkajian [Lemkaji] MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016), 36.

menjadi momok yang menakutkan.<sup>11</sup> Dan lagi pendiri bangsa merumuskan paham bernegara secara mandiri dengan pilihan mementingkan musyawarah yang mengakar sebagai ciri dan budaya masyarakat Indonesia itu sendiri. Pemikiran ini melahirkan pandangan untuk menjadikan MPR sebagai representasi rakyat yang mewakili kepentingan umum saat itu. Berangkat dari semangat tersebut, MPR akhirnya dibekali berbagai fungsi strategis untuk menyusun arah kebijakan negara melalui GBHN, Memilih Presiden dan juga Menetapkan konstitusi.

Namun fakta sejarah mengatakan bahwa lembaga MPR ini masih belum mampu untuk menjalankan tugas sebagaimana yang dicita-citakan oleh para *founding fathers*, masih banyak catatan-catatan negatif di antaranya, peran MPR sebagai "jelmaan rakyat" mulai berubah bentuk menjadi kaki tangan rezim. Di mana kewenangan memilih dan mengangkat anggota MPR merupakan hak Presiden. Paradigma wakil rakyat itu pun sedikit banyak berubah, bergeser menjadi wakil kepentingan Presiden yang merupakan kepala negara sekaligus pemerintah tersebut. MPR hanya menjalankan tugas dan kewenangan sesuai dengan keinginan presiden bukan berpacu sesuai dengan keinginan UUD 1945. Ini dibuktikan dengan lahirnya beberapa ketetapan MPR, yang pertama TAP MPRS No. III/MPRS/1963 yang melegitimasi keinginan Soekarno untuk menjadi presiden seumur hidup. Yang ke dua, TAP MPRS No. II/MPRS/1960 yang membiarkan Presiden memiliki kuasa penuh untuk mengangkat Pangti/PBR.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan* (London: Andrew Crooke, 1651); John Locke, *Two Treatises of Government* (London: Awnsham Churchill, 1689); J.J. Rousseau, *The Social Contract* (Geneva: Marc-Michel Rey, 1762); Herbert Spencer, *The Man Versus the State* (London: Williams and Norgate, 1884); H.J. Laski, *A Grammar of Politics* (London: George Allen & Unwin, 1925).

<sup>12</sup> Ass. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya, Satu Pengamatan dan Analisis*, (Jakarta: Sinar Harapab, 1991), 100

Adanya sistem pemilu dalam kelembagaan MPR pada orde baru tidak menjamin kredibilitas anggotanya sebab pada kenyataannya mayoritas MPR justru hasil pengangkatan dan penunjukan Presiden. Dampak dari proses pengangkatan yang demikian semakin menjebak MPR sebagai alat politik oleh Presiden. Ini memicu lahirnya *heavy executive* dalam praktik ketatanegaraan kala itu, berbekal catatan buruk itu semangat reformasi hidup yang berujung pada amandemen. Ini menimbulkan efek domino yang menyebabkan kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara namun sebagai lembaga tinggi negara yang posisinya setara dengan presiden dan DPR.

Tidak berhenti sampai di sana, kewenangan MPR juga menjadi bagian yang terdampak perubahan. Pemilihan Presiden yang mulanya dalam genggaman MPR kini kembali pindah pada tangan pemiliknya yaitu rakyat melalui pemilihan secara langsung. Tak hanya itu kewenangan menyusun arah kebijakan negara melalui GBHN juga tidak luput dari perubahan, seperti raibnya kewenangan untuk memberhentikan presiden yang tersisa untuk menjadi kewenangan MPR kini hanya beberapa saja, di antaranya mengubah dan menetapkan UUD 1945,<sup>13</sup> lalu juga melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>14</sup>

Bergesernya kedudukan MPR dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi berbanding lurus dengan berubahnya doktrin negara menjadi doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Yang dalam penegakkannya mengedepankan prinsip *check and balance*. Melalui doktrin ini lembaga negara saling mengawasi baik itu MPR, DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Pada tataran UU Perubahan kedudukan MPR ini terdapat dalam UU No 2/2018. Ketentuan di dalamnya menjelaskan

---

<sup>13</sup>Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>14</sup>Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

bahwa MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum (pemilu legislatif). Penjelasan ini seolah memberi pemahaman bahwa ketiga lembaga tersebut berdiri sendiri sendiri dan terpisah satu sama lain.

Setidaknya terdapat beberapa ciri-ciri lain yang seakan menegaskan kemandirian MPR diantaranya sebagai berikut :

1. Mekanisme peresmian yang terpisah
2. Pengaturan Tata tertib dan kode etik tersendiri
3. Hak hak protokoler yang berbeda dengan DPR dan DPD<sup>15</sup>

Merujuk pada ciri-ciri di atas tidak aneh rasanya bila pemahaman MPR sebagai kamar sendiri dalam sistem parlemen eksis dalam ragam diskusi ketatanegaraan.<sup>16</sup> Namun tentu saja membenarkan pendapat tersebut adalah hal yang berlebihan. Sebab karakteristik kewenangan MPR sejatinya hanya berfungsi simbolis dan bersifat isidental. Sebut saja tugas melantik presiden dan wakil presiden, bukankah ini hanya dilaksanakan dalam lima tahun sekali, lalu selanjutnya tugas mengamandemen konstitusi juga bukanlah agenda rutin yang dapat dilaksanakan secara berkala dalam kurun waktu tertentu, sebab konstitusi Indonesia memang tidak di desain untuk demikian. Maka kesimpulannya ialah MPR ini hanyalah sebagai *joint session*, mengingat MPR itu sendiri adalah anggota DPR dan DPD. Jika MPR ini *joint session* kita bisa berkaca pada sistem parlemen Amerika Serikat yang dimana *Congress of the United States of America* yang terdiri dari *the House of Representatives* dan *Senate*, jika sidang gabungan atau *joint session* diadakan maka dinamakan persidangan kongres. Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlemen bikameral memang sering diadakannya

---

<sup>15</sup> Muchammad Ali Safa'at, Parlemen Bimakeral, (Bandung:Universitas Brawijaya Press, 2010), 121

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945 (makalah disampaikan dalam Simposium oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003), 17.

persidangan bersama atau *joint session*. Pembenaran terkait desain MPR sebagai *joint session* ini sudah menjamur dalam kalangan para ahli hukum, seperti Jimly Ashiddiqie dan Reni Dwi Purnomowati.

Meskipun bukan kamar tersendiri MPR tetap dapat membentuk alat perlengkapan, seperti komisi, panitia, atau badan pekerja, namun hanya bersifat *ad hoc* untuk menunjang pelaksanaan kewenangannya dan hal tersebut diadakan pada pada saat tertentu saja misalnya pada saat mengadakan perubahan UUD atau pada saat melakukan sidang gabungan. Dengan struktural seperti ini tidak ada lagi kerancuan bahwa Indonesia menganut sistem trikameral atau bikameral yang lemah namun kita bisa menegaskan bahwa indonesia menganut sistem bikameral yang kekuasaan legislativenya dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

### **Kedudukan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang Undangan**

Sebelum amandemen UUD 1945, dengan kedudukannya sebagai Lembaga tertinggi negara MPR turut serta membawa derajat produk hukumnya berada setingkat lebih tinggi dari produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara lain, baik itu Presiden dari eksekutif, MA dari yudikatif dan DPR dari legislatif. Oleh karenanya, Ketetapan MPR/S memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari undang-undang maupun peraturan lainnya.<sup>17</sup> Namun, pasca amandemen tak hanya kedudukannya yang menjadi bagian perubahan, juga berdampak langsung terhadap produk hukum yang dimilikinya.

Saat ini secara yuridis pengaturan mengenai produk hukum MPR diatur dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>17</sup> Micael Josviranto, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Intelektiva: Jurnal Ekonomi, Sosial & Humaniora* 1, no. 8 (Maret 2020): 122

Kewenangan MPR untuk membuat produk hukum yang bersifat regelling hanya ketika MPR melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 yang mana dalam hal ini produknya ialah UUD itu sendiri.<sup>18</sup> Sementara itu, untuk produk hukum yang bersifat *beschikking* hanya ada dalam bentuk keputusan,<sup>19</sup> yang tertuang dalam keputusan MPR saat menjalankan wewenangnya melakukan *impeachment* presiden sesuai dengan Pasal 7b ayat (7) UUD NRI 1945. Lalu mengenai produk hukum sebelum amandemen termasuk TAP MPR yang masih relevan pada era reformasi ini, diatur dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 mengamanatkan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR/S agar dapat diputuskan dalam Sidang MPR tahun 2003”.

MPR merealisasikan amanat tersebut dalam TAP MPR Nomor I/MPR 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Pemusyawaratan dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat 1960 sampai 2002 , yang menghasilkan 6 Pasal dengan rincian jumlah dan status hukum sebagai berikut: <sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Sebagai kewenangan ketentuan Pasal 3 ayat (1) bahwa MPR berwenang mengubah UUD Tahun 1945.

<sup>19</sup>Lihat pasal 2 ayat 2 UUD

<sup>20</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, Ketetapan MPR Republik Indonesia No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Meteri dan Status Hukum Ketetapan MPR dari Tahun 1960 Sampai Tahun 2002, Cetakan Ke-14, M16.PR RI, Jakarta)

**Tabel 2 Status Hukum TAP MPR**

<b>TAP MPR No.1 Tahun 2003</b>	<b>Jumlah TAP MPR/S</b>	<b>Status Hukum</b>
Pasal 1	8 Ketetapan	Dicabut dan tidak berlaku
Pasal 2	3 Ketetapan	Tetap berlaku sesuai ketentuan masing-masing
Pasal 3	8 Ketetapan	Berlaku sampai terbentuk pemerintahan hasil pemilu 2004
Pasal 4	11 Ketetapan	Berlaku hingga dibentuknya UU terkait materi muatannya
Pasal 5	5 Ketetapan	Berlaku sampai terbitnya Tatib baru MPR hasil pemilu 2004
Pasal 6	104 Ketetapan	Tidak perlu dilakukan tindakan hukum lanjutan

*Sumber: TAP MPR No.1 Tahun 2003*

Dalam kesempatan tersebut tidak hanya momen untuk MPR melakukan Sidang Umum merumuskan ulang keberlakuan TAP MPR/S namun juga peluang bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membentuk rancangan undang-undang dalam sistem prolegnas dengan usulan membuat produk hukum terhadap hierarki peraturan, yang dari hasil usulan dan pembahasannya terbitlah UU No.10/2004 yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan hierarki tanpa ada TAP MPR di dalamnya<sup>21</sup>

Dalam hal ini, kealfaan TAP MPR dalam hierarki menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap TAP MPR/S yang masih berlaku dan belum dicabut keabsahannya oleh pemerintah, seperti halnya Pasal 2 dan Pasal 4. Konstelasi ini membawa permasalahan ketatanegaraan dalam sistem hukum itu sendiri, salah satunya ialah TAP MPR/S yang masih berlaku tidak dapat

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

menjadi konsiderans dari sebuah undang-undang, sebagai contoh UU No. 20/2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan yang harusnya mencantumkan TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera namun tidak demikian. Sama halnya dengan UU UU No. 32/2004 tentang Otonomi Daerah sebagai konsiderannya.<sup>22</sup>

Dampaknya TAP MPR/S yang harus dipindahkan muatan materinya sebagai undang-undang tidak dapat menghapuskan keberlakuan TAP MPR induknya. Sehingga tidak ada legitimasi sebuah undang-undang yang secara resmi menggugurkan TAP MPR/S sebagaimana ketentuan dalam Pasal 4 TAP MPR No. 1/MPR/2003. Inilah yang kemudian menjadi alasan yuridis perubahan undang undang ini. Namun dalam praktik nya penambahan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan justru menyisakan beragam persoalan ketatanegaraan baru dalam sistem hukum di Indonesia. Setidaknya penempatan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan konflik norma, penjelasan tersebut akan penulis uraikan secara terperinci satu persatu pada pembahasan ini :

1. Materi Muatan

Pasal 4 TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 menjelaskan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.” Yang bila ditafsirkan secara gramatikal maka dapat dipahami bahwa status hukum TAP MPR akan hilang bila materi muatannya dimasukkan ke dalam undang-undang baru. Frasa yang demikian tentunya juga telah menggeser posisi TAP MPR yang semulanya berada urutan ke-2 menjadi setara dengan UU yang berada pada urutan

---

<sup>22</sup> Muhammad Rusdi Firdaus et al., *Mengkaji Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia* (Yogyakarta: IERPRO Kreasindo, 2019), 51.

ketiga, maka secara tidak langsung dalam hal ini TAP MPR sudah menundukkan dirinya sendiri setara dengan UU.

Diskursus ini tentunya meninggalkan pertanyaan dasar dalam sistem ketatanegaraan bagaimana mungkin dua norma dengan materi muatan yang sama berada pada Tingkat yang berbeda? Berdasarkan teori penjenjangan norma yang dicetus Hans Kelsen, dua norma dengan materi muatan yang sama tidak mungkin berada pada tingkatan yang berbeda dalam hierarki norma hukum. Hal ini karena setiap norma dalam sistem hukum harus memiliki posisi yang jelas dalam hierarki berdasarkan sumber dan validitasnya. Norma yang tingkatannya lebih rendah harus bersumber dan berpedoman pada norma yang tingkatannya lebih tinggi, sehingga tidak ada ruang bagi norma dengan materi yang sama untuk berada di tingkat yang berbeda secara sah. Jika dua norma memiliki materi muatan yang sama, maka secara konseptual keduanya harus berada pada tingkat yang sama dalam hierarki, karena hierarki norma hanya mengenal hubungan superordinasi (atas ke bawah) dan subordinasi (bawah ke atas), bukan koordinasi atau paralelitas yang setara pada tingkat berbeda.<sup>23</sup>

Selaras dengan hal tersebut Hakim Konstitusi Saldi Isra dan Suhartoyo dalam Putusan Nomor 66/PUU-XXI/2023 berpendapat bahwa menempatkan TAP MPR dalam hierarki merupakan sebuah kekeliruan, ini tidaklah tepat terlebih kedudukan TAP MPR berada di atas undang-undang. Seyogyanya TAP MPR cukup diatur dalam ketentuan Peralihan UU 12 tahun 2011 tersebut sehingga dengan tidak masuknya TAP MPR dalam hierarki kedudukannya dapat sejajar dengan UU dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia karna memang materi muatan yang terkandung di dalamnya serupa dengan kandungan materi muatan yang

---

<sup>23</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, trans. Anders Wedberg (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945), 178-182.

diatur di dalam undang-undang. Hal ini juga diperkuat dengan adanya beberapa Ketetapan MPR yang telah dicabut yang materi muatannya telah dipindahkan ke dalam undang-undang.

2. Jumlah TAP MPR yang masih berlaku

Efek domino yang muncul dari konstelasi tersebut adalah ketidakjelasan jumlah pasti TAP MPR yang masih berlaku. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No 12/2011 mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR dalam UU tersebut ialah Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003”<sup>24</sup> Undang-undang a quo menyatakan keberlakuan TAP MPR sejumlah 14 TAP yang masih berlaku dan dijadikan sumber hukum di Indonesia. yaitu akumulasi dari Pasal 2 dengan jumlah 3 TAP dan Pasal 4 dengan jumlah 11 TAP. Hal ini tidak seragam dengan temuan Jimly Asshiddiqie yang menyatakan jumlah TAP MPR yang masih berlaku menurut TAP MPR Nomor I/MPR/2003 berjumlah 8 TAP MPR<sup>25</sup> sementara itu penelitian yang dilakukan oleh Tyan dan Wilda menemukan hanya ada 4 saja TAP MPR yang masih berlaku,<sup>26</sup> lalu Ni’matul Huda dalam penelitiannya menemukan sejumlah 3 TAP berlaku sampai sekarang<sup>27</sup>. Detail perbedaan tersebut dapat ditemukan pada table dibawah ini:

---

<sup>24</sup> Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 235-238

<sup>26</sup> Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas, “Problematika Kedudukan TAP MPR Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Yuridika* 27, no. 2 (2012): 125.

<sup>27</sup> Muhammad Rusdi Firdaus et al., *Mengkaji Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia* (Yogyakarta: IERPRO Kreasindo, 2019), 57.

**Tabel 3. Pendapat ahli mengenai pemberlakuan TAP MPR**

No	UU No 12 Tahun 2011	Jimly Asshiddiqie	Tyan dan Wilda	Ni'matul Huda
1.	Ketetapan MPRS RI No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme Leninisme	Berlaku	Berlaku	Berlaku
2.	Ketetapan MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi	Berlaku	Berlaku	Berlaku
3.	Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur	-	-	Berlaku
4.	Ketetapan MPRS RI No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera	Berlaku	-	-
5.	Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Berlaku	-	-
6.	Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.	-	-	-
7.	Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan	-	-	-

No	UU No 12 Tahun 2011				Jimly Asshiddiqie	Tyan dan Wilda	Ni'matul Huda
8.	Ketetapan MPR RI No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional				-	-	-
9.	Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia				-	-	-
10.	Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia				-	-	-
11.	Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa				Berlaku	Berlaku	-
12.	Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan				Berlaku	Berlaku	-
13.	Ketetapan MPR RI No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme				Berlaku	-	-
14.	Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam				Berlaku	-	-

*Sumber: Diolah oleh penulis*

Perbedaan akumulasi tersebut tentu dilatarbelakangi oleh perbedaan tafsir, dengan demikian frasa bahwa Ketetapan MPR hanya berlaku "sampai dengan dibentuknya undang-undang" yang mengatur menyebabkan ketidakpastian hukum karena menimbulkan interpretasi berbeda terkait kapan, bagaimana TAP MPR tersebut menjadi tidak

berlaku jika ada undang-undang baru yang mengatur hal serupa dan bias karena secara praktis menimbulkan pertentangan antara TAP MPR

Perbedaan akumulasi tersebut tentu dilatarbelakangi oleh perbedaan tafsir, dengan demikian frasa bahwa Ketetapan MPR hanya berlaku "*sampai dengan dibentuknya undang-undang*" yang mengatur menyebabkan ketidakpastian hukum karena menimbulkan interpretasi berbeda terkait kapan, bagaimana TAP MPR tersebut menjadi tidak berlaku jika ada undang-undang baru yang mengatur hal serupa dan bias karena secara praktis menimbulkan pertentangan antara TAP MPR dan undang-undang, serta ketidakpastian apakah TAP MPR bisa dicabut atau tidak setelah adanya undang-undang yang mengatur hal serupa. Tentunya hal ini menimbulkan konflik norma dan ketidakjelasan status hukum TAP MPR yang masih berlaku, Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu nilai dasar hukum yang sangat fundamental. Menurutnya, kepastian hukum menuntut agar hukum dibuat secara jelas, tertulis, dan stabil sehingga dapat memberikan kejelasan bagi para warga masyarakat mengenai aturan yang berlaku dan konsekuensi hukum yang mungkin mereka hadapi.<sup>28</sup> Atas dasar inilah, perlu adanya penegasan status keberlakuan TAP MPR pasca dikeluarkannya TAP MPR No. I/MPR/2003.

### 3. Status TAP MPR sebagai konsideran UU

Urutan hierarki yang baru tersebut terdapat dalam Dalam perubahan atas UU No. 10 tahun 2004, Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menempatkan TAP MPR dibawah UUDNRI 1945, diatas undang-undang. Namun, setelah mendapat legitimasi hanya 2 UU yang menggunakan TAP MPR sebagai dasar hukum, hal ini dapat dilihat dari diagram dibawah ini:

---

<sup>28</sup> Budi Astuti dan M. Rusdi Daud, "Kepastian Hukum Pengaturan dalam Perspektif Gustav Radbruch," *Al-Qisth Law Review* 6, no. 2 (2023)

### Bagan 1. Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023



Sumber: Putusan MK Nomor 66/PUU-XXI/2023

Berdasarkan data penggunaan ketetapan MPR sebagai dasar hukum dalam pembentukan UU selama 62 tahun dari 1961 sampai dengan 2023, total jumlah UU yang menggunakan TAP MPR/S dalam dasar “mengingat” adalah 228. Hanya saja, sebagaimana yang terlihat pada diagram di atas terjadi kesenjangan yang signifikan frekuensinya dari tahun ketahun. Sebanyak 226 yang menjadikan TAP MPR/S sebagai konsideran tersebut berada pada era sebelum amandemen, lalu 2 lainnya pada tahun 2014.<sup>29</sup> Dari data ini dapat dipahami bahwa tetap saja pembentukan UU tidak memanfaatkan TAP MPR sebagai dasar hukum, padahal masih banyak Ketetapan MPR yang masih berlaku dan relevan untuk dijadikan konsideran sebagai contoh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda, undang-undang a quo tetap saja tidak menjadikan TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Otonomi Daerah sebagai konsiderannya.

Fenomena ini menunjukkan bahwa meskipun TAP MPR masih dianggap berlaku dan relevan, dalam praktik pembentukan undang-

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 66/PUU-XXI/2023

undang pasca amandemen, TAP MPR jarang dijadikan dasar hukum konsideran. Situasi ini mempertegas bahwa legitimasi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 belum mampu mengatasi permasalahan hukum terkait pemanfaatan TAP MPR sebagai dasar hukum dalam pembentukan undang-undang. Dilain sisi ketidakjelasan status hukum TAP MPR yang berlaku sampai terbentuknya undang-undang, menimbulkan keraguan dalam benak pembentuk UU itu sendiri untuk menjadikan TAP MPR terkait sebagai konsideran. Lagi dan lagi polemik yang ditimbulkan mengakibatkan ketidakjelasan yang berujung pada ketidakpastian hukum.

#### 4. Pengujian TAP MPR

Berkaca dari teori Hans Kelsen yang menemukan sejatinya norma berjenjang, berdasarkan kedudukannya norma yang lebih rendah harus bersumber dan merujuk pada norma di atasnya yang tingkatnya lebih tinggi, begitu seterusnya.<sup>30</sup> Selaras dengan hal tersebut sistem peraturan perundang undangan di Indonesia juga menggunakan hierarki yang dapat ditemui dalam pasal 7 ayat (1) UU no 12/2011. Mengkaji ketatanegaraan menggunakan teori perjenjangan norma tersebut tidak berhenti sampai disana, teori ini dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya yaitu Hans Nawiasky.

Mengenai kedudukan norma dalam hierarki itu sendiri, Hans Nawiasky mengelompokkan norma berdasarkan materi muatannya. Dengan posisi teratas diduduki oleh '*Staatsfundamentalnorm*' (Norma Dasar Negara). Berkedudukan sebagai norma tertinggi ia berfungsi sebagai acuan rujukan dalam proses pembentukan norma hukum (peraturan perundang undangan) yang berada pada tingkatan di

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

bawahnya. Dalam hal ini Nawiasky menyimpulkan bahwa sifat dari Norma dasar suatu negara haruslah abstrak dan berisi arah kebijakan secara garis besar saja, yang bila prasyarat ini dijadikan patokan maka ada dua peraturan perundang undangan yang masuk kategori tersebut. Yang pertama, UUD NRI 1945 lalu yang kedua TAP MPR. Tentu tidak ada lagi alasan untuk mempertanyakan mengapa UUD NRI 1945 menempati posisi tersebut, lain halnya dengan TAP MPR yang barangkali menyisakan pertanyaan mengapa masuk kategori tersebut. Jawabannya mesti dikaji melalui kaca mata historis, sebelum amandemen arah kebijakan negara diatur melalui GBHN, yang materi muatan nya terdapat dalam ketetapan MPR oleh karena itu maka teranglah pemahaman bahwa sifat dari TAP MPR secara tak langsung abstrak dan mengatur secara garis besar saja. Namun pasca amandemen kondisi berubah, tidak ada lagi GBHN namun TAP MPR masih bertahan. Inilah yang menciptakan diskursus dalam susunan norma di Indonesia.

Barangkali bukanlah sebuah masalah bila TAP MPR tetap eksis dan diakui sebagai peraturan perundang undangan, namun memasukkannya kedalam hierarki peraturan perundang undangan adalah sebuah kekeliruan. Masih dengan teori Nawiasky, konsekuensi logis dari perjenjangan norma ialah suatu norma mesti dapat diujikan dengan norma di atasnya dan menjadi batu uji bagi norma di bawahnya.<sup>31</sup> Tujuan dari pengujian tadi agar norma norma tersebut koheren tanpa adanya rertentangan antara satu norma dengan norma yang lain, karena hukum harus tertata dalam sebuah sistem.<sup>32</sup> Lalu Isu yang timbul setelah diterimanya TAP MPR dalam Hierarki adalah perselisihan mengenai pengujiannya.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, h. 14.

Permasalahan dimulai dengan tidak adanya lembaga negara yang berwenang menguji konstusionalitas produk MPR tersebut. Secara yuridis normatif, pelaku kekuasaan yang diamanatkan oleh konstitusi yaitu MK dan MA sama sama tidak memiliki kewenangan menguji TAP MPR Tujuan dari pengujian tadi agar norma norma tersebut koheren tanpa adanya rertentangan antara satu norma dengan norma yang lain, karena hukum harus tertata dalam sebuah sistem.<sup>33</sup> Fenomena ini menyebabkan kekosongan dan ketidak pastian hukum mengenai siapa yang berwenang menguji TAP MPR dan tidak ada regulasi mengenai mekanisme pengujiannya, ini merupakan problematika yang hingga saat ini belum menemukan jalan tengahnya.

Jika ditinjau dari putusan MK dalam permohonan *judicial review* TAP MPR sejauh ini, tidak satupun permohonan yang diterima oleh mahkamah diamana Mahkamah berpendapat permohonan para pemohon kabur atau tidak jelas seolah menegaskan bahwa pengujian TAP MPR diluar kewenangan MK itu sendiri. Sejauh ini terdapat dua putusan terkait yaitu, *pertama*, Putusan MK No. 75/PUU-XXI/2014. Pasal 6 angka (30) TAP MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 tentang dicabutnya kekusaan Soekarno dari pemerintahanny.<sup>34</sup> MK menolak seluruh permohonan ini. *Kedua*, putusan dengan risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 juga berakhir penolakan oleh MK.<sup>35</sup>

Selain itu, putusan terbaru MK No.66/PUU-XXI/2023 juga dapat dijadikan referensi atas permasalahan ini. Dengan ditolak nya permohonan pemohon dalam putusan ini, yang mempertegas bahwa MPR tidak lagi dapat mengeluarkan TAP MPR yang baru mahkamah seakan memberi petunjuk bahwa TAP MPR tidak perlu lagi ada dalam

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 14.

<sup>34</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014

<sup>35</sup> TAP MPR No. I/MPR/2003

hierarki peraturan perundang undangan. Terdapat beberapa poin pertimbangan mahkamah atas hal tersebut, yang akan penulis rincikan sebagai berikut:<sup>36</sup>

1. Bertentangan dengan pembukaan UUD NRI 1945, dan berpotensi menghambat system checks and balances antar Lembaga negara.
2. Berpotensi mengembalikan kekuasaan terpusat kepada presiden dengan dalil bahwa presiden melaksanakan TAP MPR.
3. Berpotensi memicu terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga.
4. Berpotensi memicu pertentangan antar norma antara norma yang terkandung dalam TAP MPR dengan norma undang-undang

Dengan beragamnya konflik norma yang disebabkan oleh masuknya TAP MPR kedalam herarki peraturan perundang undangan, mulai dari materi muatan yang menimbulkan ketidakpastian hukum, tidak pastinya jumlah TAP MPR yang masih berlaku, letidakjelasan status TAP MPR sebagai konsideran undang undang, serta kekosongan hukum dalam proses pengujian, TAP MPR sebagai peraturan perundang undangan yang telah menyebabkan ketidakpastian hukum. Sehingga sudah saatnya untuk mengambil Langkah yang tegas agar terciptanya kestabilan hukum di Indonesia. Norma yang tertata akan membawa system hukum yang terarah.

Mengeluarkan TAP MPR dari hierarki adalah Langkah paling tepat untuk saat ini, mengingat sebagai mana putusan MK No.66/2003 tidak ada lagi TAP MPR baru kedepannya, bukanlah permasalahan besar bila ia dilengserkan. Penjelasan mengenai status hukum dari TAP MPR yang masih berlaku dan terdampak bila TAP MPR dihilangkan akan Penulis

---

<sup>36</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 66/XXI-PUU/2023

jelaskan pada bagian Kesimpulan agar lebih rinci dan mekanisme perubahan ini menjadi lebih mudah untuk dipahami.

## **Kesimpulan**

Kedudukan MPR pasca Amandemen ke-3 UUD 1945 MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi di Indonesia, melainkan memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Namun, yang menjadi persoalan yaitu mengenai fungsi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Jika merujuk pada sistem bicameral maka seharusnya MPR bukanlah kamar tersendiri dalam sistem parlemen di Indonesia, melainkan hanya sebagai *join session* atau sebuah forum. karena fungsi MPR saat ini hanyalah berupa simbolis dan bersifat isidental.

Masuknya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang undangan menimbulkan konflik norma dalam system ketatanegaraan, diantaranya mengenai materi muatan yang sama dengan UU yang berada setingkat dibawahnya, ketidakpastian jumlah udah tidak diperbolehkan untuk mengeluarkan produk TAP MPR. Walaupun MPR sudah tidak berwenang untuk mengeluarkan TAP MPR, tapi dengan tetap masuknya TAP MPR dalam Hierarki peraturan perundang undangan menjadi persoalan tersendiri, mulai dari materi muatan yang menimbulkan ketidakpastian hukum, tidak pastinya jumlah TAP MPR yang masih berlaku, ketidakjelasan status TAP MPR sebagai konsideran undang undang, serta kekosongan hukum dalam proses pengujian TAP MPR sebagai peraturan perundang undangan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Maka dari itu hemat penulis, mengeluarkan TAP MPR dari hierarki melalui revisi UU No.12/2011 adalah solusi untuk menjawab pertanyaan ini.

Ketika TAP MPR tidak lagi ada dalam hierarki peraturan perundang undangan maka perjenjangan norma di Indonesia menjadi pasti dan tertata. Lalu kekhawatiran mengenai status hukum TAP MPR yang masih berlaku,

Penulis menawarkan rekomendasi alternatif kepada pembentuk UU. Yang pertama, perlu pengkajian ulang untuk menentukan mana saja ketentuan yang masih relevan untuk dipertahankan, agar disepakati angka yang pasti. Lalu kemudian materi muatan nya di pindahkan kedalam UU. Sehingga seluruh TAP MPR tetap dapat digunakan dalam bentuk UU. Lalu merevisi hierarki peraturan perundang undangan. Yang kedua, pembentuk UU dapat membiarkan saja TAP MPR yang masih diakui sebagai TAP MPR, dengan status hukum peraturan perundang undangan. Apapun pilihan pembentuk UU nantinya, tetap saja TAP MPR harus dikeluarkan dari hierarki. Alasan untuk tidak mempertahankannya lagi sudah cukup jelas, dengan tidak akan dibentuknya lagi TAP MPR yang baru sebagai sebuah peraturan yang bersifat regalling.

## **Reference**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang perubahan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 66/XXI-PUU/2023
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014
- Ass. Tambunan, MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya, Satu Pengamatan dan Analisis, (Jakarta: Sinar Harapan, 1991)
- Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. Makalah disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003
- Budi Astuti dan M. Rusdi Daud, "Kepastian Hukum Pengaturan dalam Perspektif Gustav Radbruch," *Al-Qisth Law Review* 6, no. 2 (2023)
- Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, trans. Kurt Wilk (New York: Greenwood Press, 1975)
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell, 1945, h. 113 dikutip oleh Maria Farida S.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, trans. Anders Wedberg (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945)
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, trans. Max Knight (Berkeley: University of California Press, 1967)
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008)
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2006)
- Micael Josviranto, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Intelektiva: Jurnal Ekonomi, Sosial & Humaniora* 1, no. 8 (Maret 2020)
- Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bimakeral*, (Bandung: Universitas Brawijaya Press, 2010)
- Muhammad Rusdi Firdaus et al., *Mengkaji Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia* (Yogyakarta: IERPRO Kreasindo, 2019)
- R. Agung Laksono, "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Majelis* 1, no. 1 (2009)

- Riri Nazriyah, MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan (Yogyakarta: FH UII Press, 2007)
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000)
- Soedijarto, Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945. Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986)
- Thomas Hobbes, *Leviathan* (London: Andrew Crooke, 1651); John Locke, *Two Treatises of Government* (London: Awnsham Churchill, 1689); J.J. Rousseau, *The Social Contract* (Geneva: Marc-Michel Rey, 1762); Herbert Spencer, *The Man Versus the State* (London: Williams and Norgate, 1884); H.J. Laski, *A Grammar of Politics* (London: George Allen & Unwin, 1925)
- Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas, "Problematika Kedudukan TAP MPR Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Yuridika* 27, no. 2 (2012)
- Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas, "Problematika Kedudukan TAP MPR Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Yuridika* 27, no. 2 (2012)