



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

MENEGASKAN MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS/MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Badan Pengkajian MPR RI

2017

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : DR. (H.C.) Zulkifli Hasan, SE., M.M.
Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang

Pengarah : Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.
Dr. Tb. Hasanuddin, S.E., M.M.
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Tb. Soenmandjaja

Penanggung Jawab : Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Agip Munandar, S.H., M.H.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan; Muhammad Reza;

Pengumpul Bahan : M. Haris Purwa Priyambada; Riswandi; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari; Bayu Nugroho; Widhi Aditia Putra; Kartika Lestari Sianipar; Elias Petege; Wafistrietman Corris; Rani Purwati Kemala Sari; Wasinton Saragih;

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lantai 3,
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270
Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420
E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Kata Pengantar Pimpinan Redaksi	III
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	IX
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XIII
Sejarah TAP MPR - Rambe Kamarul Zaman	1
Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945) - Ani Purwanti	13
Ketetapan MPR dalam Perspektif Sosial Budaya - Idris Hemay	25
Kajian Kritis Penguatan Kedudukan Tap MPR-RI dalam Perspektif Hukum Progresif - Ibnu Sam Widodo	37
Politik Negara Dalam Rangka Pengokohan Implementasi Ketetapan MPR-RI Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa - Ria Casmi Arrsa	53
Purifikasi Status Hukum Tap MPR Pasca Amandemen UUD 1945 - King Faisal Sulaiman	71
Problematika Pengujian Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan - Ahmad Sadzali	81
Penguatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/ MPR/ 2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa- Akhmad Junaidi	97



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan "*Menegaskan Materi dan Status Hukum MPRS/MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia*" dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema "*Menegaskan Materi dan Status Hukum MPRS/MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia*" merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai negara hukum yang penyelenggaraannya pemerintahannya didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sudah seyogyanyalah pembahasan mengenai ketetapan MPR dilakukan secara mendalam dan *komprehensif* mengingat posisi ketetapan MPR yang merupakan salah satu dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui jurnal majelis ini yang mengangkat judul "*Menegaskan Materi dan Status Hukum MPRS/MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia*" MPR berusaha mempresentasikan ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam bentuk tulisan sehingga memudahkan bagi para pembaca dalam memahami dan memperkaya wawasan tentang Ketetapan MPR.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Pertama, **Rambe Kamarul Zaman, M.Sc.**, dengan judul tulisan "*Sejarah Tap MPR*". Penulis menjelaskan bahwa Perubahan kedudukan MPR berakibat pada hilangnya kewenangan MPR. Diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 mengembalikan TAP MPR dalam hierarki sistem perundang-undangan Indonesia tidak serta merta memulihkan kembali posisi MPR ke posisi semula. TAP MPR pasca amandemen sungguh pun dalam hierarki sistem hukum kembali sebagai nomor kedua setelah UUD NRI 1945, namun hanya sebatas menekankan kembali dan memberikan legalitas terhadap TAP MPR yang masih berlaku yang merujuk hasil Sidang Umum MPR tahun 2003 yang melahirkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, khususnya pada Pasal 2 dan Pasal 4. TAP MPR boleh saja tetap ada namun hanya sebatas mengatur kedalam (*Regeling*), tidak berlaku ke luar (*Beschikking*). TAP MPR dapat juga menjadi rujukan sebagai sumber hukum materil, dalam perundang-undangan.

Kedua, **Dr. Ani Purwanti, SH, M.Hum**, dengan judul tulisan "*Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)*", menuturkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Tap MPR merupakan salah satu wujud peraturan Perundang-undangan yang sah dan legitimasinya berlaku di Indonesia. Ketetapan MPR adalah produk hukum MPR yang mengikat ke dalam dan keluar, mengikat kedalam berarti Ketetapan tersebut hanya berlaku bagi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengikat keluar berarti Ketetapan MPR berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia, Lembaga Negara dan Penyelenggara Negara dan menjadi Haluan Negara dalam kehidupan bernegara.

Ketiga, **Idris Hemay, M.Si**, dengan judul tulisan "*Ketetapan MPR Dalam Perspektif Sosial Budaya*", menjelaskan bahwa Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR secara hirarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penetapan kembali Ketetapan MPR sebagai bagian dari UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR dapat dipahami sebagai produk hukum MPR RI yang bersifat penetapan (*beschikking*), sehingga ia mempunyai kekuatan hukum mengikat baik ke dalam maupun keluar Majelis. Dalam perspektif sosial budaya, Ketetapan MPR dapat menjadi jaminan hukum dan kerangka acuan dalam menjaga hubungan sosial masyarakat agar tetap kondusif, aman, tentram dan sejahtera serta menjadi sumber nilai dalam pengembangan budaya bangsa Indonesia.

Keempat, **Ibnu Sam Widodo, S.H. M.H.**, dengan judul tulisan "*Kajian Kritis Politik Penguatan Kedudukan Tap MPR-RI Dalam Perspektif Hukum Progresif*", di dalam tulisannya mencoba mengangkat TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam TAP telah memenuhi teori hukum progresif yaitu *rule breaking*. TAP tersebut menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat yang lemah. Masyarakat yang

lemah yang dimaksud adalah masyarakat miskin, sehingga dengan adanya TAP ini arah pembangunan ekonomi Indonesia benar-benar dapat mewujudkan perekonomian yang sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945. Selain itu TAP MPR diatas jika merujuk kepada teori hukum progresif masuk dalam ranah konseptual. Dalam ranah konseptual, sebagaimana telah umum diketahui tujuan hukum yang disampaikan oleh Gustav Radbruch yang diketahui atau yang disebut *triadism*. TAP MPR yang masih berlaku memberikan kemanfaatan hukum yaitu TAP yang terkait dengan demokrasi ekonomi dapat memberikan manfaat untuk pemerataan ekonomi. Kepastian hukumnya terkait pencegahan penyebaran Ideologi Komunisme. Telah diketahui bahwa PKI melakukan penyebaran ideologi komunis yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila sebagai dasar falsafah negara dan sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Selain masuk dalam teori rule breaking, khususnya TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam natural law terdapat prinsip *suum cuique tribuere* (berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya). Dalam prinsip ini menunjukkan adanya pengakuan hak asasi manusia. Secara khusus hak asasi yang dimaksud adalah keadilan dalam bidang ekonomi. Arah pembangunan ekonomi Indonesia harus dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemamuran rakyat.

Kelima, **Ria Casmi Arrsa**, dengan judul artikel "*Politik Negara Dalam Rangka Pengokohan Implementasi Ketetapan MPR-RI Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa*", mencoba mengangkat permasalahan dengan uraian bahwa Serangkaian kejadian dalam lingkup praktek ketatanegaraan tidak semata-mata kejadian tersebut hanya menitikberatkan pada aspek hukum dan/atau perundang-undangan yang berlaku. Beliau memandang bahwa kecenderungan untuk mengedepankan etika dalam bingkai kehidupan berbangsa dan bernegara cenderung dikesampingkan sehingga memunculkan hasrat untuk mengedepankan ego sektoral lembaga negara dan/atau individu dengan dalih berbagai argumentasi teoritik yang tidak diharmonisasikan dan/atau difilter terlebih dahulu dengan perkembangan sistem hukum dan ketatanegaraan yang dibangun dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Pada akhirnya beliau memandang bahwa persoalan etika penyelenggaraan negara masih sebatas konsumsi internal kelembagaan negara dan/atau kehidupan indivisu semata. Persoalan etik hanya dianggap sebagai suatu perilaku, ucapan dan/atau tindakan yang bertentangan dengan nilai atau moral semata. Sehingga sanksi yang diberikan kepada pelaku adalah berupa sanksi etik yang terkadang tidak memberikan efek jera bagi pelakunya.

Keenam, **King Faisal Sulaiman SH. LLM.**, dengan judul tulisan "*Purifikasi Status Hukum Tap MPR Pasca Amandemen UUD 1945*", menekankan pada tulisannya yaitu Pasca amandemen UUD 1945, produk hukum MPR

berupa “Ketetapan MPR” masih tetap relevan untuk dibentuk. Hanya saja istilah “Ketetapan MPR (Tap MPR)” sebaiknya diganti menjadi “Keputusan MPR” sebagai bentuk penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*) belaka. Produk “Keputusan MPR” ini sebagai bentuk kelanjutan dari konvensi ketatanegaraan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menamai produk hukum yang dibuatnya sendiri dalam rangka melaksanakan sejumlah tugas dan kewenangan konstitusional yang dimiliki MPR tersebut. Di sisi lain, kehendak pembentuk UU No. 12 Tahun 2011 untuk memasukkan “Ketetapan MPR” kedalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan itu hanyalah dimaksudkan untuk mengakomodir tiga jenis Tap MPRS (MPR) yang masih dinyatakan berlaku sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003. Kendati begitu, tetap saja dibaca bahwa eksistensi “Ketetapan MPR” adalah bagian dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karenanya, “Ketetapan MPR” jika dibaca sebagai produk *regelling*, sepatutnya dapat dijadikan “batu uji” atas suatu Undang-Undang yang diajukan *judicial reveiw* ke Mahkamah Konstitusi oleh para pihak yang berkepentingan.

Ketujuh, **Ahmad Sadzali, Lc.**, dalam artikelnya berjudul “*Problematika Pengujian Ketetapan MPR Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan*”, menguraikan bahwa Problematika pengujian TAP MPR ini tentu harus dipikirkan jalan keluarnya. Lagi pula, belum tentu semua warga negara saat ini consensus setuju terhadap TAP MPR yang masih berlaku saat ini. Sedangkan di sisi lain, hak-hak konstitusional warga negara tetap harus dilindungi. Negara berkewajiban untuk itu. Terlebih Indonesia merupakan negara hukum dan demokrasi. Sehingga amandemen UUD 1945 memang serasa perlu untuk dilakukan. Salah satunya yang menjadi pembahasan serius adalah soal eksistensi TAP MPR dan bahkan kemungkinan munculnya kembali kewenangan MPR dalam mengeluarkan TAP MPR. Namun yang juga perlu diperhatikan adalah mekanisme pengujiannya melalui *judicial review*, bukan semata *legislative review*. Sebab akses warga negara untuk melakukan *judicial review* lebih mudah daripada *legislative review*.

Kedelapan, **Akhmad Junaidi, S.I.P, M.Si**, dengan judul tulisan “*Penguatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/ MPR/ 2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa*”, menguraikan bahwa Kerusakan etika yang cenderung akut yang dihadapi oleh bangsa ini berusaha dihapus dengan pendekatan formal. MPR kemudian menyusun ketetapan yang tertuang dalam TAP MPR No. VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Dengan hadirnya Tap MPR ini menjadi payung hukum dalam pentingnya penyadaran etika dan moral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tap MPR ini diharapkan akan menjadi acuan bagi manusia Indonesia agar bisa memiliki akhlaq mulia, kualitas iman yang baik, dan berkepribadian Indonesia. Etika berbangsa dan bernegara ini merupakan bersumber dari nilai-nilai luhur bangsa,

dan nilai luhur budaya yang termaktub dalam Pancasila. Selain itu, terbitnya TAP MPR No. VI/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa mempunyai tujuan agar kesadaran akan pentingnya etika dan moral yang tegak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi perhatian seluruh komponen masyarakat. Agar tercipta kualitas manusia Indoensia yang bertaqwa dan berkepribadian Indonesia.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

PEMIMPIN REDAKSI,

t.t.d.

YANA INDRAWAN



Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang

MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai *“Menegaskan Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia”*. Dalam buku ini dibahas antara lain mengenai *“Sejarah TAP*

MPR”, “Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)”, “Ketetapan MPR dalam Perspektif Sosial Budaya”, “Kajian Kritis Penguatan Kedudukan Ketetapan MPR-RI Dalam Perspektif Hukum Progresif”, “Politik Negara Dalam Rangka Pengokohan Implementasi Ketetapan MPR-RI Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa”, “Purifikasi Status Hukum Tap MPR Pasca Amandemen UUD 1945”, “Problematika Pengujian Ketetapan MPR Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan”, “Penguatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa”.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi pentingnya pemilihan umum dalam proses demokratisasi di negara Indonesia. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang menegaskan materi dan status hukum ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang ideal. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang Ketetapan MPRS/MPR dalam kerangka Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

SEKRETARIS JENDERAL MPR,

t.t.d.

MA'RUF CAHYONO



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pertama kali ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan telah diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 adalah landasan bagi berjalannya sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Berbagai muatan materi yang terkandung di dalamnya telah mengalami perubahan sehingga mengubah praktek penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dinamika perubahan yang telah terjadi menegaskan bahwa kedaulatan hukum di Indonesia tidak menentang terhadap adanya perubahan konstitusi, tetapi sepanjang untuk kepentingan negara dan penyesuaian perkembangan zaman, perubahan terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang dilarang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memberikan nuansa yang sangat berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya. Banyak muatan yang secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum mengalami perubahan yang mendasar. Setiap perubahan yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum. Paham konstitusionalisme merupakan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum sebagai pelaksanaan ketatanegaraan dan kehidupan sehari-hari. Oleh karenanya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Dalam Laporan Kinerja Pimpinan MPR Masa Jabatan 2009-2014, antara lain disampaikan bahwa terdapat aspirasi masyarakat dan daerah yang menghendaki adanya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain tentang paham kedaulatan rakyat, konsepsi negara hukum, kekuasaan pemerintah, otonomi daerah sistem perwakilan, pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi, Forum Previligiatum,

Hak Asasi Manusia, Perekonomian Nasional, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, idealnya mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum serta pertahanan dan keamanan. Aspirasi masyarakat menghendaki adanya kejelasan, kepastian, ketertiban, dan keadilan dalam kehidupannya melalui sistem ketatanegaraan yang presisi, akuntabel, dan terukur demi terciptanya kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultante dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penataan sistem ketatanegaraan sangat penting untuk lebih membangun sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan dan tantangan zaman. Perubahan merupakan sesuatu yang pasti untuk sebuah produk peraturan, termasuk Undang-Undang Dasar.

Proses reformasi yang sangat luas dan fundamental pada tahun 1998, telah dilalui oleh bangsa Indonesia. Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang besar dan majemuk, yang terdiri dari 300 lebih suku bangsa, besar dan kecil, dengan 500 lebih bahasa dan dialek, yang berdiam di 17.000-an pulau, dengan sejarah panjang kerajaan-kerajaan Nusantara masing-masing, berhasil menjalaninya dengan utuh tidak terpecah-belah, terhindar dari kekerasan dan perpecahan. Selesainya perubahan-perubahan itu bermakna bahwa sistem politik berdasar desain UUD NRI Tahun 1945 telah dikonsolidasikan untuk mampu menerima dan mengarahkan beban dinamika politik seraya terus melandasi proses demokratisasi dan reformasi berkelanjutan tanpa harus terjerumus ke dalam situasi yang kacau (*chaos*).

Indonesia sekarang adalah negara demokrasi yang besar. Kebebasan berpendapat, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, dan sistem politik *checks and balances*, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Walaupun prosedur berdemokrasi telah dibangun, di hadapan kita terbentang tugas yang besar dan penting untuk mengkonsolidasikannya, menjadikannya demokrasi substansial, sebagai tata cara kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tidak sekedar demokrasi prosedural-formal belaka. Membangun demokrasi substansial-prosedural seperti itu seyogyanya senantiasa menjadi tujuan kita karena dengan itulah kesejahteraan dalam kualitasnya yang paling dalam akan dapat diwujudkan.

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, terjadi momentum penting yaitu telah diputuskannya Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia Masa Jabatan Tahun 2009-2014. Dalam Rekomendasi tersebut antara lain disebutkan sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika* secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika* serta implementasinya;
5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berkembangnya aspirasi masyarakat yang dihimpun MPR periode 2009-2014 tentang perlunya penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk legal yang dalam perjalanan dari waktu ke waktu tidak dapat dipungkiri bahwa ada bagian-bagian yang tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang berlaku. Penyesuaian dan penyempurnaan Undang-Undang Dasar dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 juncto Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan *Bhinneka Tunggal Ika* serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap

aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan dilandasi oleh tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, MPR melakukan berbagai kegiatan yang membuka ruang untuk penjangkaran aspirasi yang seluas-luasnya dari berbagai kalangan dan berbagai bidang baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Kajian tentang 7 (tujuh) rekomendasi yang terdapat pada keputusan MPR tersebut dilakukan dengan cara menghimpun pandangan dan pendapat dari masyarakat, daerah, dan lembaga negara. Komunikasi yang mendalam dan komprehensif terus dilakukan kepada seluruh kelompok masyarakat, terutama kalangan penyelenggara negara dan akademisi untuk memberikan masukan dan pendapat kepada MPR. Dari serapan aspirasi masyarakat yang telah dilakukan oleh MPR dengan masyarakat, akademisi, lembaga negara, ternyata ada aspirasi untuk membahas juga persoalan mengenai Ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintah Indonesia, pembahasan ini diperlukan guna mempertegas ataupun memperkuat posisi ketetapan MPR dalam memperkaya khasanah peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia

Penyusunan Jurnal Majelis tentang *“Menegaskan Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia”* berisikan artikel dari berbagai kalangan yang memuat gagasan dan pemikiran mengenai seputar problematika ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia. Terkait dengan pentingnya penataan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia, maka penting kiranya ada upaya untuk menegaskan kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum di Indonesia sebagai salah satu dasar hukum yang berlaku dalam melaksanakan pemerintahan, sehingga cita-cita untuk mewujudkan tujuan negara yang berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Oleh karenanya, artikel maupun penelitian yang membahas mengenai *"Menegaskan Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia"* yang terangkum dalam jurnal ini merupakan aspirasi yang berkembang dan berhasil dihimpun dari kalangan masyarakat maupun akademisi. Himpunan artikel maupun penelitian yang berhasil dihimpun ini berisikan gagasan untuk melakukan pengelompokkan permasalahan dan situasi agar desain ketatanegaraan Indonesia terutama dalam bidang peraturan perundang-undang khususnya tentang ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,

t.t.d

Dr. BAMBANG SADONO, S.H., M.H.

SEJARAH TAP MPR

Rambe Kamarul Zaman, M.Sc.¹

Pasca amendemen UUD NRI 1945, kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berbeda dengan pra amendemen. Pasal 1 UUD NRI 1945 pra amendemen tentang kedaulatan menyatakan bahwa *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Diktum dalam pasal tersebut menuai anggapan bahwa pelaksanaan dari pengaturan itu merupakan bagian dari usaha mempertahankan kekuasaan oleh rezim yang berkuasa saat itu (Orde Baru).

Pasca amendemen, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, namun menjadi lembaga negara yang kedudukannya sama (setara) dengan lembaga negara lainnya, seperti: DPR, DPD, MA, MK dan KY. Meskipun dari sisi fungsi, MPR mempunyai fungsi yang lebih tinggi daripada lembaga-lembaga negara lainnya.

Efek dari perubahan kedudukan yang dialami oleh MPR berimbas pada perubahan atas status kedudukan dan kewenangan MPR, termasuk produk hukum yang pernah dibuat oleh MPR. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, posisi atau hierarki Ketetapan (TAP) MPR diletakkan di atas UU, Perppu, dan seterusnya.

Namun, meskipun posisi hierarki Tap MPR tidak berubah, terdapat hal yang mengemuka terkait dengan Pasal 1 Ayat 7 dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, yakni: bagaimana kedudukan TAP MPR serta bagaimana kaitannya dengan ketatanegaraan dan sistem hukum di Indonesia.

¹⁾ Wakil Ketua Badan Pengkajian MPR RI 2014-2019 dan Ketua Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR 2002-2003

Sejarah TAP MPR

Sesungguhnya istilah Ketetapan MPR atau disingkat TAP MPR itu sendiri tidak secara eksplisit tercantum dalam UUD NRI 1945. TAP MPR muncul pada masa Orde Lama. Pada saat itu dibentuk lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) berdasarkan amanat Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

MPRS di dalam Sidang Umum pertamanya, yang dilaksanakan pada tanggal 10 November sampai dengan 7 Desember 1960 di Bandung, menghasilkan 2 ketetapan, yaitu TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dan TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961- 1969.

Setelah dilangsungkannya sidang perdana MPRS yang menghasilkan 2 ketetapan itulah, TAP MPR kemudian memiliki kedudukan sebagai sumber hukum formil dalam sistem hukum dan perundang-undangan di Indonesia. Selanjutnya, kedudukan TAP MPR ditegaskan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Lampiran II TAP MPRS tersebut dicantumkan muatan (*content*) dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif yang dalam pelaksanaannya

diatur dengan Undang-undang, dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dimana di dalam pelaksanaannya melalui Keputusan Presiden (Keppres).

Memasuki masa Orde Baru, diterbitkan TAP MPR Nomor I/MPR/1973 yang memuat tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Di dalamnya disebutkan bahwa bentuk dari putusan majelis ialah Ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Perbedaan di antara keduanya ialah: Ketetapan MPR merupakan putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat baik ke luar maupun ke dalam, sedangkan Keputusan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis *an sich*.

Selain itu, dalam proses penetapan TAP MPR Nomor I/MPR/1973 juga ditegaskan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan tidak ada lembaga negara yang lain yang dapat membatalkan TAP MPR.

Bentuk putusan majelis tersebut intisarinya kemudian dimuat kembali dalam TAP MPR Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR pada Bab XII Pasal 100, dan selanjutnya secara berurutan juga termuat dalam TAP MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR (Bab XII Pasal 98) dan TAP MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR (Bab XII Pasal 90).

Beralih ke masa Orde Reformasi, Ketetapan MPR pada masa ini masih diakui yaitu dalam TAP MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan

Kedua Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999. TAP MPR dimaksud tidak kemudian serta merta menggeser kedudukan Ketetapan MPR dalam tata hukum Indonesia, akan tetapi bentuk putusan majelis diubah menjadi 3 (tiga), yaitu dengan memuat perihal Perubahan Undang-undang Dasar menjadi salah satu bentuk putusan majelis. Penambahan bentuk putusan majelis yang dimaksud, secara tidak langsung seiring dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000 masih menempatkan TAP MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU. Seiring dengan perubahan UUD NRI 1945 yang mengubah kedudukan dan wewenang MPR, maka dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR dihapus dalam tata urutan perundang-undangan.

Namun kemudian dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dimunculkan lagi ketentuan dimana TAP MPR dikembalikan ke posisi semula dalam sistem hukum Indonesia. Ketentuan ini kemudian memunculkan ragam pendapat dari berbagai pihak.

Perubahan Kedudukan MPR dan Kewenangan MPR

Perubahan yang terjadi pada UUD NRI 1945 dengan sendirinya mengubah kedudukan serta tugas juga kewenangan MPR. Sebelum amandemen, UUD NRI 1945

menyatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat yang memiliki tugas kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai arahan gerak pembangunan yang dilaksanakan oleh presiden sebagai mandataris MPR. Seiring dengan adanya amandemen UUD NRI 1945, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Meskipun MPR memiliki fungsi yang tertinggi namun kedudukannya setara dengan lembaga negara lainnya.

Kedudukan TAP MPR tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan penting dalam Amandemen UUD NRI 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR adalah perubahan pada bagian bentuk dan kedaulatan Negara, khususnya pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Sebelum amandemen disebutkan bahwa, *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"*. Sedangkan setelah amandemen diubah menjadi *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*.

Perubahan yang signifikan juga terlihat pada Pasal 3 UUD NRI 1945. Jika sebelum amandemen, MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), maka pasca amandemen kewenangan tersebut sudah tidak ada lagi. Di masa lalu, konsekuensi dari kedudukan dan

kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), mengakibatkan eksistensi TAP MPR(S) sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang cukup tinggi dalam hierarki hukum di Indonesia.

Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah UUD. Pemosisian TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam derajat kedua (di bawah UUD NRI 1945) sebenarnya hanyalah tafsiran MPRS saja. Dalam UUD NRI 1945 sendiri tidak menyebutkan bahwa TAP MPR itu harus berisi pengaturan (regeling) dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Istilah menetapkan itu sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (beschikking) yang bersifat konkret dan juga individual.

Secara umum, implikasi dari perubahan UUD NRI 1945, tentu saja memberikan akibat perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pula. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain: *pertama*, MPR berubah derajatnya di antara lembaga negara lainnya; tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 sebelum diamandemen, sebagai perwujudan mutlak (representasi absolut) dari kedaulatan rakyat Indonesia.

MPR pasca amandemen UUD NRI 1945, dengan fungsi yang berbeda namun berkedudukan sederajat dengan lembaga negara lainnya, seperti: Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Kedua, sebagai konsekuensi logis bahwa MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka MPR tidak lagi murni sebagai lembaga perwakilan, namun lebih menjadi "joint session" antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi seperti Lembaga Konstituante di masa lalu yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau diadakan jika berkenaan dengan kewenangan MPR yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Organ/body MPR itu sendiri baru dikatakan ada pada saat kewenangan atau functie-nya sedang dilaksanakan. Dalam pola negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia, supremasi parlemen yang memegang fungsi legislasi, hanya ada di tangan DPR dan DPD, bukan di tangan MPR lagi. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (regeling).

Ketiga, MPR pasca perubahan UUD NRI 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat keputusan yang bersifat penetapan (beschikking). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan

Garis-garis Besar Haluan Negara, berarti aturan dasar negara kita berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD NRI 1945. MPR kini tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar negara (*grundnorm*) di luar UUD NRI 1945 yang bersifat mengatur.

TAP MPR kemudian tidak bisa dijadikan sebagai peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat *regeling* (pengaturan). Lebih lanjut menurut Harun Al Rasyid, ketetapan MPR boleh saja ada, tetapi ia bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebatas penetapan (*beschikking*). Pandangan tersebut kemudian diterima dan dimasukkan ke dalam amandemen UUD NRI 1945.

Perubahan Posisi TAP MPR

Perubahan kedudukan MPR dan keberadaan TAP MPR (dicabut atau ditetapkan) pasca diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membuat keberadaan TAP MPR kembali menjadi wacana (diskursus) hangat di banyak kalangan, khususnya di antara para ahli hukum tata negara. Implikasi hukum dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang

pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda.

Silang pendapat pun muncul di antara pengamat hukum tata negara. Ada yang menyebutkan bahwa keberadaan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, telah memberikan ruang bagi MPR untuk kembali merumuskan kembali ketentuan yang mengikat publik. Padahal dalam Sidang Umum MPR tahun 2003, telah diputuskan bahwa TAP MPR tidak lagi mengatur keluar (mengikat publik), namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam Sidang Umum MPR tahun 2003 tersebut ditegaskan bahwa ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk Undang-undang. Namun hal ini sudah dijawab pada bagian pembahasan sebelumnya, bahwa MPR kini tidak memiliki lagi kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*).

Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang melatarbelakanginya, *Pertama*, perubahan UUD NRI 1945 membawa konsekuensi kewenangan MPR yang tidak lagi dapat membuat ketentuan

¹²⁾ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 774

¹³⁾ Komisi Pemilihan Umum (KPU), *Modul I: Pemilu Untuk Pemula*, Jakarta: KPU RI, 2010, h. 6

¹⁴⁾ Sekretaris Jendral MPR RI, *Konstitusi dan MPR Dalam Dinamika Sejarah*, Jakarta: Setjen MPR, 2014, h. 126

yang mengatur, kecuali yang bersifat ke dalam organ MPR sendiri. *Kedua*, MPR merupakan lembaga yang dapat dikatakan eksis ketika menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Dan *ketiga*, kewenangan untuk membentuk UU, tidak lagi tertuang dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen.

Ada 3 (tiga) pertanyaan penting terkait dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertama, sesungguhnya apa roh dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan? Kedua, TAP MPR yang manakah yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011? Ketiga, bagaimana konsekuensi pengujian materi atau norma dalam TAP MPR yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan sebaliknya?

Mengapa TAP MPR kembali dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Harus dipahami bahwa TAP MPR masih diakui sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh UUD NRI 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal 1 yang menyatakan bahwa, "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".

TAP MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 bisa dijabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, *yang dimaksud dengan "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat" adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003".* Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan TAP MPR(S) yang mana saja dari total 139 ketetapan sejak tahun 1960 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, TAP MPR yang ada diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain:

- Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
- Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/

MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)

- Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
- Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan)
- Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkan peraturannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
- Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*enimelig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan)

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR yang masih berlaku tersebut, adalah:

- 1) TAP MPRS Nomor XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
- 2) TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- 3) TAP MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
- 4) TAP MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
- 5) TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
- 6) TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
- 7) TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- 8) TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
- 9) TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
- 10) TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- 11) TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- 12) TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001

tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.

- 13) TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

TAP MPR dalam Sistematika Hukum di Indonesia

Terdapat satu kerangka teori yang dapat dipakai untuk meninjau kedudukan TAP MPR di dalam sistem perundang-undangan Indonesia, yaitu sebuah teori yang disebut dengan piramida hukum (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam teorinya melakukan kategorisasi terhadap berbagai norma hukum dasar yang diberlakukan. Hans Nawiasyky mengembangkan teori rekannya Hans Kelsen dengan teori yang disebutnya "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*". Dalam teori ini dijelaskan struktur norma hukum sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Dengan kategorisasi struktur norma hukum seperti dalam teori di atas, A. Hamid S. Attamimi menerjemahkan ke dalam struktur hierarki perundang-undangan yang sedang berlaku di Indonesia. Menimba

dari Hans Hamid memberikan uraian tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD NRI 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD NRI 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung* : Mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

TAP MPR dalam kategorisasi di atas disebutkan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Namun demikian jangan lupa bahwa kategorisasi Attamimi tersebut di atas berada dalam konteks kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara atau sebelum dilakukannya perubahan UUD NRI 1945. Seperti diketahui bahwa kedudukan TAP MPR pra amandemen UUD NRI 1945, menjadi salah satu produk hukum yang berada setingkat dengan UUD.

Mengapa setingkat dengan UUD? Hal ini dikarenakan melekatnya kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Searah dengan penjelasan Pasal 3 UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa, "*Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala*

yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari”.

Tumbangnya Orde Baru pada Mei 1998 dan kemudian memunculkan era Reformasi, memulai tahapan sejarah selanjutnya. Dalam konteks sistem perundang-undangan dalam era Reformasi, TAP MPR dianggap tidak lebih sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan Orde Baru.

Di antara hiruk-pikuk penataan kembali sistem pemerintahan negeri ini kemudian muncul istilah “sunset clause”, yang berarti sebagai usaha menghapus TAP MPR secara bertahap sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. “Sunset clause” terus bergulir dan kemudian mendasari pelaksanaan evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap TAP MPR(S) di tahun 2003 melalui Sidang Umum (SU) MPR.

UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang tidak memasukkan TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum menjadi tahapan selanjutnya dari proyek “sunset clause” atau “sapu jagat” itu. Tidak dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki sumber hukum bukanlah berarti bahwa TAP MPR hilang sama sekali dalam sistem perundang-undangan Indonesia. TAP MPR dapat saja hidup dengan sifat serta norma yang baru yang berbeda, menyesuaikan dengan perubahan

sistem perundang-undangan yang baru.

TAP MPR boleh tetap ada dan dikeluarkan oleh MPR, namun sekali lagi dengan sifat dan “jangkauan” yang berbeda dari sebelumnya, yaitu dibatasi hanya untuk penetapan yang bersifat ketetapan (*beschikking*) yang kongkrit dan individual, seperti: TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan yang sejenisnya. TAP MPR dapat juga difungsikan sebagai salah satu sumber hukum yang bersifat materil atau bahan baku untuk membuat hukum, seperti nilai keadilan dalam masyarakat yang terus berkembang. Akan tetapi TAP MPR dalam konteks perkembangan baru ini tidak dapat dijadikan sebagai sumber hukum formil atau perundang-undangan yang bersifat mengikat ke publik (*regeling*).

Nasib TAP MPR: Menimbang Idealita dan Realitanya.

Sejarah perpolitikan Indonesia semenjak dilahirkan sampai memasuki Orde Reformasi, bersanding lurus dengan kondisi ketatanegaraannya. Sistem ketatanegaraan tentu juga mempengaruhi sistem hukumnya. Semula sebelum adanya perubahan dalam UUD NRI 1945 kedudukan serta tugas kewenangan MPR sedemikian kuat. MPR menjadi lembaga representatif kedaulatan rakyat yang melekat kepadanya kewenangan yang mengikat baik keluar (*Regeling*), maupun kedalam (*Beschikking*). Bersumber dari kewenangannya

tersebut, kemudian dikenal adanya TAP MPR sebagai produk hukum dari MPR.

Perubahan dalam beberapa pasal di UUD NRI 1945 dengan sendirinya merubah posisi kedudukan serta tugas kewenangan MPR. Dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen disebutkan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan tidak lagi berwenang merumuskan GBHN. Dengan diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR kembali didudukkan di posisi nomor 2 dalam hierarki tata perundangan Indonesia setelah UUD NRI 1945, dan di atas UU/Perpu, PP, Keres, dan Perda.

Penempatan TAP MPR sebagaimana tersebut dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 akan memiliki konsekuensi dalam tata sistem hukum Indonesia terkait dengan norma, kedudukansertamekanisme pengujian oleh karena adanya kontradiksi antara produk perundang-undangan, secara otomatis semua produk perundang-undangan yang berada di bawah TAP MPR harus merujuk pada TAP MPR. Sidang Umum MPR tahun 2003 memberikan posisi TAP MPR tidak lagi memiliki kewenangan mengatur ke luar (publik), namun hanya mengikat ke dalam (intern MPR). TAP MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa djabarkan melalui penjelasan pasal tersebut

TAP MPR, dalam era perubahan ini

dibatasi tidak lagi bisa mengeluarkan aturan yang mengikat publik, namun hanya mengikat ke dalam. TAP MPR dapat juga dijadikan sebagai sumber hukum materiil sebagai bahan dasar dari perundang-undangan. TAP MPR dapat saja terus ada namun demikian status dan ruang jangkauannya tidak sekuat dan sejauh sebelum amandemen UUD NRI 1945.

PENUTUP

Amandemen terhadap UUD NRI 1945 merubah konfigurasi sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR sebagai lembaga tertinggi negara pra amandemen berubah menjadi lembaga tinggi negara setara dengan DPR, DPD, MA, MK, KY dan BPK. Perubahan kedudukan MPR berakibat pada hilangnya kewenangan MPR. Diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 mengembalikan TAP MPR dalam hierarki sistem perundang-undangan Indonesia tidak serta merta memulihkan kembali posisi MPR ke posisi semula. TAP MPR pasca amandemen sungguh pun dalam hierarki sistem hukum kembali sebagai nomor kedua setelah UUD NRI 1945, namun hanya sebatas menekankan kembali dan memberikan legalitas terhadap TAP MPR yang masih berlaku yang merujuk hasil Sidang Umum MPR tahun 2003 yang melahirkan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003, khususnya pada Pasal 2 dan Pasal 4. TAP MPR boleh saja tetap ada namun hanya sebatas mengatur kedalam (*Regeling*), tidak berlaku ke luar (*Beschikking*). TAP MPR dapat

juga menjadi rujukan sebagai sumber hukum materil, dalam perundang-undangan.

Selanjutnya, lembaga yang harus melakukan evaluasi terhadap TAP MPRS/MPR sebagaimana pengelompokan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 adalah MPR itu sendiri. Untuk melakukan evaluasi tersebut, MPR harus melakukan sidang, sebagaimana Tata Tertib yang mengaturnya. Oleh karena itu, MPR harus melakukan kajian dan evaluasi terhadap relevansi maupun keberlakuan beberapa TAP MPR yang termasuk dalam pengelompokan yang diatur Pasal

2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

Misalnya, perlu dilakukan kajian dan evaluasi untuk menilai apakah aspek “berlaku dengan ketentuan” pada TAP-TAP MPR yang masuk dalam pengelompokan Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 masih cukup relevan. Demikian halnya dengan TAP-TAP MPR yang masuk pengelompokan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, apakah materi dan esensinya sudah dituangkan ke dalam UU.

Daftar Bacaan

A. Hamid A. Attamimi, 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

Jimly Asshidiqie, 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Pers (cetakan ke-3)

Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Dr. M. Ali Safa'at, S.H., M.H. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. 2012. Jakarta: KonPress

Moh. Mahfud MD, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers: Jakarta

Sekretariat Jenderal MPR. 2015. *Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Hans Kelsen. 2010. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusamedia

**Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian
Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)**

Dr. Ani Purwanti, SH, M.Hum ¹

¹ Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

A. PENDAHULUAN

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, keseluruhan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang hierarkhis (berjenjang). Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Indonesia dalam tertib hukum Indonesia merupakan sumber karena merupakan (berkedudukan) sebagai Norma Dasar (*staatsfundamentalnorm*), yang berturut-turut kemudian *verfassungsnorm* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *grundgesetznorm* atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta *gesetznorm* atau Undang-Undang. Pancasila menjadi dasar dan Tujuan Nasional yang hendak dicapai Indonesia.

Tujuan Nasional sebagaimana ditegaskan dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan nasional tersebut dilaksanakan melalui penyelenggaraan negara oleh penyelenggara negara. Hal tersebut diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pemerintahan umum dan kegiatan pembangunan pada segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam

kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut diperlukan adanya organ/alat perlengkapan negara yang menjalankan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan negara. Oleh karena itu dikenal adanya pemisahan/pembagian kekuasaan ke dalam kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.

SF Marbun dan Moh Mahfud MD menyatakan bahwa pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Dalam pengertian ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif (*bestuur*). Sedangkan dalam arti luas pemerintah adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara.²

Kedudukan MPR dalam konstruksi sejarah (historis) maupun politik hukum ketatanegaraan memiliki peran penting bagi kemajuan bangsa mengingat MPR merupakan lembaga negara yang berkontribusi dalam membentuk Undang-Undang Dasar atau disebut sebagai *The Making of the Constitution* sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*). MPR disebut sebagai *The Making of the Constitution* merupakan penjelmaan tertinggi atas keberadaan konstitusi dalam suatu negara

²) SF Marbun dan Moh Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: Liberty, 1987), halaman 8

demokrasi modern yang merupakan hukum tertinggi (*supremation of law*) yang mengatur tentang (a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, (b) susunan (struktur) ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, (c) pembagian dan pembatasan tugas dan wewenang alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara) yang juga bersifat mendasar serta (d) pandangan filosofis dan politis para pendiri bangsa.³

Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca Amandemen tertera dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014. Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut menginginkan adanya penataan ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari rekomendasi pertama yakni:

Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk

Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.

Bentuk penataan tersebut salah satunya adalah Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Argumentasi yang dibangun berkaitan dengan kewenangan MPR menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 9 UUD 1945.

Pada umumnya konstitusi suatu negara mengatur beberapa hal pokok antara lain, *pertama*, adalah jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, *kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan yang *ketiga* adalah pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁴ Di dalam suatu konstitusi juga dapat tersirat adanya sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Pengertian sistem pemerintahan itu sendiri adalah suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan negara.⁵

Sebagaimana diketahui, Majelis

³) Laporan Kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat, Fakultas Hukum Undip, 2017, hlm 3

⁴) Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm.51

⁵) Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm.16

Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi negara yang mengalami perubahan struktur ketatanegaraannya setelah adanya amandemen UUD 1945. Perubahan pada MPR sangat jelas terlihat pada amandemen UUD 1945 yang pertama hingga amandemen keempat. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara diberi kekuasaan tak terbatas dan MPR adalah yang berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar, Garis Besar Haluan Negara, mengangkat presiden dan wakil presiden. Sesuai dengan bunyi pasal 3 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara". Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan visi dan misi bangsa Indonesia berguna untuk menetapkan arah pembangunan nasional dan menunjukkan apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum. Sebelum UUD 1945 di amandemen pada pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih berdasarkan suara terbanyak". Berdasarkan ketentuan ini, maka presiden terpilih ditetapkan oleh sebagai mandataris MPR yang dalam menjalankan pemerintah harus bertanggungjawab kepada MPR. Presiden menjalankan program pembangunan berdasarkan GBHN yang dikeluarkan oleh melalui Ketetapan MPR.

Rencana pembangunan lima tahunan yang semula adalah Garis

Garis Besar Haluan Negara kini beralih menjadi visi dan misi presiden, yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) lima tahun, sehingga pembangunan nasional direncanakan oleh Presiden berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Presiden bukan lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

B. Permasalahan

Berdasar latar belakang tersebut diatas, tulisan ini akan membahas bagaimana kedudukan Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

C. Pembahasan

Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 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". Selanjutnya dalam Pasal 3 UUD 1945 MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN),

mengakibatkan keberadaan Ketetapan MPR (Sementara) menjadi salah satu sumber hukum. Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum yang memiliki derajat di bawah UUD 1945.

Sebagaimana diketahui bersama, Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang termuat dalam Pasal 3 menetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang sebagai berikut :

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam wewenang MPR tersebut diatas khususnya wewenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar diatas, dapat dikatakan MPR adalah sebagai Lembaga Konstitutif merupakan lembaga lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengganti, menambah, mengurangi, membuat dan menghapus sebagian maupun seluruh isi atau materi yang ada di dalam Konstitusi suatu negara.

Di seluruh dunia, hanya tiga negara yang memiliki lembaga konstitutif yaitu, Indonesia, Iran dan Perancis. sedangkan lembaga konstitutif negara lain bersifat sementara.⁶ Dalam hal ini yang dimaksud sebagai lembaga konstitutif di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Selanjutnya dalam amandemennya yang Ketiga MPR hasil Pemilihan umum 1999, merubah ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menjadi; " Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) ini mengandung makna bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD, maka berdasar ketentuan tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, dan tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan hanya sebagai lembaga tinggi negara yang berkedudukan sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

Konsekwensi lain adalah, selain tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi mempunyai wewenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara⁷ yang harus dijadikan pedoman penyelenggaraan kinerja

⁶) Lembaga konstitutif diunduh pada alamat https://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_konstitutif, tanggal 16 November 2017

⁷) Pasal 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

lembaga negara disamping Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan Pasal 1 ayat (2) diubah menjadi, "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Perubahan Pasal 1 ayat (2) ini mengandung tiga makna, yaitu :

1. Kedaulatan Rakyat dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD, tidak lagi dipegang oleh MPR
2. Kedaulatan Rakyat harus tunduk pada konstitusi (supremasi konstitusi)
3. Kedaulatan rakyat dibatasi aturan UUD (demokrasi konstitusional)

Kedua; tentang keanggotaan MPR, Pasal 2 ayat (1) di diubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan UU. Perubahan ini mengakibatkan golongan kepentingan (ormas) dan kelompok penekan sebagai unsur demokrasi tidak mempunyai wakil di MPR, sehingga MPR tidak lagi merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia.

Ketiga; hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN yang dijadikan pedoman penyelenggaraan bernegara dari pasal 3 UUD, penyelenggaraan negara cenderung sangat tergantung pada visi misi individu **pejabat negara.**

Dapat dikatakan, Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada MPR. Setelah Amandemen UUD 1945 kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) tersebut sudah tidak diberikan lagi. Sehingga setelah Amandemen UUD 1945, Ketetapan MPR sifatnya terbatas hanya terbatas pada penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden, Ketetapan MPR tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya. Berdasarkan Uraian di atas, makna Ketetapan MPR adalah ketetapan yang dikeluarkan MPR sebagai konsekuensi dari tugas, kedudukan dan kewenangan MPR sesuai UUD 1945. Kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem hukum nasional adalah sebagai salah satu sumber hukum nasional, sedangkan fungsi Ketetapan MPR adalah sebagai landasan hukum bagi produk hukum yang ada di bawahnya, selama ketetapan MPR itu masih dinyatakan berlaku.

Hal lain yang diperlu ditelaah lebih lanjut adalah fakta bahwa dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, sampai saat ini masih terdapat adanya Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Maka, Ketetapan MPR masih tetap dijadikan sumber hukum nasional. Itulah sebabnya dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai pasal 7 UU No 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR masuk dalam urutan kedua Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Berikut ini Ketetapan-Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang adalah:

1. 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; dan
2. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;

Pada masa sebelum Perubahan (Amendemen) Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR merupakan Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang, sedangkan pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan

Perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dimana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945. Pimpinan MPR sempat menyatakan bahwa kembali berlakunya Tap MPR pun tidak serta-merta mengembalikan posisi MPR seperti kondisi sebelumnya, dikarenakan pada era reformasi pembuatan Tap MPR baru tidak akan seperti masa yang sebelumnya, mengingat peran pembuatan Undang-Undang (legislatif) pada era reformasi diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan DPR, sebagaimana diketahui Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR, bahwa MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi)

Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945

Pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003, MPR menetapkan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960

sampai dengan Tahun 2002. Tujuan pembentukan Ketetapan MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, serta untuk memberi kepastian hukum. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tersebut, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya. Ketetapan MPR (Tap MPR) adalah produk hukum yang dibuat oleh MPR. Ketetapan MPR dibuat dalam rangka melaksanakan UUD 1945. Dapat dikatakan Produk hukum MPR ada dua macam, yaitu sebagai berikut.

1) Ketetapan MPR yang mengikat ke luar, artinya Ketetapan MPR berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia, lembaga negara dan penyelenggara negara. Contohnya Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Ketetapan MPR (Tap MPR) tersebut waktu itu menempati urutan kedua setelah UUD NRI 1945, namun berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, Tap MPR tidak termasuk kedalam tata urutan perundang-undangan nasional lagi, dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan Ketetapan MPR berada pada posisi nomor 2 setelah UUD NRI Tahun 1945. Selain Tap

tersebut diatas masih ada Tap yang sampai sekarang masih berlaku dan mengikat seluruh Indonesia, yaitu Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia Tap tersebut mengatur tentang 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. Selain itu ada Tap yang juga masih berlaku saat ini yaitu Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi

2) Keputusan MPR adalah produk hukum MPR yang hanya mengikat ke dalam MPR, artinya Ketetapan tersebut hanya berlaku bagi Anggota MPR saja. Contohnya Keputusan tentang Tata Tertib Anggota MPR.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disingkat TAP MPR, merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan legitimasinya berlaku di Negara Indonesia. Bahkan didalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

yang menegaskan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

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

Di dalam Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Namun dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kembali memasukan TAP MPR kedalam hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan dimasukkannya TAP MPR kembali ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan berarti segala bentuk ketetapan MPR harus bersifat Pengaturan (*Regeling*). Sedangkan TAP MPR dalam prakteknya bersifat Penetapan (*Beshickking*). Misalnya saja Penetapan terhadap Pemberhentian Presiden. Karena di dalam UUD sendiri telah menyebutkan kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden melalui ketetapannya. Otomatis ketetapan tersebut hanya bersifat Penetapan

(*Beshickking*) bukan Pengaturan (*Regeling*). Walaupun TAP MPR tidak dimasukkan ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan bukan berarti meniadakan eksistensi normanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hanya saja menegaskan sifat TAP MPR yang lebih mengarah terhadap penetapan (*Beshickking*).

Selanjutnya dengan dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda. Sedangkan TAP MPR sendiri pengaturannya hanya bersifat kedalam bukan keluar. Karena dalam Sidang Umum MPR tahun 2003, telah diputuskan bahwa TAP MPR tidak lagi mengatur keluar (mengikat publik), namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam sidang umum MPR di tahun 2003 tersebut ditegaskan bahwa, ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk Undang-Undang.

Dalam amandemen terakhir UUD

menegaskan bahwa MPR kini tidak memiliki lagi kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*). Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang melatar belakangnya, **Pertama**, perubahan UUD 1945 membawa konsekuensi kewenangan MPR yang tidak lagi dapat membuat ketentuan yang mengatur, kecuali yang bersifat kedalam organ MPR sendiri. **Kedua**, MPR merupakan lembaga yang dapat dikatakan exist ketika menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Dan kewenangan untuk membentuk UU, tidak lagi tertuang dalam amandemen terakhir UUD. TAP MPR yang dimaksud lagi dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa djabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, *“Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”*. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 ketetapan sejak

tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

Selanjutnya, sebagai akibat dimasukkannya TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara peraturan perundang-undangan lainnya. Bagaimana jika TAP MPR bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Dan bagaimana pula jika terdapat UU yang bertentangan dengan TAP MPR? Jika merunut kepada sistem kekuasaan kehakiman Indonesia dewasa ini, uji materi dibebankan kepada Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi kewenangan Mahkamah Konsitusi sebatas uji materi UU terhadap UUD. Tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tata cara pengujian TAP MPR terhadap UUD ataupun UU terhadap TAP MPR. Mahkamah Konstitusi tidak boleh serta merta melakukan pengujian terhadap TAP MPR, kecuali Mahkamah Konstitusi melakukan upaya hokum progresif seperti yang dilakukan selama ini.

Oleh sebab itu, pengujian terhadap TAP MPR terhadap UUD maupun UU terhadap TAP MPR sebagai konsekuensi hierarki perundang-undangan yang diatur dalam 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak memiliki landasan mekanisme atau ketentuan pengujian. Mahkamah Konstitusi tidak serta merta dapat menguji TAP MPR, kecuali TAP MPR yang berdasarkan ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003,

yang dipersamakan dengan produk Undang-undang.

D. Kesimpulan

1. Kedudukan, tugas, dan wewenang MPR mengalami perubahan signifikan pasca Amandemen UUD 1945, yaitu bahwa MPR yang dahulu berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, saat ini berkedudukan sebagai Lembaga Negara yang setara dan sederajat dengan lembaga negara lainnya yaitu Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Tap MPR merupakan salah satu wujud peraturan Perundang-undangan yang sah dan legitimasinya berlaku di Indonesia. Ketetapan MPR adalah produk hukum MPR yang mengikat ke dalam dan keluar, mengikat kedalam berarti Ketetapan tersebut hanya berlaku bagi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengikat keluar berarti Ketetapan MPR berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia, Lembaga Negara dan Penyelenggara Negara dan menjadi Haluan Negara dalam kehidupan bernegara.

Daftar Pustaka

Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung, 2010

SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987)

SriSoemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Referensi Lain

Lembaga konstitutif diunduh pada alamat https://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_konstitutif, tanggal 16 November 2017

KETETAPAN MPR DALAM PERSPEKTIF SOSIAL BUDAYA

Idris Hemay, M.Si ¹

Abstrak

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR secara hirarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penetapan kembali Ketetapan MPR sebagai bagian dari UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR dapat dipahami sebagai produk hukum MPR RI yang bersifat penetapan (*beschikking*), sehingga ia mempunyai kekuatan hukum mengikat baik ke dalam maupun keluar Majelis. Dalam perspektif sosial budaya, Ketetapan MPR dapat menjadi jaminan hukum dan kerangka acuan dalam menjaga hubungan sosial masyarakat agar tetap kondusif, aman, tentram dan sejahtera serta menjadi sumber nilai dalam pengembangan budaya bangsa Indonesia.

Kata Kunci: ketetapan MPR, negara hukum, sumber hukum, sistem sosial, dan budaya masyarakat.

¹ Penulis adalah peneliti di Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta dan Direktur Riset INDEX INDONESIA sebuah lembaga survei opini publik Preferensi Politik Masyarakat. Penulis dapat dihubungi di email: idris.hemay@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Sejak awal kemerdekaannya, Indonesia telah menegaskan dirinya untuk menjadi negara dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia atau disingkat NKRI. Bentuk NKRI berbeda dengan bentuk dengan berdasarkan pada kerajaan, federasi, dan bentuk-bentuk negara yang lain. Eksistensi negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 pasal 1 yang berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik." Pasal-pasal dalam UUD 1945 telah memperkuat prinsip NKRI, di antara pada pasal 1 ayat (1), pasal 18 ayat (1), pasal 18 B ayat (2), pasal 25A, dan pasal 37 ayat (5).

Penegasan negara Indonesia sebagai negara kesatuan semakin diperkokoh setelah adanya perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan tetap mempertahankan NKRI sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia. Dan pada akhirnya, MPR menjadikan NKRI sebagai bagian dari empat pilar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara selain Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara, UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara serta Ketetapan MPR, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai Semboyan Negara.² Tentunya,

semboyan di sini bukan sebatas semboyan tetapi mengandung nilai yang merepresentasikan dari bangsa dan negara Indonesia yang majemuk dan multikultural.

Adapun sistem pemerintahan yang dianut dan berlaku di Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen adalah sistem pemerintahan presidensial yang mana Presiden merupakan kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus.³ Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Adapun perubahan dari sistem tersebut adalah fungsi, kedudukan, dan wewenang MPR dan juga presiden. Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, presiden sebagai kepala negara memiliki kekuasaan dan wewenang yang tidak terbatas. Sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 presiden memiliki wewenang sebagai pemegang kekuasaan legislatif; sebagai kepala pemerintahan; sebagai kepala negara; sebagai panglima tertinggi militer; berhak mengangkat dan melantik para anggota MPR dari utusan daerah dan golongan; berhak mengangkat para menteri dan pejabat negara; berhak menyatakan perang, damai, dan perjanjian dengan negara lain; berhak memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi dan beberapa kewenangan lain melekat kepada presiden.

Seluruh kewenangan tersebut disebut sebagai hak prerogatif

²) Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR RI Periode 1009-1014, Empat Pilar MPR RI, (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), cet. Keenam.

³) Muh. Nur El Ibrahimy, *Bentuk Negara dan Pemerintahan RI*, (Jakarta: Balai Pusata, 2011) 23-53 *Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006, h.7

presiden. Dengan seluruh kewenangannya, maka presiden dapat mengontrol dan mengendalikan seluruh lembaga negara dan tidak ada yang mengawasi dan mengontrol presiden itu sendiri. Bahkan, cenderung pada personifikasi presiden yang dianggap sama dengan negara itu sendiri. Oleh karena itu, setelah amandemen UUD 1945, presiden maka kedudukan presiden adalah sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan berwenang membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Dalam UUD 1945 setelah amandemen tidak lagi pemegang kekuasaan terhadap legislatif yang berhak untuk membuat Undang-Undang tetapi presiden mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya presiden melakukan pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR serta mengesahkan RUU menjadi Undang-Undang.

Selain ada perubahan pada wewenang presiden, perubahan juga terdapat pada kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara karena dianggap pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara, maka MPR memiliki wewenang yang cukup strategis terutama dalam mengangkat presiden dan wakil presiden; mencabut mandat dan memberhentikan presiden jika dianggap melanggar hukum negara atau Undang-Undang; meminta

pertanggungjawaban dari presiden; dan membuat keputusan-keputusan yang tidak dapat dibatalkan oleh negara.⁴

Namun demikian, setelah amandemen UUD 1945 MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, tetapi menjadi lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti lembaga kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK. Dengan perubahan kedudukan tersebut, maka MPR tidak berhak meminta pertanggungjawaban presiden dan tidak memiliki hak untuk memilih, mengangkat, dan mencabut mandat presiden. Demikian juga, MPR tidak berhak atau tidak memiliki kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menjadi sumber hukum yang harus dilaksanakan.

Implikasi lain dari amandemen terhadap UUD 1945 terhadap posisi dan kewenangan MPR adalah keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh MPR atau yang biasa disebut sebagai ketetapan MPR atau TAP MPR. Dampak tersebut adalah ketetapan MPR tidak terdapat dalam hierarki peraturan Perundang-undangan dan oleh karenanya tidak menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, terutama setelah terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003. Walaupun

⁴) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Jakarta: Lembaga Negara Republik Indonesia tahun 2004 No. 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4389. 2004).

setelah terbitnya UU No. 12 tahun 2011 maka ketetapan MPR dimuat lagi sebagai sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya dan tentunya bersifat mengikat.

Dalam konteks sosial budaya, setiap ada perubahan undang-undang atau peraturan yang bersifat mengikat akan berdampak pada kehidupan sosial budaya itu sendiri baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam suatu komunitas, kelompok masyarakat, dan apalagi negara, ketentuan hukum atau norma-norma merupakan aturan yang mengikat bagi kehidupan sosial masyarakat. Aturan tersebut sebagai batasan, pedoman, petunjuk bagaimana masyarakat hidup, bersosial, bersosialisasi, dan berkomunikasi. Jika aturannya tidak jelas, maka akan berdampak pada sistem sosial budaya itu sendiri, demikian juga sebaliknya. Semakin sistem hukum terintegrasi dengan baik, maka akan berdampak pada kesatuan masyarakat secara umum, dan demikian juga sebaliknya. Lalu apakah ketetapan MPR terhadap sistem sosial budaya masyarakat Indonesia? bagaimana fungsi ketetapan dalam pengembangan sosial budaya masyarakat Indonesia? Artikel ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Dinamika Sistem Sosial Budaya Indonesia

Secara umum kebudayaan dimaknai sebagai segala sesuatu hasil karya cipta, pemikiran, dan kreativitas

akal manusia yang terimplementasikan dalam suatu sistem sosial masyarakat. Makna ini secara eksplisit tercantum dalam TAP MPR No.II tahun 1998, ketika mendefinisikan kebudayaan nasional berdasarkan pada Pancasila, yaitu, “perwujudan cipta, karya dan karsa bangsa Indonesia dan merupakan keseluruhan daya upaya manusia Indonesia untuk mengembangkan harkat dan martabat sebagai bangsa, serta diarahkan untuk memberikan wawasan dan makna pada pembangunan nasional dalam segenap bidang kehidupan bangsa.” Demikian juga disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 32 bahwa “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Sementara itu, Clifford Geertz mendefinisikan kebudayaan sebagai suatu sistem simbol dan makna-makna yang dengan simbol-simbol tersebut manusia dapat memaknai kehidupannya. Dalam simbol-simbol tersebut lahir sejarah, norma-norma, hukum-hukum yang menjadi sikap, pandangan, pendirian, jalan hidup atau *way of life* yang diwariskan secara turun temurun, dilestarikan, dikembangkan oleh satu sistem sosial yang disepakati bersama.⁵

Adapun Willowbank mendefinisikan kebudayaan sebagai sistem terpadu dari beragam aspek seperti kepercayaan agama, nilai-nilai dan norma-norma, adat istiadat

⁵⁾ Bernard T. Adeney, *Etika Sosial Lintas Budaya*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000), 19.

yang berkembang di masyarakat, dan dari lembaga-lembaga formal yang menjalankan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari seperti negara, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, dan lembaga-lembaga formal lain. Nilai-nilai tersebut mengikat suatu masyarakat secara bersama-sama dan mereka memiliki rasa memiliki jati diri, martabat, keamanan, dan kesinambungan.⁶

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa antara sistem sosial masyarakat dan terbentuknya suatu budaya saling terkait dan tidak bisa dipisahkan. Emil Salim menyebutkan bahwa sistem sosial budaya merupakan satu perwujudan dari ekspresi hubungan dan interaksi masyarakat berdasarkan pada tradisi, adat istiadat, dan sejarah pada satu ruang dan waktu tertentu.⁷

Oleh karena itu, satu sistem sosial budaya masyarakat berbeda-beda antara satu tempat dengan tempat yang lain, antara satu negara dengan negara lain. Perbedaan tersebut karena dipengaruhi oleh sistem nilai yang melandasinya dan menjadi pandangan hidup dari satu kelompok masyarakat termasuk masyarakat dan bangsa Indonesia. Artinya, nilai-nilai yang dijadikan landasan dan fondasi dalam berinteraksi dan kemudian menghasilkan karya budaya berbeda-beda antara satu kelompok dengan kelompok lain.

Secara historis, latar belakang

sistem sosial budaya masyarakat Indonesia berkembang dari tantangan sosial yang bertumpu pada perikehidupan pedesaan yang memiliki karakteristik hubungan harmonis antara keluarga seperti orang tua dan anak, hubungan orang tua dengan yang muda, dan hubungan harmonis antara pemimpin dan yang dipimpin. Dalam pola hubungan masyarakat pedesaan, sistem pemerintahan atau sistem kepemimpinan sudah diterapkan yaitu dikenal dengan kepala suku. Dengan sistem kepemimpinan tersebut, masyarakat tersebut menjadi teratur, damai, dan tenteram.⁸

Ciri lain dari sistem sosial budaya masyarakat Indonesia adalah negara yang memiliki keragaman suku, ras, bahasa, dan juga agama. Kemajemukan tersebut menjadi identitas dan kepribadian dari bangsa Indonesia. Kemajemukan ini ditegaskan dalam UUD 1945 pasal 32 yaitu, Kedua, "Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. Dari pasal tersebut kita sudah dapat mengetahui bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat dengan keanekaragaman yang kompleks." Dengan kemajemukan tersebut, Noerhadi Magetsari menyebutkan bahwa masyarakat Indonesia disebut memiliki identitas geo-etnik, yaitu adanya perbedaan latar belakang kebudayaan, adat istiadat, sistem

6) Bernard T. Adeney, *Etika Sosial Lintas Budaya*, 19-20.

7) Emil Salim, *Kembali Ke Jalan Lurus: Esai-Esai 1966-99*, (Jakarta: Alfabeta, 2000), 296.

8) M. Junaedi Ali Anshori, *Sejarah Nasional Indonesia: Masa Prasejarah sampai Masa Proklamasi Kemerdekaan*, (Jakarta: PT Mitra Aksara Panaitan, 2007), 15.

nilai mereka masing-masing. Akibat dari identitas geo-etnik ini telah mewarnai perilaku masyarakat Indonesia sehingga tindakan dan perilaku mereka pun berbeda-beda.⁹ Walaupun dalam perpektif budaya mereka berbeda-beda, sebagai sebuah kelompok sosial mereka adalah satu suku bangsa yang disatukan menjadi bangsa Indonesia.

Dengan latar belakang kemajemukan dan lingkungan alam tersebut telah melahirkan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan bangsa Indonesia seperti persatuan, kesederhanaan, kejujuran, kebersamaan, tenggang rasa, memiliki rasa empati, gotong royong, dan musyawarah. Nilai-nilai inilah yang kemudian termanifestasikan dalam falsafah hidup berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Sehingga Pancasila dan seluruh turunannya seperti UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan ekstraksi sistem sosial yang sudah menyatu dengan kehidupan masyarakat Indonesia bahkan sebelum bangsa Indonesia itu sendiri merdeka.

Walaupun demikian, saat ini nilai-nilai tersebut sedang mengalami krisis sosial dan budaya sebagaimana disebutkan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000

tentang persatuan dan kesatuan nasional. Krisis sosial budaya tersebut karena diakibatkan oleh terkikisnya nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa tidak dijadikan sumber etika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara oleh sebagian masyarakat. Dampak dari terkikisnya nilai-nilai tersebut adalah munculnya konflik sosial, krisis moral dan akhlak, tingginya pelanggaran hukum dan pelanggaran hak asasi manusia, penyelewengan terhadap hukum, maraknya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, munculnya benih-benih pemerintahan yang bersifat otoriter,¹⁰ dan beberapa problem-problem yang lain.

Beragam krisis di atas merupakan salah satu akibat dari tidak ada jaminan hukum dan tidak hadirnya negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Tidak adanya ketidakpastian hukum, misalnya, adalah ketidakjelasan posisi ketetapan MPR dalam hirarki sumber hukum dan perundang-undangan di Indonesia. padahal, dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 3 disebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum,"¹¹ yaitu suatu negara yang melakukan penyelenggaraannya berdasarkan aturan hukum dan tidak ada kekuasaan tidak dipertanggungjawabkan. Jadi, hukum adalah panglima tertinggi dari negara Indonesia dan tentunya

⁹ Noerhadi Magetsari, "Krisis Identitas," di dalam Riris K. Toha Sarumpaet, *Krisis Budaya: Oasis Guru Besar Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya UII*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016), 224.

¹⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1960 dengan Tahun 2002* (Sekretaris Jenderal MPR RI, 2016), 130-132.

¹¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undangn Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Paermusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Sekretariat Jenderal MPEI EI, 2015). Cet. Kelimabelas, 67.

bagi masyarakat Indonesia. Sebagai negara hukum, maka ada lembaga dan perumus yang menetapkan hukum dan Undang-Undang. Lembaga inilah yang kemudian disebut lembaga legislatif meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Daerah atau DPD.

Posisi Ketetapan MPR dalam Pembangunan Sosial Budaya

Pada hari Kamis pukul 19.30 tanggal 23 Februari 1967, presiden Soekarno menyerahkan tongkat kekuasaan negara kepada Jenderal Soeharto selaku pengemban TAP MPRS No. IX tahun 1967. Pada tanggal 7-12 Maret 1967, setelah penyerahan kekuasaan, MPRS menyelenggarakan sidang istimewa di Jakarta. Dalam sidang Istimewa tersebut, MPRS dengan ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 memutuskan untuk mencabut kekuasaan pemerintahan negara dan menarik kembali mandat MPRS mengangkat pengemban ketetapan MPRS dari presiden Soekarno. Melalui ketetapan ini pula MPRS mengangkat pengemban ketetapan MPRS No. IX tahun 1967 Jenderal Soeharto sebagai pejabat presiden hingga dipilihnya presiden oleh MPR hasil pemilihan umum dan pada tanggal 12 Maret 1967 jenderal Soeharto diambil sumpahnya dan dilantik sebagai pejabat presiden Republik Indonesia.

Peristiwa di atas merupakan salah satu bukti dan contoh bahwa ketetapan

MPR memiliki peran dan fungsi yang sangat sentral dan strategis dalam menentukan kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara kelembagaan, sebelum perubahan UUD 1945 lembaga MPR dan ketetapanannya berada pada kedudukan paling tinggi, yaitu di atas UUD 1945 dan juga di bawah UUD 1945. MPR dianggap sebagai penjelmaan sempurna dari rakyat Indonesia.¹² Oleh karena itu, MPR memiliki kewenangan sangat luas terutama dalam memilih, melantik dan mencabut wewenang dan kedudukan presiden, menetapkan UUD 1945 dan GBHN.

Secara historis istilah ketetapan MPR (TAP MPR) muncul dalam praktek persidangan MPRS yang bersumber pada Pasal 3 naskah asli UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan UUD, menetapkan GBHN dalam arti luas.¹³ Ketetapan tersebut diberlakukan pada masa Orde Baru dan gugur setelah datangnya reformasi. Ketika reformasi terjadi pada tahun 1998, kedudukan dan fungsi TAP MPR juga mengalami perubahan. Perubahan tersebut tidak hanya kedudukan dan fungsi ketetapan MPR yang berubah tetapi susunan, kedudukan, dan wewenang lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga mengalami perubahan. Jika pada sebelum reformasi kedudukan lembaga negara bersifat vertical-struktural, maka pasca reformasi

¹²) Sri Soemantri Martosoewignyo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), 84.

¹³) Pasal 3 Naskah Asli UUD 1945

menjadi horizontal-fungsional.¹⁴ Dengan perubahan tersebut kedudukan lembaga-lembaga negara tidak dibedakan menurut hierarki strukturnya, tetapi dibedakan menurut fungsi dan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pola hubungan kelembagaan negara yang bersifat horizontal fungsional tersebut telah menyebabkan tidak ada satu pun lembaga negara yang memiliki kedudukan lebih tinggi atau lebih rendah dari lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian, masing-masing lembaga negara memiliki kewenangan yang tinggi (*supreme*) sesuai dengan fungsi dan wewenang konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Kedudukan MPR yang semula adalah lembaga tertinggi negara pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, setelah perubahan Undang-Undang Dasar berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat lainnya. Oleh karenanya MPR tidak lagi menjadi lembaga negara *superbody* yang karena fungsi dan wewenangnya dapat melakukan intervensi apalagi mengatur lembaga negara lainnya.

Hal ini tentu berbeda dengan kedudukan MPR sebelum reformasi konstitusi, dimana sebagai lembaga tertinggi negara MPR dapat mengatur bahkan memberi mandat kepada Presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN),

dan sekaligus meminta pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR. Implikasi dari perubahan kedudukan dan wewenang MPR tersebut, sebagaimana disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regheiling*) tetapi hanya yang bersifat penetapan (*beschiking*).¹⁵ Dengan adanya perubahan tersebut, maka Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 menugaskan kepada MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR Tahun 2003.

Dengan adanya penugasan tersebut, maka pada Sidang MPR Tahun 2003, MPR menetapkan Ketetapan MPR No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR tersebut adalah 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan yang kemudian dikategorikan menjadi enam kategori yang tertuang dalam 6 Pasal, yakni Pasal 1, Ketetapan MPRS/MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sebanyak 8 (delapan) Ketetapan. Pasal 2, Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, sebanyak 3 Ketetapan. Pasal 3, Ketetapan MPRS/MPR yang

¹⁴) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007), 31.

¹⁵) Jinly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 209

dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004, sebanyak 8 Ketetapan, Pasal 4, Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, sebanyak 11 Ketetapan, Pasal 5, Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilu 2004 tahun 2004, sebanyak 5 Ketetapan dan Pasal 6, Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, sebanyak 104 Ketetapan.¹⁶

Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan Perundang-undangan, dimana kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar. Namun demikian setelah terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, Ketetapan MPR tidak lagi terdapat dalam hierarki peraturan Perundang-undangan dan oleh karenanya tidak lagi menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Meskipun sudah dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum dengan berbagai kategori pemberlakuan Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, kedudukan Ketetapan MPRS/MPR tetap menimbulkan ketidak-pastian hukum sehingga tidak menjadi landasan hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam perkembangannya, mengingat pentingnya materi yang diatur dalam Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, maka berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR ditempatkan kembali dalam tata urutan peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar.¹⁷

Hadirnya Undang-Undang pasal 7 Nomor 12 tahun 2011 yang menempatkan kembali Ketetapan MPR menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Secara hirarkis, dengan pasal 7 UU 12/2011 Ketetapan MPR berada di bawah UUD 1945 dari seluruh sumber hukum lain seperti peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan presiden, dan peraturan daerah provinsi, kabupaten, kota. Dengan masuknya kembali Ketetapan MPR tampak sekilas

¹⁶) Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Prosiding Lokakarya Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika*, (Pusat Pengkajian MPR RI dan Universitas Brawijaya Malang, 2012), 6.

¹⁷) Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undangn Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Paermusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Sekretariat Jenderal MPEI EI, 2015). Cet. Kelimabelas, 248

sudah memberikan jawaban terhadap persoalan yang ada sebelumnya. Tetapi, dalam kenyataannya, persoalan lain muncul seperti apakah ketetapan tersebut menjadi sumber hukum formil atau hanya materil, atau siapa yang akan mereview ketetapan MPR jika bertentangan dengan UUD 1945 atau peraturan-peraturan dan sumber hukum yang lain.

Problem lain dari masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah adanya kekacauan dan kebingungan ketika akan dijadikan sumber rujukan terutama bagi peraturan yang ada di bawahnya seperti peraturan daerah. Kekacauan tersebut dapat berdampak pula sistem hubungan tidak hanya antar lembaga negara, tetapi juga dalam pola dan sistem sosial masyarakat termasuk juga budayanya. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu sumber nilai bagi keteraturan sistem sosial masyarakat selain Pancasila, UUD 1945, tetapi juga ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau biasa disebut TAP MPR. Kedudukan TAP MPR sebagai salah satu pilar dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjamin tegaknya kehidupan sosial yang aman, damai, teratur, dan budaya agung dan luhur berdasarkan pada empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Terlepas dari problem-problem yang muncul kemudian terutama pasca UU No. 12 tahun 2011, dalam

konteks sosial budaya, bahwa Ketetapan MPR dapat dipahami sebagai produk hukum MPR RI yang bersifat penetapan (*beschikking*) yang mempunyai kekuatan hukum mengikat baik ke dalam maupun keluar Majelis. Contoh konkrit dari realitas hukum bersifat menetapkan adalah Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Oleh karena itu, ketetapan MPR RI bisa bersifat mengatur dan memberi tugas kepada Presiden dan Lembaga Tinggi negara lain. Selain dari itu, Ketetapan MPR RI juga ada yang bersifat penetapan, mengatur ke dalam, deklaratif, rekomendatif, dan bersifat peraturan perundang-undangan seperti kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Jadi, dalam perspektif sosial budaya, ketetapan MPR RI memiliki dampak yang luar biasa terhadap kemajuan dan kemunduran suatu sistem sosial budaya masyarakat termasuk masyarakat Indonesia. jika ketetapan MPR tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, maka MPR tidak punya kewajiban hukum untuk menetapkan presiden dan wakil presiden yang dipilih secara demokratis oleh rakyat. Jika hal tersebut terjadi, maka akan muncul

kekacauan dan ketidakteraturan tidak hanya pada level politik tetapi juga pada hubungan sosial masyarakat secara umum. Oleh karena itu, ketetapan MPR dapat memberikan jaminan hukum dan perlindungan terhadap kesejahteraan sosial dan berkembang budaya bangsa.

PENUTUP

Hukum atau peraturan diartikan sebagai sistem nilai yang berfungsi sebagai pengendali dan pengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang terdiri atas aturan-aturan, undang-undang, peraturan-peraturan, dan lain-lain norma tingkah laku yang dibuat, disahkan dan dilaksanakan oleh individu-individu dalam satu negara atau bangsa.

Sementara itu kebudayaan (*culture*) adalah hasil cipta, karya, dan karsa manusia atau keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial berdasarkan satu sistem hukum peraturan, perundangan, dan adat istiadat tertentu, dan digunakan untuk memahami lingkungan serta pengalamannya dan yang menjadi pedoman tingkah lakunya. Sebagai hasil karya manusia, maka ia meliputi keseluruhan aspek seperti bahasa, teknologi, sistem ekonomi, organisasi sosial, sistem pengetahuan, religi dan kesenian.

Sistem sosial dan budaya suatu bangsa akan terus berkembang seiring dengan adanya jaminan dan kepastian hukum. Dengan melihat perkembangan zaman dan dinamisme perkembangan sosial masyarakat maka niscaya bagi MPR RI sebagai representasi lembaga perwakilan rakyat untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR yang baru untuk guna merespon berbagai persoalan baik dalam skala nasional maupun global terkait dengan persoalan-persoalan sosial budaya. Oleh karena itu, kedudukan Ketetapan MPR RI sebagai bagian dari sistem hierarki perundang-undangan yang bersifat mengatur baik ke dalam maupun keluar dapat dijadikan kerangka acuan dalam menjaga hubungan sosial masyarakat agar tetap kondusif, aman, tentram dan sejahtera serta menjadi sumber nilai dalam pengembangan budaya bangsa Indonesia.

Daftar Pustaka

Bernard T. Adeney, *Etika Sosial Lintas Budaya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000.

Emil Salim, *Kembali Ke Jalan Lurus: Esai-Esai 1966-99*. Jakarta: Alvabet, 2000.

Junly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

M. Junaedi Ali Anshori, *Sejarah Nasional Indonesia: Masa Prasejarah sampai Masa Proklamasi Kemerdekaan*. Jakarta: PT Mitra Aksara Panaitan, 2007.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1960 dengan Tahun 2002*. Sekretaris Jenderal MPR RI, 2016.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Paermusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPEI EI, 2015. Cet. Kelimabelas.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Prosiding Lokakarya Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika*. Pusat Pengkajian MPR RI dan Unviersitas Brawijaya Malang, 2012.

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.

Muh. Nur El Ibrahimy, *Bentuk Negara dan Pemerintahan RI*. Jakarta: Balai Pusata, 2011.

Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR RI Periode 1009-1014, *Empat Pilar MPR RI*. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016, cet. Keenam.

Riris K. Toha Sarumpaet, *Krisis Budaya: Oasis Guru Besar Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya UII*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016.

Sri Soemantri Martosoewignyo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta: Lembaga Negara Republik Indonesia tahunn 2004 No. 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4389. 2004.

**KAJIAN KRITIS PENGUATAN KEDUDUKAN TAP MPR-RI DALAM
PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF**

Ibnu Sam Widodo, S.H. M.H.

A. PENDAHULUAN

Reformasi telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Khususnya terkait dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) secara struktur lembaga negara, ada lembaga tertinggi dan ada lembaga tinggi negara. Posisi lembaga tertinggi adalah MPR-RI. Kewengangannya yang termaktub dalam UUD 1945 sebelum amandemen MPR-RI memegang kedaulatan rakyat. Namun setelah amandemen kedaulatan diubah menjadi milik rakyat yang berdasarkan undang-undang.¹ Amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 khususnya terkait kewenangan MPR-RI, membuat MPR-RI tidak lagi berwenang dalam membentuk TAP MPR-RI yang sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 masuk dalam hierarki perundang-undangan Indonesia. Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan pertama kali diatur dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Merujuk pada TAP tersebut kedudukan TAP MPR-RI sebagai Tata urutan peraturan perundang-undangan diletakan setelah Undang-

Undang Dasar dan sebelum Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu). Seperti halnya yang diatur dalam undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.² Secara historis MPR-RI memiliki kedudukan yang kuat secara konstitusional. Selain sebagai lembaga tertinggi negara, karena sebagai lembaga pemegang kedaulatan, MPR-RI memiliki kewenangan yang sangat menentukan arah pembangunan negara. Kewenangan ini adalah kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).³ Kewenangan ini termaktub dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen. Dalam penjelasan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen kekuasaan MPR-RI tidak terbatas, namun kemudian dijelaskan, bahwa MPR-RI harus memperhatikan tanggungjawab dalam menentukan haluan-haluan negara. Merujuk pada hal ini negara, khususnya terkait kewenangan MPR-RI memiliki tanggungjawab perencanaan (*planning*) untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana yang disebutkan dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke-4.

Namun dengan berubahnya kewenangan MPR-RI dalam UUD 1945, maka MPR-RI tidak lagi memiliki kewenangan tersebut. Pada bagian ini mencul pertanyaan terkait kedudukan TAP MPR-RI yang belum

¹) Lihat Pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

²) Lihat Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

³) King Faisal Sulaiman, dkk, Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945, UII Press, Yogyakarta, 2015, hal. 2

dicabut. Untuk menjawab masalah tersebut dapat mengacu kepada TAP MPR-RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai Dengan Tahun 2002. Dalam TAP tersebut ditetapkan keberlakuan TAP MPRS maupun TAP MPR-RI antara tahun 1966 sampai dengan tahun 2002. Artinya hanya terbatas kepada TAP yang ditetapkan oleh MPR pada masa orde baru hingga amandemen UUD 1945 terkait dengan kewenangan MPR-RI itu sendiri. Setelah kewenangan MPR-RI dicabut maka MPR-RI sudah tidak berwenang lagi dalam membentuk TAP MPR. TAP MPR dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan menjadi *polemic* terkait kedudukan kebelakuan hukumnya sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat MPR sudah tidak berwenang lagi dalam membentuk TAP.

Polemik tersebut muncul dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 diatas. TAP diatas dikeluarkan setelah dicabutnya kewenangan MPR-RI dalam menegeluarkan TAP. Sehingga TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan Indonesia menurut penulis masih menjadi perdebatan. Sebelum diberlakukannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

berlaku UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU tersebut TAP MPR sama sekali tidak dimasukan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang undangan, sedangkan TAP MPR tahun 2003 sudah berlaku yang menjadikan TAP tersebut tidak memiliki kedudukan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Jika merujuk hal tersebut maka kedudukan TAP MPR hanya bersifat mengatur (*regeling*) mapun bersifat menetapkan (*besichking*). Kedua sifat tersebut menjadikan TAP MPR tidak memiliki kekuatan hukum seperti halnya peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sebelumnya pada tahun 2000 MPR-RI mengeluarkan TAP No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam TAP tersebut TAP MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengeluarkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Dengan berlakunya UU tersebut maka TAP MPR sudah tidak masuk lagi kedalam tata urutan perundang-undangan Indonesia. Secara teortis hierarki norma mengacu kepada pendapat Hanz Kelsesn. Teori ini yang dikenal dengan Teori hierarki norma hukum (*Stufentheori*). Hanz Kelsen berpendapat ada norma berjenjang dalam hukum. Menurutnya hukum

memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).⁴ Konsep dua wajah tersebut merupakan buah pikiran dari muridnya yang bernama Adolf Merkl. Menurut Adolf Merkl, wajah yang pertama bahwa suatu norma hukum yang keatas bersumber dari norma hukum diatas. Sebaliknya hukum kebawah juga berlaku sebagai dasar hukum yang berada dibawahnya.⁵ Dalam teori ini Norma yang tertinggi adalah norma dasar (*grundnorm*). Grundnorm tersebut merupakan tempat bergantung norma-norma dibawahnya. Sehingga kedudukan *grundnorm* menentukan baik atau tidaknya norma hukum dibawahnya.

Dalam teori yang lain tentang hierarki norma hukum, terdapat teori yang dikembangkan oleh Hanz Nawiasky yang merupakan murid dari Hanz Kelsen. Menurut Hanz Nawiasky norma hukum itu berlapis-lapis dan berjenjang. Menurutnya dalam suatu negara terdapat empat kelompok hierarki norma hukum negara. Kelompok yang pertama adalah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), yang kedua aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), yang ketiga undang-undang formal (*Formal Gesetz*), dan yang keempat adalah Aturan pelaksana dan aturan otonomi (*Vorordnung and Autonom Satzung*).⁶ Merujuk kepada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, TAP MPR

hierarki norma hukum Indonesia meletakkan TAP MPR RI setelah UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jika merujuk kepada teori hierarki norma hukum negara Hanz Nawiasky maka secara teoritis TAP MPR tidak masuk dalam hierarki norma tersebut.

Namun pada kenyataannya TAP MPR masuk dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan meletakkan TAP MPR setelah UUD NRI 1945. Kewenangan MPR telah berbeda dengan masa orde baru, namun yang menjadi permasalahan TAP MPR masih digunakan keberlakuannya dalam sistem hukum di Indonesia. Hal ini perlu dikaji secara lebih luas dengan menggunakan teori-teori hukum progresif dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain mengingat kedudukan MPR adalah gabungan dua lembaga negara yaitu DPR dan DPD. Secara historis, sebelum amandemen UUD 1945 MPR adalah lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*).⁷ Merujuk kepada konsep tersebut sehingga MPR RI adalah lembaga tertinggi negara. Hal ini kemudian menjadikan TAP MPR RI selain berlaku internal juga eksternal, karena lembaga ini merupakan lembaga jelmaan dari seluruh rakyat.

Untuk mengkaji permasalahan diatas perlunya kajian secara progresif

4) Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi dan Muatan, Kanisus, Bandung, 2007, hal. 41

5) Ibid, hal. 42

6) Ibid, hal. 45.

7) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia, Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi, Kepanitraan dan Sekretariat Jendral mahkamah Konstitusui republic Indonesia, 2015, hal. 20

dengan melihat sudut pandang historis dan filosofis, sehingga TAP MPR RI tetap dibutuhkan kedudukannya dalam system hukum di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

Permasalahan utama dalam kajian ini adalah kedudukan TAP MPR RI dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan MPR dalam ketatanegaraan tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan tertinggi. Hal tersebut kemudian berimplikasi MPR RI tidak lagi mengeluarkan TAP MPR maupun menetapkan GBHN. Namun dalam UU tersebut kedudukan TAP MPR masuk dalam jenis dan hierarki Peraturan perundang-Undangan. Mengacu kepada teori hierarki norma hukum negara (*die Theori vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) yang ditulis oleh Hanz Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtlere* tidak ada ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga negara. Norma tertinggi adalah norma fundamental negara, kemudian aturan dasar negara dan kemudian adalah undang-undang dalam arti formal. Selain itu permasalahan yang selanjutnya adalah dengan dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003, karena TAP dikeluarkan setelah tahun 2002 amandemen keempat maka MPR sudah tidak berwenang lagi untuk membentuk TAP.

TAP tersebut kemudian menjadi pertanyaan terkait kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Untuk mengkaji hal ini terkait dengan konsep MPR sebagai *Vertetrungsorgan des Wilmmens des Staatoolkers* yang merupakan lembaga penjelmaan seluruh rakyat sehingga MPR kemudian tetap dapat memiliki kewenangan untuk membentuk TAP MPR RI. Untuk mengkaji hal ini menggunkan teori hukum progresif. Dimana teori ini dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo. Dalam teori hukum progresif pada awalnya dikembangkan terkait dengan pengembangan hukum pidana. Namun secara teori, hukum progresif digunakan untuk menganalisis berbagai hal isu hukum. Dalam hukum progresif terdapat keadilan substantive. Keadilan substantive ini, dalam upaya untuk menjamin keadilan maka dapat dilakukan dengan *non enforcement the law*.⁸ Maksud dari *non enforcement the law* adalah dapat dilakukan tidak dengan penegakan hukum untuk mencapai nilai seadil-adilnya. Hal ini diperlukan untuk mencapai keadilan yang sebenarnya (*the truth justice*).⁹

Antara hukum dan keadilan terkait. Bahkan kedua hal ini adalah terlihat identik. Segala sesuatu yang dapat memberikan keadilan itu adalah hukum. Sehingga yang dapat disebut dengan hukum adalah harus dapat memberikan rasa keadilan.¹⁰ Hukum progresif dapat dipahami

8) Suteki, Masa Depan Hukum Progresif, Thafamedia, Yogyakarta, 2015, hal. 36

9) Ibid

10) Jimly Asshidiqie dan Muhammad Ali Syafaat, Teori Hanz Kelsen Tentang Hukum, Konstitusi Press, Jakrta, 2012, hal. 16

sebagai suatu gagasan implementasi hukum yang tidak hanya terpaku kepada jaminan atas kepastian hukum namun hukum itu harus memberikan manfaat dan menegakan keadilan. Karena esensi dari hukum itu adalah untuk menegakan keadilan. Selain itu adanya benturan teoritis terkait dengan diaturnya kembali TAP sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, hal tersebut menjadi tidak masalah selama penyimpangan teori tersebut lebih dapat memberikan sebenar-benarnya keadilan. Inilah perspektif hukum progresif. Hambatan yang ada dalam upaya untuk mencapai keadilan substansif adalah dengan adanya kebuntuan legalitas formal.¹¹ Dalam hal ini keadilan dimaknai hanya untuk menciptakan kepastian hukum. Sedangkan keadilan tidak dapat tercapai karena kebuntuan keharusan untuk taat kepada formalitas hukum.

Namun dalam masalah ini bukan taat kepada formalitas hukum akan tetapi terkait dengan kesesuaian teori hierarki norma baik yang dikemukakan oleh Adolf Merkl maupun Hanz Nawiasky. Merujuk kepada UU sebelumnya yaitu UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, TAP MPR tidak masuk dalam hierarki norma. Pada tahun itu TAP MPR Nomor I/MPR.2003 telah ada. Polemiknya terkait dengan keberlakuan TAP MPR tersebut setelah berlakunya UU tersebut. Dalam Pasal 7 dan Pasal 8 tidak disebutkan kedudukan dari TAP

MPR tersebut sehingga kedudukan TAP 1/MPR/2003 tidak memiliki kedudukan yang jelas. Seiring berkembangnya waktu UU tersebut memiliki kelemahan. Sehingga UU tersebut diganti dengan UU yang baru yaitu UU Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Pasal 7 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu: 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 Propinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten Kota. Dalam penjelasan Pasal 7 UU Nomor 12 tahun 2011 tersebut, dibatasi hanya yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Meskipun TAP tersebut dikeluarkan setelah tahun 2002. Konflik teoritis terkait harus atau tidaknya TAP diatur dalam hierarki perundang-undangan Indonesia dapat dilihat dari keadilan substantifnya. Muatan-muatan yang terkandung didalam TAP MPR. Dari uraian diatas penulis membagi beberapa hal yang dapat menguatkan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan Indonesia dalam perspektif hukum progresif. Hal tersebut adalah MPR RI sebagai *Vertetrungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers*, *Norm structure and Institutional Structure* dan isi muatan

¹¹⁾ Suteki, Op. Cit. hal. 37

¹²⁾ King Faisal Sulaiman dan nenti Uji Apriliasari, Op. Cit. hal. 23

TAP MPR yang masih berlaku. Ketiga hal tersebut oleh penulis dianalisis dengan menggunakan perspektif hukum progresif untuk menemukan *the truth justice*.

1. MPR-RI sebagai *Vertettrungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers*

Sebelum amandemen UUD 1945 MPR adalah pemegang kedaulatan tertinggi. Hal tersebut sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 "Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanaka sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dari Pasal tersebut jelaslah bahwa MPR memiliki kekuasaan penuh atas kedaulatan. Secara historis lembaga MPR telah diatur dalam UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Meskipun sudah diatur secara konstitusional, kedudukan MPR diakui hanya secara *de facto* saja.¹² Sehingga setelah Indonesia merdeka tugas-tugas presiden Soekarno masih dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Sehingga MPR belum dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga negara yang utuh hingga berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949. Berbagai penyimpangan-peyimpangan ketatanegaraan yang dilakukan oleh Presiden Soekarno berlanjut hingga gantinya beberapa konstitusi setelah konstitusi RIS. Pada masa berlakunya konstitusi RIS, adanya peluang untuk membentuk

MPR tidak dapat dilaksanakan. Karena Indonesia masih termasuk dalam bagian RIS beserta UUD 1945.¹³

Hal tersebut terus berlanjut hingga dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959. Dalam dekrit tersebut presiden Soekarno membentuk:

- a. Pembentukan MPRS dengan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959;
- b. DPRS dengan Penetapan presiden Nomor 1 tahun 1959 dan
- c. DPAS dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959.¹⁴

Peyimpangan oleh Presiden Soekarno terus berlanjut hingga Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilu tahun 1955 pada tahun 1960. Ini adalah penyimpangan konstitusi yang besar. Kepemimpinan Soekarno pada akhirnya cenderung otoriter. Tindakan tersebut merupakan peyimpangan terhadap Pasal 2 ayat 1 UUD 1945. Dalam Pasal 2 UUD 1945 dinyatakan "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Dari Pasal tersebut MPR adalah lembaga tertinggi negara dan merupakan penjelamaan bagi kedaulatan rakyat Indonesia.

Dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan tentang system

¹²) King Faisal Sulaiman dan nenti Uji Apriliasari, Op. Cit. hal. 23

¹³) Ibid

¹⁴) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007), 31.

pemerintahan negara. Kedaulatan tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezatnte Staagewalt liege allein bei der majelis*). Seharusnya jika mengacu kepada definisi ini negara dalam hal ini presiden harus mengikuti haluan-haluan yang telah ditetapkan oleh MPR. Namun kenyataannya tidak dapat dilaksanakan. Hingga akhir kepemimpinan Soekarno, presidenlah yang faktanya memiliki kekuasaan tertinggi. Hal ini dapat dilihat dari begitu kuasanya Presiden Soekarno yang dapat membubarkan DPR. Dimana seharusnya Presiden adalah mandataris MPR. Kedaulatan tertinggi ini berada ditangan suatu badan. Badan tersebut merupakan penjelamaan seluruh rakyat Indonesia atau *Vertretungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers*. Merujuk kepada hal tersebut karena secara keanggotaan, anggota MPR adalah DPR dan perwakilan golongan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945. Dan presiden merupakan mandataris MPR. Sebagaimana dalam penjelasan UUD 1945 “ Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar haluan yang ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada majelis. Ia ialah mandataris dari majelis”. Dari penjelasan tersebut MPR adalah benar-benar wujud dari penjelmaan seluruh rakyat.

Dari hal diatas ada dua alasan yang menjadikan MPR adalah lembaga

tertinggi. Alasan pertama karena MPR adalah Pemegang Kedaulatan sebagaimana yang telah ditur dalam konstitusi. Alasan yang kedua adalah karena keanggotaan MPR merupakan wujud dari representasi dari seluruh rakyat. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, anggota ABRI, golongan tertentu dan utusan daerah. Terkait dengan utusan daerah belum jelas definisinya. Setelah amandemen keempat UUD 1945 keanggotaan MPR berbeda dengan sebelumnya. Keanggotaan MPR setelah amandemen lebih jelas yaitu terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) sebagaimana yang ditur dalam Pasal 2 ayat 1 UUD NRI 1945 “ Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dari Pasal 2 ayat 1 tersebut MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Artinya MPR tidak memegang kekuasaan tertinggi atas kedaulatan dan membentuk GBHN.

Dari hal tersebut muncul dua permasalahan. Permasalahan yang pertama terkait hilang atau tidaknya MPR RI sebagai *Vertretungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers* yang merupakan representasi dari seluruh rakyat. Permasalahan yang kedua terkait pengaturan keanggotaan MPR yang diatur dengan UU oleh DPR. Jadi DPR membentuk UU yang digunakan untuk mengatur lembaga negara dimana dalam struktur lembaga itu, ada lembaga yang lain. Sehingga

kendali penuh atas kedaulatan telah berubah menjadi berdasarkan UUD. Pada permasalahan yang pertama kedudukan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat telah hilang dengan dihapuskannya penjelasan UUD 1945. Namun dalam UUD NRI 1945 kewenangan MPR telah dibatasi. MPR tidak lagi memegang penuh pelaksana kedaulatan tidak dapat membentuk GBHN berdasarkan UUD 1945. Dua kewenangan ini telah dihapus dengan adanya amendemen UUD 1945.

Terkait dengan keberlakuan TAP MPR yang masih berlaku penulis meninjaunya dari dua hal. Hal yang pertama dengan konsep trias politika dan hal yang kedua dengan hukum progresif. Dengan konsep trias politika terdapat pembagian kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Jika merujuk dengan teori tersebut MPR RI sama sekali tidak masuk dalam ranah apapun. Karena MPR bukan pelaksana UU atau lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan dan bukan lembaga yang dapat membentuk UU atau lembaga yang menjalankan fungsi legislasi. Dengan ini perlu pendekatan historis, bagaimana sejarah lembaga permusyawaratan tersebut. Gagasan adanya lembaga permusyawaratan dibahas dalam sidang BPUPKI tahun 1945. Tokoh yang merumuskan MPR pertama kali diusulkan oleh Soekarno dan kemudian dikembangkan oleh Soepomo. Soekarno mengusulkan hal tersebut pada tanggal 1 Juni 1945.

Soepomo menjelaskan lebih lanjut terkait lembaga permusyawaratan ini. Tujuan adanya lembaga permusyawaratan ini menurut Soepomo adalah agar tidak mencontoh prinsip-prinsip individualisme negara-negara barat.¹⁵ Prinsip kelembagaan nantinya adalah berdasarkan prinsip musyawarah yang disebut dengan "Badan Permasyarakatan". Prinsip musyawarah tersebut merupakan penjiwaan atas menyatunya negara dengan rakyat berdasarkan kepada asas kekeluargaan. Konsep kekeluargaan ini adalah mendekati ciri negara integralistik. Dimana rakyat atau warga negara tidak dapat dipisahkan dengan pemimpin atau penguasa. Istilah yang digunakan dalam hal ini adalah "manunggal kawulo gusti".¹⁶

Harapan dari di terapkannya hal ini adalah dalam penyelesaian masalah dapat diselesaikan dengan musyawarah antara rakyat dengan penguasa. Peran penting dalam penyelesaian masalah-masalah negara berada dalam lembaga permusyawaratan yang dimaksudkan oleh Soepomo. Melalui lembaga MPR atas mandate kedaulatan rakyat maka MPR sebagai lembaga tertinggi negara mendistribusikan kekuasaannya kepada lembaga tinggi negara lainnya. Misalnya ada Mahkamah Agung, DPR, BPK dan lembaga tinggi negara yang lain dibawah MPR RI. Prinsip ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan vertical (*distribution of*

¹⁵) Ibid, hal. 26

¹⁶) Ni'matul Huda, Hukum Pemerintah Desa Dalam konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Setara Press, Malang, 2015, hal. 3

power).¹⁷ Dengan pendekatan historis ini, kedudukan lembaga MPR RI adalah badan permusyawaratan negara. Wadah bagi wakil rakyat dan utusan daerah untuk menyelesaikan masalah-masalah bangsa. Sehingga dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa MPR-RI merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan presiden selaku eksekutif merupakan mandataris MPR. Karena dasar ini kemudian MPR berwenang membentuk TAP sebagai dasar untuk menyelenggarakan pemerintahan yang akan dipimpin oleh presiden.

Oleh karena hal di atas sehingga kedudukan TAP memiliki kekuatan hukum. Karena eksekutif dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan GBHN. Terkait dengan konsteks keberlakuan TAP MPR dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan hukum progresif kedudukan TAP MPR RI secara hukum tetap diakui. Dalam hukum progresif, keadilan yang dicari adalah keadilan yang bersifat substantif dan tidak terpaku kepada formalitas hukum belaka. Untuk mencapai keadilan hukum yang progresif maka dilakukan *non enforcement the law*. Salah satu landasan *non enforcement the law* adalah berlandaskan hukum alam (*natural law*).¹⁸ Dalam landasan natural law terdapat tiga prinsip utama, sebagaimana yang disampaikan oleh Ulpianus yaitu jujurhah dalam

kehidupan (*honeste vivere*), tidak merugikan orang lain (*alterum non laedere*) dan berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya (*suum cuique tribuere*).¹⁹ Aliran natural law di atas mempartangung jawaban esensi dari hukum yaitu menegakan keadilan. Keadilan yang dimaksud adalah keadilan substantif. Merujuk pada prinsip di atas yang dikemukakan oleh Ulpianus maka TAP MPR masuk dalam prinsip *alterum non laedere* yaitu keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak merugikan orang lain. Kerugian yang terjadi hanya kerugian konflik secara teoritis. Namun keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat mengakomodasi peraturan-peraturan yang belum atau tidak diatur dalam UU.

2. *Norm Structure and Institutional Structure*

Dalam ilmu perundang-undangan terdapat bahasan stuktur norma dan struktur lembaga (*Norm Structure and Institutional Stucture*). Teori ini dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang berpendapat bahwa hukum publik berada di atas hukum privat.²⁰ Pendapat tersebut yang dimaksud dengan struktur normanya. Norma hukum public memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada norma hukum privat. Sedangkan secara kelembagaan kedudukan lembaga

¹⁷) King Faisal Sulaiman dan nenti Uji Apriliasari, Op. Cit. hal. 26

¹⁸) Suteki, Op. Cit., hal. 37

¹⁸) Ibid, hal. 38

²⁰) Maria Farida Indrati, Op. Cit., hal. 43

yang berwenang dalam membentuk peraturan akan memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada masyarakat. Dalam hal ini lembaga negara (penguasa negara, wakil rakyat dan pejabat publik lain) yang disebut juga supra struktur, norma hukum yang dibentuk oleh lembaga negara itu akan memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma yang bentuk oleh masyarakat atau rakyat.

Terkait dengan kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan Indonesia, jika merujuk kepada teori ini dapat dilihat dari norma-norma yang terkandung dalam TAP tersebut. TAP MPR memuat peraturan yang bersifat publik atau bersifat privat. Dalam pembentukan norma hukum publik, harus dilakukan dengan lebih berhati-hati karena akan memberikan pengaruh yang luas kepada seluruh masyarakat baik pejabat negara maupun yang bukan pejabat negara. Secara hierarki TAP MPR berada diatas UU. Sedangkan secara historis TAP MPR dibentuk karena MPR adalah lembaga tertinggi negara dan MPR yang membentuk GBHN yang harus dilaksanakan oleh presiden. Dalam keadaan seperti ini TAP MPR mengatur hal-hal yang bersifat umum dan publik. Sehingga merujuk kepada struktur normanya TAP MPR tersebut tetap berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Sedangkan secara *Institutional Structure* TAP tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh MPR RI yang merupakan lembaga negara.

Kedudukan lembaga negara dalam teori ini berada diatas masyarakat.²¹ Sehingga TAP MPR memiliki kedudukan hukum. Sama halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara yang lain. Merujuk kepada teori hukum progresif, terdapat konsep *rule breaking*. *Rule Breaking* merupakan upaya penegak hukum untuk terbebas dari pola baku dan cara pemikiran yang telah banyak terjadi atau telah umum dilakukan. Tidak hanya penegak hukum saja, namun dapat pula bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak hanya terpaku kepada landasan teoritis yang umum digunakan oleh kebanyakan pembentuk hukum, yaitu dengan menggunakan teori hierarki norma. Dalam *rule breaking* untuk melakukan *searching for the truth* (pencarian kebenaran) maka diperlukan kajian makna yang lebih dalam yang dapat dijadikan ukuran baru. Ukuran baru yang dimaksud misalnya ukuran tentang memenuhi rasa keadilan. Untuk mengkaji makna tersebut maka perlu ada pertanyaan-pertanyaan yang bersifat mengukur seberapa pentingnya atau seberapa jauh nantinya peraturan perundang-undangan tersebut dapat menciptakan seluas-luasnya keadilan. Maka TAP MPR dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tetap memiliki kedudukan yang kuat, karena dengan adanya TAP MPR tersebut dapat

²¹) Ibid

menjangkau peraturan yang telah ditetapkan oleh MPR, dimana TAP tersebut tetap dapat memiliki peluang untuk menciptakan sebesar-besarnya keadilan.

3. Isi muatan TAP MPR yang masih berlaku

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 maka TAP MPR memiliki kekuatan hukum sebagaimana TAP MPR pada masa-masa sebelumnya karena alasan-alasan tertentu. Dalam kajian diatas, TAP MPR dibentuk karena eksekutif (presiden) adalah mandataris MPR sehingga kedudukan MPR adalah lembaga tertinggi dan diatas presiden. Hal ini terkait dengan kewenangan MPR dalam membentuk GBHN dan harus dilaksanakan oleh presiden. Berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukan TAP MPR kedalam jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan Indonesia. Hal ini didasarkan atas adanya TAP MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat dan ada pula yang tidak berlaku lagi apabila telah dibentuk dalam UU.

Secara umum TAP MPR yang masih memiliki kekuatan hukum eksternal terletak dalam Pasal 2

dan Pasal 4 TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 diatas. Dalam Pasal 3 terdapat tiga pasal yang masih berlaku yaitu: 1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakekat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, 3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang penentuan

pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Diatas adalah bunyi Pasal 2 TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003. Selain Pasal 2 diatas hanya bersifat internal MPR dan dapat tidak berlaku selama belum ada UU yang menggantikannya. Sehingga TAP MPR tersebut diakui kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bagaimanapun juga TAP MPR adalah ketetapan yang dibentuk oleh lembaga negara. Lembaga negara tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Hal ini merujuk kepada teori Benyamin Akzin yang menyatakan bahwa hukum public kedudukannya lebih tinggi dari hukum privat dari sudut pandang normanya. Namun jika merujuk kepada Institutional Structure maka ketetapan dikeluarkan oleh MPR memiliki kedudukan hukum yang lebih tinggi dari peraturan yang dibentuk oleh masyarakat. Karena MPR-RI adalah lembaga negara yang bersifat *public*.

Merujuk kepada teori hukum progresif ada tiga hal yang mengharuskan seorang atau penegak hukum lainnya harus keluar dari pola baku atau yang disebut oleh Satjipto Rahardjo dengan *rule breaking*. Ketiga hal tersebut adalah dengan menggunakan kecerdasan yang bersifat spiritual. Kecerdasan spiritual ditujukan untuk dapat mengubah cara-

cara yang lama yang kaku. Sedangkan cara yang kedua dengan melakukan penggalian makna, arti atau hikmah yang kemudian menjadikannya suatu ukuran tertentu agar hukum dapat dilaksanakan untuk mencapai keadilan substantif. Kemudian menggunakan cara yang ketiga dalam melaksanakan hukum tidak hanya berdasarkan rasio atau logika semata. Namun dapat pula dilakukan menggunakan perasaan, keterlibatan maupun keberpihakan kepada pihak yang lemah. Ketiga cara tersebut tidak lepas dari tujuan hukum substantive, yaitu keadilan yang tidak hanya mewujudkan kepastian hukum dalam arti formalnya semata namun gagal dalam mewujudkan sebenarnya keadilan.

Dari tiga pasal diatas yang dapat masuk dalam ranah hukum progresif adalah TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam TAP ini memenuhi teori hukum progresif yaitu *rule breaking*. TAP tersebut menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat yang lemah. Masyarakat yang lemah yang dimaksud adalah masyarakat miskin, sehingga dengan adanya TAP ini arah pembangunan ekonomi Indonesia benar-benar dapat mewujudkan perekonomian yang sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945. Selain itu TAP MPR diatas jika merujuk kepada teori hukum progresif masuk dalam ranah konseptual. Dalam ranah konseptual, sebagaimana telah umum diketahui tujuan hukum yang disampaikan oleh

Gustav Radbruch yang diketahui atau yang disebut *triadism*.²² TAP MPR yang masih berlaku memberikan kemanfaatan hukum yaitu TAP yang terkait dengan demokrasi ekonomi dapat memberikan manfaat untuk pemerataan ekonomi. Kepastian hukumnya terkait pencegahan penyebaran Ideologi Komunisme. Telah diketahui bahwa PKI melakukan penyebaran ideologi komunis yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila sebagai dasar falsafah negara dan sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Selain masuk dalam teori *rule breaking*, khususnya TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam natural law terdapat prinsip *suum cuique tribuere* (berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya). Dalam prinsip ini menunjukkan adanya pengakuan hak asasi manusia. Secara khusus hak asasi yang dimaksud adalah keadilan dalam bidang ekonomi. Arah pembangunan ekonomi Indonesia harus dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemamuran rakyat.

C. Penutup

1. Dilihat dari perspektif sejarah TAP MPR dikeluarkan oleh MPR karena sebelum amandemen UUD 1945 MPR adalah lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan penuh

2. Karena MPR adalah lembaga tertinggi dan eksekutif (presiden) adalah mandataris MPR maka MPR mengeluarkan TAP dan menetapkan GBHN yang harus dilaksanakan oleh eksekutif
3. Dalam perspektif hukum progresif dengan dimasukkannya TAP MPR kedalam hierarki perundang-undangan Indonesia, telah dapat memenuhi kepastian, kemanfaatan dan keadilan dimana dalam teori progresif masuk dalam teori hukum alam, teori rule breaking dan *triadism*
4. Dari uraian diatas dilihat dari faktor hukum, sejarah dan kajian teori hukum progresif, memungkinkan MPR untuk dapat menetapkan TAP lagi, karena secara Institution Structure MPR adalah lembaga negara yang bersifat publik sebagaimana masuk dalam kajian teori *Norm Structure* dan *Institution Structure*. Sehingga karena lembaga yang menetapkannya adalah lembaga publik maka ketetapan itu berlaku bagi masyarakat.

²²⁾ Suteki, Op. Cit., hal. 39

Daftar Pustaka

Jimly Asshidiqie dan Muhammad Ali Syafaat, *Teori Hanz Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012,

King Faisal Sulaiman, dkk, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2015

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi dan Muatan*, Kanisus, Bandung, 2007

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Desa Dalam konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015

Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafamedia, Yogyakarta, 2015

**Politik Negara Dalam Rangka Pengokohan Implementasi
Ketetapan MPR-RI Nomor: VI/MPR/2001
tentang Etika Kehidupan Berbangsa**

Ria Casmi Arrsa

A. PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia lahir, terbentuk atas karunia Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa, sebagai bangsa majemuk atas dasar suku, budaya, ras dan agama. Telaah akademik hukum ketatanegaraan yang bersendikan pada akar kemajemukan (*pluralism*) senantiasa menjadi ruh bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Paradigma kemajemukan masyarakat tidak bisa dipungkiri mengingat konteks sejarah bangsa secara faktual menginformasikan bahwa, sebelum negeri ini diikrarkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) telah hidup berbagai bentuk kebudayaan dan adat istiadat (Jawa, Madura, Sumatera, Kalimantan, Bali), beranekaragam suku (Dayak, Badui, Dhani, Asmat dan sebagainya), agama (Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha, KongHuchu dan berbagai bentuk aliran kepercayaan), serta bahasa.

Corak Keanekaragaman tersebut menunjukkan khasanah kekayaan negara Indonesia sebagai sebuah negara bangsa (*Nation State*). Kekayaan bangsa Indonesia yang luar biasa tersebar diberbagai wilayah yang berdimensikan pada konsepsi negara kepulauan (*archipelagic State*) yaitu suatu negara yang terdiri dari sekumpulan pulau-pulau, perairan yang saling bersambung (*interconnecting Waters*) dengan karakteristik alamiah dalam pertalian yang erat sehingga membentuk satu kesatuan. Berpangkal pada

sesanti Bhineka Tunggal Ika semakin membuktikan bahwa bangsa ini berdiri atas fondasi perbedaan dan keanekaragaman. Oleh sebab itu fakta pluralisme (*The fact of pluralism*) merupakan ciri permanen dari kebudayaan publik yang demokratis, bukan semata-mata kondisi historis yang kemudian akan sirna.¹

Anugerah tersebut patut disyukuri dengan cara menghargai kemajemukan yang hingga saat ini tetap dapat terus dipertahankan, dipelihara, dan dikembangkan. Semua agama turut memperkokoh integrasi nasional melalui ajaran-ajaran yang menekankan rasa adil, kasih sayang, persatuan, persaudaraan, dan kebersamaan. Selain itu, nilai-nilai luhur budaya bangsa yang dimanifestasikan melalui adat istiadat juga berperan dalam mengikat hubungan batin pada diri setiap warga bangsa. Kesadaran kebangsaan yang mengkristal yang lahir dari rasa senasib dan sepenanggungan, akibat penjajahan, telah berhasil membentuk wawasan kebangsaan Indonesia seperti yang tertuang dalam Sumpah Pemuda pada tahun 1928, yaitu tekad bertanah air satu dan berbangsa satu serta menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia.

Tekad untuk bersatu ini kemudian dinyatakan secara politik sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat dalam proklamasi 17 Agustus 1945. Akan tetapi, sejak terjadinya krisis multidimensional, muncul ancaman yang serius terhadap persatuan bangsa dan terjadinya kemunduran

¹) halaman 273-287

dalam pelaksanaan etika kehidupan berbangsa. Hal itu tampak dari konflik sosial yang berkepanjangan, berkurangnya sopan santun dan budi luhur dalam pergaulan sosial, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa, pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan, dan sebagainya yang disebabkan oleh berbagai faktor yang berasal baik dari dalam maupun luar negeri.

Faktor yang berasal dari dalam negeri, antara lain, (1) masih lemahnya penghayatan dan pengamalan agama dan munculnya pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru dan sempit, serta tidak harmonisnya pola interaksi antara umat beragama; (2) sistem sentralisasi pemerintahan dimasa lampau yang mengakibatkan terjadinya penumpukan kekuasaan di Pusat dan pengabaian terhadap kepentingan daerah dan timbulnya fanatisme kedaerahan; (3) tidak berkembangnya pemahaman dan penghargaan atas kebinekaan dan kemajemukan dalam kehidupan berbangsa; (4) terjadinya ketidakadilan ekonomi dalam lingkup luas dan dalam kurun waktu yang panjang, melewati ambang batas kesabaran masyarakat secara sosial yang berasal dari kebijakan publik dan munculnya perilaku ekonomi yang bertentangan dengan moralitas dan etika; (5) kurangnya keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa; (6) tidak berjalannya penegakan hukum secara optimal, dan lemahnya kontrol sosial untuk mengendalikan

perilaku yang menyimpang dari etika yang secara alamiah masih hidup di tengah-tengah masyarakat; (7) adanya keterbatasan kemampuan budaya lokal, daerah, dan nasional dalam merespons pengaruh negatif dari budaya luar; (8) meningkatnya prostitusi, media pornografi, perjudian, serta pemakaian, peredaran, dan penyelundupan obat-obat terlarang.

Sementara itu faktor-faktor yang berasal dari luar negeri meliputi, antara lain, (1) pengaruh globalisasi kehidupan yang semakin meluas dengan persaingan antar bangsa yang semakin tajam; (2) makin kuatnya intensitas intervensi kekuatan global dalam perumusan kebijakan nasional. Faktor-faktor penghambat dan yang sekaligus merupakan ancaman tersebut dapat mengakibatkan bangsa Indonesia mengalami kemunduran dan ketidakmampuan dalam mengaktualisasikan segenap potensi yang dimilikinya untuk mencapai persatuan, mengembangkan kemandirian, keharmonisan dan kemajuan. Oleh sebab itu, diperlukan upaya sungguh-sungguh untuk mengingatkan kembali warga bangsa dan mendorong revitalisasi khazanah etika dan moral yang telah ada dan bersemi dalam masyarakat sehingga menjadi salah satu acuan dasar dalam kehidupan berbangsa.

Beranjak dari situasi dan kondisi kebangsaan dan ketatanegaraan sebagaimana telah dikemukakan maka, Perkembangan politik hukum ketatanegaraan bangsa Indonesia berjalan sangat pesat

pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 pada tahun 1999-2002. Secara garis besar tujuan MPR-RI mengamandemen UUD 1945 dimaksudkan sebagai upaya untuk menyempurnakan aturan dasar ketatanegaraan, kedaulatan rakyat, HAM, pemisahan kekuasaan, kesejahteraan sosial, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum serta sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Sehubungan dengan kondisi itu maka, dengan dilakukannya amandemen terhadap konstitusi diharapkan akan tercipta suatu tata pemerintahan dan/atau penyelenggaraan negara yang profesional, berwibawa, dan menjiwai akan pentingnya hakikat bernegara sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*) untuk mewujudkan Indonesia sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat.

Namun demikian ditengah perkembangan ketatanegaraan yang terjadi nampaknya hampir 17 tahun pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 masih meninggalkan berbagai persoalan dalam konteks penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Permasalahan sebagaimana dimaksud tidak hanya dalam ranah politik semata akan tetapi juga meruyak sedemikian masif dalam ranah ekonomi, penegakan hukum, sosial budaya, dan birokrasi pemerintahan. Pernyataan tersebut bukanlah tanpa maksud manakala kita menelisik kenyataan empiris kehidupan berbangsa dan bernegara yang menunjukkan keadaan bahwa desain

konstitusional kelembagaan negara yang dimaksudkan sebagai pranata untuk menciptakan kondisi dan/atau posisi lembaga negara yang kondusif dengan prinsip *check and balances* agar bisa saling mengontrol dan mengimbangi justru terjebak pada ego sektoral kelembagaan sehingga menyebabkan terjadinya disfungsi organisasi kelembagaan negara.

Dalam pencermatan saya disfungsi organisasi dalam konteks penyelenggaraan negara masih meliputi praktek ketatanegaraan kita. Kondisi tersebut dapat kita telisik manakala kita mencermati berbagai fakta antara lain:

- a. Dalam ranah yudikatif maka kita dapat menelisik fakta terkait dengan peran KY dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 13 huruf b UU Nomor 18 Tahun 2011, KY mempunyai tugas melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim. Sehubungan dengan hal itu persoalan timbul manakala Hakim Mahkamah Konstitusi tidak masuk dalam obyek pengawasan KY. Lebih lanjut persoalan yang menimpa KY tidak hanya pada tahap itu akan tetapi berbuntut panjang tatkala Hakim Sarpin melaporkan dugaan pencemaran nama baik dirinya terhadap yang diduga dilakukan oleh Komisioner KY atas Putusan Praperadilan yang diajukan oleh Komjen BG. Demikian halnya ketika Hakim

- MK tidak dilakukan pengawasan perilaku dan martabat oleh KY maka juga dimungkinkan timbul penyalahgunaan kekuasaan dalam ranah peradilan sebagaimana kasus yang menimpa mantan Hakim MK berinisial AM. Kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dapat saja muncul. *Lord Acton* mendalilkan bahwa kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut pula (*Powers tends to corrupt, absolute powers corrupts absolutely*).
- b. Dalam ranah legislatif persoalan perilakupun juga menimpa lembaga legislatif yang kemudian melahirkan konsep Mahkamah Kehormatan Dewan untuk menilai kepatutan perilaku maupun tindakan yang dianggap menyimpang yang dilakukan oleh para anggota DPR yang terhormat.
 - c. Dalam ranah eksekutif persoalan etika penyelenggaraan negara lahir manakala terdapat ketidakpatuhan yang terjadi antara Gubernur dengan Presiden yang berbedar latar belakang kepartaian, Bupati/Walikota dengan Gubernur, Presiden dengan para Menteri dan sebaliknya.
 - d. Dalam ranah penegakan hukum persoalan pertentangan dan/atau konflik antar lembaga negara juga menimpa KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam hal pemberantasan korupsi. Dalam konsep Criminal Justice System seharusnya ketiga lembaga tersebut berkolaborasi dan bersinergi dalam hal pemberantasan korupsi bukan sebaliknya.
 - e. Dalam ranah penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada muncul gagasan dibentuknya DKPP untuk menegakkan martabat dan integritas penyelenggara pemilu agar tidak menyimpang dari tugas dan kewenangan yang dimilikinya.
 - f. Dalam ranah pertahanan dan keamanan muncul fakta persengketaan fisik yang terjadi antara TNI dan Polri yang notabennya kedua institusi tersebut merupakan komponen utama pertahanan dan keamanan negara.
 - g. Dalam ranah administrasi pemerintahan muncul berbagai tindakan dan/atau keputusan yang berpotensi terjadinya konflik kepentingan. Konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.
 - h. Dalam ranah keagamaan, sosial dan kebudayaan kita melihat fenomena meruyaknya praktek intoleransi keagamaan dan ujaran kebencian (*hate speech*) berupa penghinaan, pencemaran nama baik, penistaan, perbuatan tidak menyenangkan, memprovokasi,

menghasut dan penyebaran berita bohong. Aspek apa yang dipakai antara lain bertendensikan pada suku, agama, aliran keagamaan, kepercayaan, ras, antar golongan, warna kulit, etnis, gender, kaum difabel dan orientasi seksual (menghangat praktek pengkampayean gerakan LGBT).

- i. Dalam ranah politik, meskipun dimungkinkan secara peraturan perundang-undangan akan tetapi dari aspek etika politik seorang Kepala Daerah Gubernur, Bupati/Walikota yang sudah terpilih agar tidak mencalonkan di daerah lain karena kontestasi pesta demokrasi kedaulatan rakyat telah memberikan amanah kepada Kepala Daerah dimaksud untuk memimpin daerah selama 5 (lima) tahun mendatang.

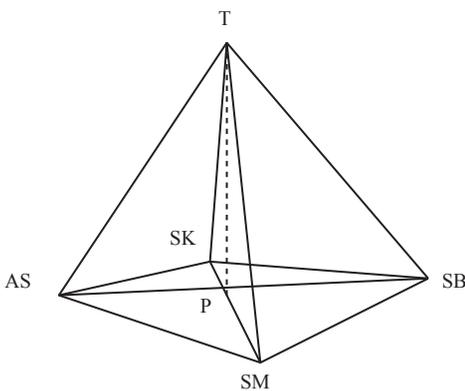
Serangkaian kejadian dalam lingkup praktek ketatanegaraan sebagaimana dimaksud maka saya, berpandangan bahwa tidak semata-mata kejadian tersebut hanya menitik beratkan pada aspek hukum dan/atau perundang-undangan yang berlaku. Saya memandang bahwa kecenderungan untuk mengedepankan etika dalam bingkai kehidupan berbangsa dan bernegara cenderung dikesampingkan sehingga memunculkan hasrat untuk mengedepankan ego sektoral lembaga negara dan/atau individu dengan dalih berbagai argumentasi teoritik yang tidak diharmonisasikan dan/atau difilter terlebih dahulu dengan perkembangan sistem hukum dan

ketatanegaraan yang dibangun dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Pada akhirnya saya memandang bahwa persoalan etika penyelenggaraan negara masih sebatas konsumsi internal kelembagaan negara dan/atau kehidupan individu semata. Persoalan etik hanya dianggap sebagai suatu perilaku, ucapan dan/atau tindakan yang bertentangan dengan nilai atau moral semata. Sehingga sanksi yang diberikan kepada pelaku adalah berupa sanksi etik yang terkadang tidak memberikan efek jera bagi pelakunya.

Manakala kita menggunakan pendekatan religiusitas maka sudah tentu bahwasanya manusia hendaknya mempunyai akhlak yang mulia, adat-istiadat yang baik dan perilaku yang bersih dan beradab sesuai dengan kedudukannya di dunia. Dan inilah yang sejak lama dan sejak berabad-abad hendak dicapai oleh para ulama, para filosof dan para pujangga, akan tetapi belum mewujudkan cita-cita yang diharapkan itu. Perhatian untuk mewujudkan cita-cita kemanusiaan yang suci dan mulia itu, dimaksudkan untuk menciptakan unsur-unsur yang kuat dan pribadi-pribadi yang saleh yang dapat mengambil bagian dengan sepenuh hati dan pikirannya dalam mempertinggi taraf hidup umat manusia dan patut memperoleh ridha Tuhan Yang Maha Esa. Tercapainya sifat-sifat ideal bagi tiap-tiap pribadi dan tiap-tiap golongan umat akan membuahkan kehidupan yang baik yang stabil dengan kemungkinan mencapai kedaulatan dan kepemimpinan sebagai khalifah Allah

di bumi.

Memahami, membandingkan dan menghayati kandungan nilai filsafat Pancasila, kita bersyukur mewarisi nilai dan ajaran filsafat Pancasila sebagai bagian dari sistem filsafat Timur. Karenanya, identitas dan integritas Pancasila sebagai sistem filsafat memancarkan integritas martabatnya sebagai *sistem filsafat theisme-religius*. Identitas dan integritas demikian memancarkan keunggulan dibandingkan berbagai sistem filsafat lainnya, yang beridentitas: polytheisme, *monotheisme*, sekularisme, pantheisme sampai atheisme dalam berbagai aliran seperti: teokratisme, zionisme, kapitalisme-liberalisme; marxisme-komunisme-atheisme, sosialisme; fundamentalisme dan Pancasila. Integritas fundamental ajaran filsafat Pancasila secara ringkas terlukis dalam skema dengan ringkas sebagaimana berikut ini:



Pokok-pokok ajaran Filsafat Etika Pancasila

1. **T = Abstraksi** makna dan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, yang kita yakini sebagai Maha Pencipta, Maha Kuasa, Maha Berdaulat, Maha Pengatur dan Maha Pengayom semesta. Dalam kedaulatan Maha Pencipta, kesemestaan berkembang dalam harmoni dan kesejahteraan berkat pengayoman abadi Yang Maha Berdaulat melalui ikatan fungsional-integral-universal (*imperatif*, mutlak) dalam *tatanan* hukum:
 - a. *hukum alam*; yang bersifat obyektif, fisis, kausalitas, mutlak, abadi, dan universal; dan
 - b. *hukum moral* yang bersifat obyektif subyektif, psiko fisis, sosial subyektif, mutlak, teleologis, abadi dan universal ---tercermin dalam budinurani dan kesadaran keagamaan.
2. **AS**=simbolik alam semesta, makro kosmos yang meliputi realitas eksistensial fenomenal dan tidak terbatas dalam keberadaan *ruang dan waktu* sebagai prakondisi dan prawahana kehidupan semua makhluk (flora, fauna, manusia dsb). Alam semesta menjamin kehidupan semua makhluk, melalui tersedianya: cahaya sebagai energi; udara, air, tanah, tambang, flora dan fauna. Semuanya menjamin kehidupan dan berkembangnya kebudayaan dan peradaban.
3. **SM**=*Subyek Manusia* sebagai *umat*

- manusia* keseluruhan di bumi. Subyek manusia dengan potensi dan martabat kepribadiannya mengemban amanat Ketuhanan (keberagamaan), kebudayaan dan peradaban berwujud kesadaran *hak asasi manusia* (HAM) dan kewajiban asasi manusia (KAM). Penghayatan dan pengamalan manusia atas HAM secara normatif berdasarkan *asas keseimbangan* HAM dan KAM demi keharmonisan dan kesejahteraan jasmaniah-rokhaniah, dunia dan akhirat.
4. **SB = Sistem Budaya**, sebagai prestasi cipta karya manusia, wahana komunikasi, perwujudan potensi martabat kepribadian manusia, berpuncak sebagai peradaban dan moral. Sistem budaya warisan sosio budaya: lokal, nasional dan universal, sebagai pancaran potensi keunggulan martabat manusia.
 5. **SK = Sistem Kenegaraan** sebagai perwujudan dan prestasi perjuangan dan cita nasional; kemerdekaan dan kedaulatan bangsa; pusat kesetiaan dan kebanggaan nasional warga negara. Sistem kenegaraan sebagai pusat dan puncak kelembagaan dan kepemimpinan nasional, pusat kesetiaan dan pengabdian warga negara. SK sebagai pengelola kesejahteraan rakyat warga negara; penegak kedaulatan dan keadilan; dan pusat kelembagaan dan kepemimpinan nasional dalam fungsi pengayoman rakyat warga negara dan penduduk.

SK berkembang dalam kejayaan berkat integritas manusia waga negara dengan menegakkan kemerdekaan, kedaulatan, keadilan demi kesejahteraan dan perdamaian antar bangsa dalam semangat kerjasama umat manusia.

6. **P = Pribadi**, subyek manusia *mandiri* yang berkembang (pribadi, berkeluarga, berkarya, berkebijakan) dalam asas dan wawasan *horizontal* dan *vertikal* (sebagai fungsi kerokhanian dan moral martabat manusia). P berkembang dan mengabdikan dalam antar hubungan *diagonal*: (antar AS - SM - SB - SK) dan *vertikal* sebagai subyek mandiri dalam kategori integritas subyek budaya dan subyek moral yang terus meningkat secara *spiritual* (teleologis), dengan memancarkan cinta dan kebajikan dalam proses menuju Tuhan dan keabadian.

Secara filosofis-ideologis dan konstitusional essensi ajaran filsafat moral Pancasila, berpedoman kepada UUD NRI Tahun 1945 seutuhnya, Lukisan dalam klarifikasi skematis di atas, sebagai kandungan fundamental *sistem filsafat Pancasila* memancarkan integritas-identitas martabatnya sebagai sistem filsafat theisme-religious (monotheisme-religious) yang unggul dan luhur karena sesuai dengan kodrat martabat kepribadian manusia. Uraian ringkas pokok-pokok ajaran sistem filsafat Pancasila di atas, diakui sebagai suatu alternatif pemikiran, yang dapat

dikembangkan oleh para pakar demi pengayaan khasanah kepustakaan sistem filsafat etika yang bersumber dari Pancasila.

B. Peran MPR dalam Mendorong Etika Kehidupan Berbangsa

Etika secara etimologi berasal dari bahasa Yunani yaitu "ethos / ta etha" yang berarti karakter, watak kesusilaan atau adat kebiasaan (custom) yaitu cabang utama filsafat yang mempelajari nilai atau kualitas yang menjadi studi mengenai standar dan penilaian moral, di mana etika berhubungan erat dengan konsep individu atau kelompok sebagai alat penilai kebenaran atau evaluasi terhadap sesuatu yang telah dilakukan. Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin, yaitu "Mos" dan dalam bentuk jamaknya "Mores", yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik (kesusilaan), dan menghindari hal-hal dan/atau tindakan yang buruk.

Secara terminologis, De Vos mendefinisikan etika sebagai ilmu pengetahuan tentang kesusilaan (moral). Sedangkan William Lillie mendefinisikannya sebagai, "*the normative science of the conduct of human being living in societies is a science which judge this conduct to be right or wrong, to be good or bad*". Dari hasil analisis K Bertens disimpulkan bahwa etika memiliki tiga posisi, yaitu sebagai (1) sistem nilai, yakni nilai-nilai dan

norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, (2) kode etik, yakni kumpulan asas atau nilai moral, dan (3) filsafat moral, yakni ilmu tentang yang baik atau buruk. Dalam poin ini, akan ditemukan keterkaitan antara etika sebagai sistem filsafat sekaligus artikulasi kebudayaan.

Sehubungan dengan pemaparan di atas maka, konsep Etika sudah cukup lama berkembang menjadi wacana yang diperdebatkan dalam pelbagai profesi hukum, politik, filsafat, administrasi publik, dan sektor-sektor lainnya. Pengertian selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip untuk mengevaluasi sesuatu perbuatan baik atau buruk, benar atau salah. Etik berkaitan dengan standar-standar pertimbangan mengenai nilai benar dan salah yang harus dijadikan pegangan bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Nilai-nilai etik itu dapat dibedakan antara nilai yang bersifat normatif (*normative ethics*) dan nilai bersifat deskriptif (*descriptive ethics*).

Konseptualisasi '*Normative ethics*' menggambarkan standar-standar tentang perbuatan yang benar dan salah, sedangkan '*descriptive ethics*' berkenaan dengan penyelidikan empiris mengenai keyakinan-keyakinan moral seseorang. Sedangkan konsep '*Descriptive ethic*' berusaha menentukan seberapa besar porsi warga masyarakat yang percaya bahwa pembunuhan itu selalu salah, sedangkan '*normative ethics*' berusaha

menentukan apakah dapat dibenarkan untuk memegang kepercayaan yang demikian itu. Bagi banyak sarjana, suatu tindakan dikatakan legal tidak otomatis berarti memenuhi standar etika, atau sebaliknya, suatu tindakan yang dikatakan bersifat illegal tidak harus dengan sendirinya berarti bertentangan dengan standar etika.

Sehubungan dengan pemahaman dimaksud maka, Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam konstruksi sejarah (historis) maupun politik hukum ketatanegaraan memiliki peran penting bagi penguatan etika berbangsa dan bernegara mengingat Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang berkontribusi dalam membentuk Undang-Undang Dasar atau disebut sebagai *The Making of the Constitution* sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan dari seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*). Majelis Permusyawaratan Rakyat disebut sebagai *The Making of the Constitution* manakala dalam kedudukannya sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar merupakan penjelmaan tertinggi atas keberedaan dan kedudukan konstitusi dalam suatu negara demokrasi modern merupakan hukum tertinggi (*supremation of law*) yang didalamnya terdapat pengaturan tentang (a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, (b) susunan (struktur) ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, (c) pembagian dan pembatasan tugas

dan wewenang alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara) yang juga bersifat mendasar serta (d) pandangan filosofis dan politis para pendiri bangsa.

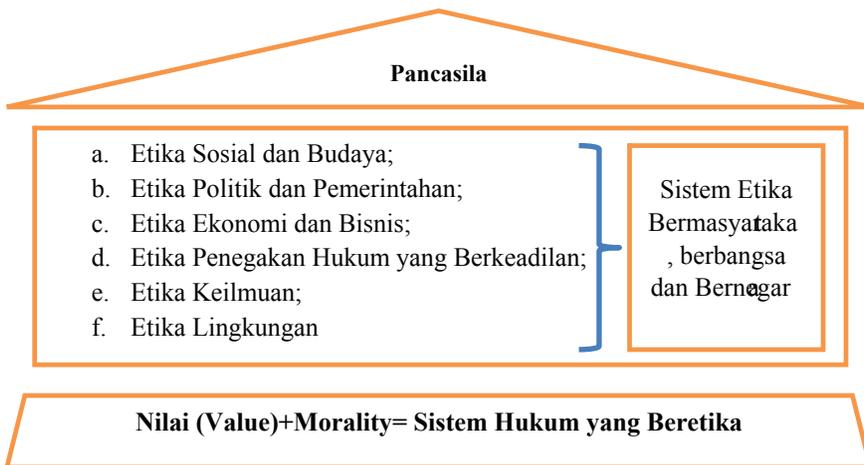
Sehubungan dengan itu maka, dalam konteks penguatan etika berbangsa dan bernegara MPR perlu mendorong implementasi TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa masih memiliki dasar keberlakuan. MPR RI merumuskan bahwa Etika Kehidupan Berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa. Rumusan tentang Etika Kehidupan Berbangsa ini disusun dengan maksud untuk membantu memberikan penyadaran tentang arti penting tegaknya etika dan moral dalam kehidupan berbangsa. Etika Kehidupan Berbangsa dirumuskan dengan tujuan menjadi acuan dasar untuk meningkatkan kualitas manusia yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia dalam kehidupan berbangsa. Adapun uraian Etika Kehidupan Berbangsa diilustrasikan sebagai berikut.

Berdasarkan ilustrasi diatas maka, dewasa ini, sistem etika memperoleh momentum untuk berkembang dan dikembangkan secara lebih konkrit dan fungsional di ruang-ruang publik, karena kebutuhan untuk mengendalikan kualitas perilaku manusia modern dengan tidak hanya

mengendalikan fungsi-fungsi hukum formal yang terbukti mengalami proses yang semakin tumpul dan kurang efektif. Dimana-mana di negara-negara maju muncul praktik-praktik penataan dan pengembangan infrastruktur etika yang meliputi perangkat-perangkat kode etik dan kode perilaku beserta pelembagaan institusi-institusi penegaknya, baik di lingkungan dunia usaha (bisnis) dan di dunia profesi maupun dalam praktik penyelenggaraan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Bahkan, karena perkembangan praktik yang semakin meluas dan positif itu pula, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengeluarkan rekomendasi resmi yang diputuskan dalam Sidang Umum PBB pada tahun 1996 yang berisi anjuran agar semua negara anggota PBB mengembangkan apa

yang dinamakan sebagai *"ethics infrastructure for public offices"*.

Dengan mencermati adanya berbagai kondisi masa lalu dan masa kini serta tantangan masa depan, diperlukan pokok-pokok etika kehidupan berbangsa yang mengacu kepada cita-cita persatuan dan kesatuan, ketahanan, kemandirian, keunggulan dan kejayaan, serta kelestarian lingkungan yang dijiwai oleh nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga bangsa. Adapun uraian Etika Kehidupan Berbangsa adalah sebagai berikut:



Pertama, Etika Sosial dan Budaya, bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong diantara sesama manusia dan warga bangsa. Sejalan dengan itu, perlu menumbuh kembangkan kembali budaya malu, yakni malu berbuat kesalahan dan semua yang bertentangan dengan moral agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Untuk itu, juga perlu ditumbuhkembangkan kembali budaya keteladanan yang harus diwujudkan dalam perilaku para pemimpin baik formal maupun informal pada setiap lapisan masyarakat. Etika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kembali kehidupan berbangsa yang berbudaya tinggi dengan menggugah, menghargai, dan mengembangkan budaya nasional yang bersumber dari budaya daerah agar mampu melakukan adaptasi, interaksi dengan bangsa lain, dan tindakan proaktif sejalan dengan tuntutan globalisasi. Untuk itu, diperlukan penghayatan dan pengamalan agama yang benar, kemampuan adaptasi, ketahanan dan kreativitas budaya dari masyarakat.

Kedua, Etika Politik dan Pemerintahan, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam

persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara. Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah.

Etika Politik dan Pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antar pelaku dan antar kekuatan sosial politik serta antar kelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besar kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan. Etika Politik dan Pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan

rasa keadilan masyarakat. Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.

Ketiga, Etika Ekonomi dan Bisnis dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik oleh perseorangan, institusi, maupun pengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat melahirkan kondisi dan realitas ekonomi yang bercirikan persaingan yang jujur, berkeadilan, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, daya tahan ekonomi dan kemampuan saing, dan terciptanya suasana kondusif untuk pemberdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil melalui kebijakan secara berkesinambungan. Etika ini mencegah terjadinya praktik-praktik monopoli, oligopoli, kebijakan ekonomi yang mengarah kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap efisiensi, persaingan sehat, dan keadilan, serta menghindari perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

Keempat, Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada

keadilan. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi dan kepastian hukum sejalan dengan upaya pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara di hadapan hukum, dan menghindari penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

Kelima, Etika Keilmuan, dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar warga bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak kepada kebenaran untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya. Etika ini diwujudkan secara pribadi ataupun kolektif dalam karsa, cipta, dan karya, yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, dan komunikatif, dalam kegiatan membaca, belajar, meneliti, menulis, berkarya, serta menciptakan iklim kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Etika Keilmuan menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berfikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen diri untuk mencapai hasil yang terbaik. Di samping itu, etika ini mendorong tumbuhnya kemampuan menghadapi hambatan, rintangan dan tantangan dalam

kehidupan, mampu mengubah tantangan menjadi peluang, mampu menumbuhkan kreativitas untuk penciptaan kesempatan baru, dan tahan uji serta pantang menyerah.

Keenam, Etika Lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggungjawab.

C. Politik Negara Penguatan Etika Berbangsa dan Benegara Berbasis Pancasila

Atas dasar pertimbangan situasi dan kondisi serta kebutuhan yang mendesak untuk memperkokoh etika berbangsa dan bernegara, MPR-RI yang diberikan mandat oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk menjalankan tugas dan kewenangan sebagai pembentuk konstitusi (*The Maker of the Constitution*) berkomitmen secara paripurna untuk menegakkan marwah kelembagaan MPR yang memiliki Visi, "Menjadi Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila Dan Kedaulatan Rakyat".

Visi I MPR menjadi rumah kebangsaan memiliki makna bahwa MPR adalah representasi bangsa yang memiliki mandat konstitusional guna menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, aspirasi masyarakat dan daerah dan berbagai etika politik kebangsaan yang bertumpu kepada nilai-nilai permusyawaratan dan perwakilan, kekeluargaan, gotong royong dalam bingkai NKRI.

Visi II MPR sebagai pengawal ideologi Pancasila memiliki makna bahwa MPR adalah satu-satunya lembaga negara pembentuk konstitusi sekaligus pengawal negara yang berpancasila agar tetap hidup menjadi bintang pemandu dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Visi III MPR sebagai pengawal kedaulatan rakyat memiliki makna bahwa MPR adalah lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat yang memiliki kewenangan tertinggi untuk mengubah dan menetapkan UUD, menjalankan tegaknya kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi dalam penyelenggaraan kenegaraan dan kemasyarakatan sesuai dengan dinamika aspirasi masyarakat dan daerah, perkembangan politik dan ketatanegaraan yang berlandaskan kepada nilai-nilai Pancasila.

Sehubungan dengan visi diatas mengutip pernyataan Soetandyo Wignyosoebroto bahwa implementasi nilai-nilai Pancasila dalam konteks kehidupan kenegaraan memiliki peran strategis mengingat bahwa hampir 70 tahun semenjak ide Pancasila dipidatoken oleh sang pengembang gagasan, tampaknya Pancasila masih saja mengambang sebagai ide atau ideologi, yang terayun-ayun dari wacana-wacana, dan tetap saja diwacanakan sebagai ajaran yang abstrak, dengan sifatnya yang acapkali amat normatif, tanpa pernah bisa segera dikonversikan menjadi bagian dari tradisi warga bangsa di negeri ini.

Oleh karenanya untuk membangun desain politik negara dalam rangka penguatan etika berbangsa dan bernegara MPR memiliki komitmen untuk mengawal perumusan RUU tentang Etika Penyelenggara Negara. MPR perlu mengawal politik legislasi dimaksud karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 pada poin yang ke-6 yang merekomendasikan kepada MPR untuk melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtside*) yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Oleh sebab itu, setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila. Hukum di Indonesia juga harus digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedudukan MPR sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam pembukaannya terdapat Pancasila sebagai dasar negara sekaligus sumber segala sumber hukum negara perlu memastikan nilai-nilai Pancasila dijadikan sumber dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan perundang-

undangan yang pembentukannya harus senantiasa bersumber dari nilai-nilai Pancasila ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dengan demikian maka, arah kebijakan untuk membangun etika kehidupan berbangsa diimplementasikan sebagai berikut:

Pertama, Mengaktualisasikan nilai-nilai agama dan budaya luhur bangsa dalam kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pendidikan formal, informal dan non formal dan pemberian contoh keteladanan oleh para pemimpin negara, pemimpin bangsa, dan pemimpin masyarakat.

Kedua, Mengarahkan orientasi pendidikan yang mengutamakan aspek pengenalan menjadi pendidikan yang bersifat terpadu dengan menekankan ajaran etika yang bersumber dari ajaran agama dan budaya luhur bangsa serta pendidikan watak dan budi pekerti yang menekankan keseimbangan antara kecerdasan intelektual, kematangan emosional dan spritual, serta amal kebajikan.

Ketiga, Mengupayakan agar setiap program pembangunan dan keseluruhan aktivitas kehidupan berbangsa dijiwai oleh nilai-nilai etika dan akhlak mulia, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi. Kebijakan untuk internalisasi dan sosialisasi etika kehidupan berbangsa dilakukan secara sungguh-sungguh dengan

kaidah-kaidah Internalisasi dan sosialisasi etika kehidupan berbangsa tersebut menggunakan pendekatan agama dan budaya. Internalisasi dan sosialisasi etika kehidupan berbangsa dilakukan melalui pendekatan komunikatif, dialogis dan persuasif, tidak melalui cara indoktrinasi serta mendorong swadaya masyarakat secara sinergis dan berkesinambungan untuk melakukan internalisasi dan sosialisasi etika kehidupan berbangsa.

D. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas maka, dengan adanya politik Negara dalam kerangka pengokohan etika kehidupan berbangsa dan bernegara akan membuat sistem dan mekanisme kontrol terhadap sikap dan perilaku penyelenggara negara, baik dari eksekutif, yudikatif, legislatif, maupun auditif. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001

tentang Etika Kehidupan Berbangsa sebagai aturan yang bersifat mengikat ini diharapkan dapat menjadi landasan hukum dalam penegakan kode etika dan standar etika penyelenggara negara. Disamping itu dengan keberlakuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud akan dapat menciptakan sistem dan mekanisme kontrol sosial penyelenggara negara yang mempunyai daya tekan efektif untuk memberikan pencegahan atau penindakan setiap pelanggaran norma etika. Dengan demikian maka, Etika Penyelenggara Negara, yang dimaksud etika penyelenggara negara adalah nilai moral yang mengikat penyelenggara negara dalam bersikap, berperilaku, bertindak, dan berucap dalam melaksanakan tugas, fungsi, peran, wewenang, dan tanggung jawab.

Daftar Pustaka

Haryo Kunto Wibisono, dkk, 2013, *Dimension of Pancasila, Ethics in Bureaucracy Discourse of Governance*, Switzerland: Globethics Net International Secretariat.

Jimly, Assidiqie, *Komisi Yudisial Baru dan Penataan Sistem Infra-Struktur Etika Berbangsa dan Bernegara*, diakses dari <http://www.jimly.com>.

-----, *Sejarah Etika Profesi dan Etika Jabatan Publik*, diakses dari <http://www.jimly.com>.

-----, *Peradilan Etika*, diakses dari <http://www.jimly.com>.

Mohammad Noor Syam 1983; 1998: *Filsafat Pendidikan dan Dasar Filsafat Pendidikan Pancasila*, Surabaya: Penerbit Usaha Nasional.

----- 2007: *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional)*, disertasi edisi III, Malang, Laboratorium Pancasila.

Notonagoro, 1984, *Pancasila Dasar Filsafat Negara*, Jakarta, PT Bina Aksara.

Rawls, 1997, *"The Domain of the Political and Overlapping Consensus"*, in *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Robert E. Goodin and Phillip Pettit, (eds), Blackwell Oxford.

Ria, Casmi Arrsa, 2010, *De-Ideologi Pancasila (Analisis Kritis Dari Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara)*, Malang: UB Press.

Soetandyo Wignjosebroto, 2012, *Hukum Yang Tak Kunjung Tegak: Apa yang Salah Dengan Kerja Penegakan Hukum di Negeri Ini?*, diakses dari <https://soetandyo.wordpress.com/>.

Yudi, Latif, 2011, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Zulkifli Hasan, 2017, *Kembangkan Etika Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, diakses dari <http://www.icmi.or.id/blog/2017/02/zulkifli--kembangkan-etika-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara>.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

PURIFIKASI STATUS HUKUM TAP MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945

King Faisal Sulaiman SH. LL.M.,

A. Abstraksi

Hasil amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 1 Aturan Peralihan telah menugaskan kepada MPR 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 2003¹⁾. Intruksi dalam Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 ini diikuti oleh langkah MPR dengan mengeluarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan

MPR RI tahun 1966 sampai dengan tahun 2002. Para pembentuk UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen, menyadari akan pentingnya memisahkan dan membedakan secara tegas jenis produk hukum yang bersifat mengatur (regelling) dengan produk hukum yang bersifat menetapkan (beschikking) yang selama ini lazim ditemukan dalam sejumlah Tap MPRS/MPR. Untuk itu, Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 memerintahkan kepada MPR untuk mengevaluasi kembali seluruh produk Ketetapan MPRS dan MPR yang diberlakukan selama ini. MPR merespon perintah konstitusi ini dengan menerbitkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap

¹⁾ Penulis adalah dosen Fakultas Hukum Univ. Khairun Ternate Maluku Utara, sementara menyelesaikan studi S3, Program Doktor Ilmu Hukum (Konsentrasi Ketatanegaraan) pada Pascasarjana FH Univ. Islam Yogyakarta. Makalah ini sengaja disadur atau diambil dari sebagian konten buku penulis bersama Nenti Uji Aprilisari dengan judul, Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945. Buku yang dimaksud, insyallah segera terbit pada akhir bulan Februari 2015, Cetakan Pertama, UII Press Yogyakarta 2015. Penulis dapat dihubungi di Hp. 081356472782 atau imel : dejure_ummu@yahoo.co.id

*Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.*²

Sebenarnya politik hukum yang melatarbelakangi peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dari tahun 1960 hingga 2002, didasarkan pada perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara termasuk MPR sebagaimana telah diterangkan diatas. Dalam konteks inilah maka, MPR kemudian ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.³ Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut telah diambil putusannya oleh MPR pada Sidang Tahunan MPR di tahun 2003 dan telah ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2003 dalam bentuk 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.

Akan tetapi secara konstitusional, UUD 1945 sebelum amandemen maupun pasca amandemen, sama sekali tidak menyebutkan secara eksplisit nomenklatur "Ketetapan MPR (Tap MPR)" sebagai salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan. UUD 1945 hanya mengatur kedudukan dan wewenang dari Majelis

Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan kita selama ini. Sebenarnya penggunaan nomenklatur "Ketetapan MPRS (Tap MPRS/Tap MPR)" merupakan hasil dari praktek konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menamakan produk hukumnya dalam mengimplementasikan kewenangan konstitusional yang dimilikinya. Faktanya, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan "Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS (Tap MPRS/Tap MPR)", baik yang bersifat mengatur (regelling) ataupun yang bersifat menetapkan (beschikking) sejak tahun 1966 hingga sekarang. Sejumlah rangkaian Tap MPRS/Tap MPR yang berjumlah kurang lebih seratus tiga puluh sembilan (139) tersebut pada dasarnya telah berlaku dan digunakan sebagai pedoman hukum bagi pembuatan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia selama ini.

Satu hal yang tidak bisa diabaikan, yakni keberadaan sejumlah Tap MPRS/Tap MPR itu pada prinsipnya berkolerasi dengan kedudukan dan wewenang MPR itu sendiri. Kewenangan yang dimiliki oleh MPR adalah bentuk kewenangan yang bersifat atributif oleh karena bersumber secara langsung dari UUD 1945 itu sendiri. Oleh karena itu, munculnya perdebatan konstitusionalitas mengenai apakah "Ketetapan MPR (Tap MPR)" masih dimungkinkan untuk dibentuk

²⁾ Untuk lebih jelas baca Tap MPR No. 1/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

³⁾ Perhatikan Aturan Tambahan Pasal I UUD 1945 pasca amandemen.

lagi oleh MPR pasca amandemen UUD 1945, sesungguhnya memiliki keterkaitan secara langsung dengan kewenangan atributif yang dimiliki oleh MPR itu sendiri. Tidak tepat jikalau dalil hukum yang dibangun mengenai pembentukan “Ketetapan MPR (Tap MPR)” pasca amandemen UUD 1945 didasari pada konstruksi UU No. 12 Tahun 2011 yang memasukkan atau menempatkan kembali “Ketetapan MPR (Tap MPR)” sebagai salah satu jenis dari hirarki peraturan perundangan-undangan yang berlaku Indonesia.⁴ Produk “Ketetapan MPR” ini sebagai bentuk kelanjutan dari bentuk konvensi ketatanegaraan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menamai produk hukum yang dibuatnya sendiri dalam rangka melaksanakan sejumlah tugas dan kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut.

Dalam pandangan Donald A. Rumokoy seperti di kutip oleh Riri Nazriyah, UUD 1945 memang tidak secara tegas memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam bentuk “Ketetapan”. Hanya saja, lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat didasarkan pada dua hal, yaitu : pertama, adanya ketentuan tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat dalam UUD 1945. Ketentuan tersirat tersebut muncul dari Pasal-Pasal UUD 1945 sebagaimana

maksud diatas; Kedua, bentuk hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan praktik konvensi ketatanegaraan dibidang peraturan perundang-undangan.⁵ Dalam konteks tidak salah jika Bagir Manan menegaskan bahwa praktek kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara dan terdapat pada setiap negara. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedangkan selain Undang-Undang Dasar itu, berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

B. Ikhwal Keputusan dan Peraturan MPR

Mengacu pada paparan kewenangan yang dimiliki Majelis Permusyawaratan Rakyat diatas, menunjukkan bahwa tidak mungkin, MPR melaksanakan rangkaian kewenangannya itu tanpa dipayungi oleh sebuah landasan hukum yang dibuat terlebih dahulu. Oleh sebab itu, sangat beralasan secara hukum untuk menegaskan bahwa keberadaan produk hukum seperti “Ketetapan MPR (Tap MPR)” pasca amandemen 1945 masih tetap relevan untuk dibentuk. Hanya saja istilah “Ketetapan

⁴ Dibandingkan dengan UU No. 12 Tahun 2011, Tap MPRS No XX/MPRS/1966 junto Tap MPR No. III/MPR/2000 telah terlebih dahulu memasukkan “Ketetapan MPR (Tap MPRS dan Tap MPR)” kedalam hirarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan hukum “Ketetapan MPR (Tap MPR)” kemudian dikeluarkan dari struktur peraturan perundang-undangan ketika UU No. 10 Tahun 2004 diberlakukan. Namun “Ketetapan MPR (Tap MPR)” dimasukkan kembali ketika diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011 hingga sekarang.

⁵ Donald. A. Rumokoy, Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011, hal. 257. Baca, Riri Nazriyah, MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hal.281. Bandingkan pula dengan Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992.hal.32.

MPR (Tap MPR)" sebaiknya diganti menjadi "Keputusan MPR". Hal ini sejalan dengan pendapat Muchsan. Ia beralasan bahwa sebutan produk "Keputusan MPR" lebih tepat agar bisa dibedakan dengan produk-produk regelling yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. Keputusan MPR adalah produk produk beshickking yang bersifat penetapan administratif, individual dan konkrit semata .⁶

Keputusan MPR dibentuk dalam rangka menjalankan segala kewenangan konstitusional yang dimiliki MPR. Disamping itu, MPR juga berwenang membuat "Peraturan MPR" yang bersifat mengatur (*regelling*) namun berlaku secara internal MPR. Peraturan MPR yang dimaksud tidak boleh berlaku umum dan khusus mengatur urusan rumah tangga internal MPR semata. Dalam konteks ini, maka sebaiknya MPR harus segera meninjau kembali kategorisasi jenis-jenis putusan MPR khususnya terkait penggunaan nomenklatur dan pemaknaannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 74 Tap MPR No. I/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Dalam Pasal ini, jenis putusan MPR dibagi menjadi tiga bagian yakni :

- a. Perubahan dan penetapan UUD 1945.
- b. Ketetapan MPR.
- c. Keputusan MPR.

Selanjutnya dikatakan bahwa perubahan dan penetapan UUD

1945 adalah putusan MPR yang memiliki ciri : mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia; tidak menggunakan nomor putusan MPR. Sedangkan Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang memiliki ciri : (a) hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*); (b) mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR sebagaimana diatur dalam Tap MPR No. I/MPR/2003. *Terakhir*, (c) menggunakan nomor putusan MPR. Yang dimaksud dengan Keputusan MPR adalah jenis putusan MPR yang bercirikan: (a) Berisi aturan atau ketentuan internal MPR; (b) mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR dan (c) menggunakan nomor putusan MPR.⁷

Seharusnya penggunaan nomenklatur "Putusan MPR" pada Pasal 74 Tap MPR No. I/MPR/2010 diatas diganti dengan sebutan "Jenis Produk Hukum MPR". Oleh karenanya, jenis putusan MPR tidak perlu dibagi menjadi tiga jenis putusan, akan tetapi cukup dua jenis putusan MPR (baca: produk hukum MPR) yakni (1) "Keputusan MPR" dan (2) Peraturan MPR. Secara substansial, Keputusan MPR yang dimaksudkan penulis tersebut, harus mengandung ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*).
- b. Dibuat rangka melaksanakan segala kewenangannya.
- c. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar

⁶) Hasil wawancara penulis dengan Prof. Muchsan SH., Pengamat Hukum Tata Pemerintahan, tanggal 20 Desember 2012, Yogyakarta.

⁷) Lebih jelas baca Pasal 74 Tap MPR No. I/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

- MPR.
- d. Menggunakan nomor putusan MPR.

Begitu pula produk hukum berupa “Peraturan MPR” yang dimaksudkan penulis diatas, mengandung ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Berisi aturan atau ketentuan internal MPR;
- b. Dibuat rangka melaksanakan hal ikhwal terkait pengaturan urusan rumah tangga MPR;
- c. Hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR;
- d. Menggunakan nomor putusan MPR.

Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa, “Peraturan MPR” diatas pada dasarnya bersifat aturan internal MPR dan tidak berlaku umum. Hal ini berbeda dengan konsep peraturan yang bersifat *regelling* seperti Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang berlaku dan mengikat secara umum. Oleh karena itu, Ketetapan MPR yang dibentuk untuk mengatur kode etik keanggotaan MPR atapun mekanisme kerja MPR yang biasa dikenal dengan sebutan “Tata Tertib MPR”, sesungguhnya merupakan suatu bentuk pengaturan yang bersifat khusus dimana hanya berlaku dan mengikat secara hukum dikalangan internal anggota MPR (*intern regelingen*). Sebutan “Keputusan MPR” lebih tepat dipakai, dikarenakan pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak diperkenankan lagi untuk membuat

produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*).

Dengan begitu, pemaknaan atas sebutan “Peraturan MPR” sebagaimana terkandung dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebaiknya ditafsirkan demikian.

Pasal 8 ayat (1):

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Terkait dengan sumber kewenangan yang diperoleh oleh lembaga negara dalam membentuk produk peraturan (*regulatif*) sebagaimana ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diatas, Jimly Ashiddique mengatakan bahwa kewenangan delagasi dapat dikatakan sebagai bentuk pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu lembaga negara kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawab sendiri⁸. Dalam konteks ini,

8) Jimly Ashiddique, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal.264.

bilamana sebuah “kekuasaan” yang didelegasikan itu adalah kekuasaan untuk membentuk suatu jenis peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan regulasi (*delegation of the rule-making power*) tersebut, berarti terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya.

Pendelagasian kewenangan untuk melakukan pengaturan itu baru dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu : *pertama*, adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan.⁹ *Kedua*, adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan itu. *Ketiga*, adanya perintah yang tegas mengenai pendelagasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa menyebutkan bentuk peraturan yang mendapat delegasi tersebut.¹⁰ Jika mengacu pada pendapat Jimly Ashiddique diatas, maka produk hukum yang bersifat regulatif dapat dibuat oleh lembaga negara mana saja seperti Peraturan MK, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan BPK, dan lain-lain. Yang terpenting lembaga negara

tersebut mendapatkan kewenangan delegatif yang jelas dari peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi secara hirarkis.

Khusus penyebutan terminologi “Peraturan MPR” yang masih dimunculkan kembali dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebagai salah satu jenis dari peraturan lain disamping yang telah diteuntukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diatas, ternyata masih menimbulkan problem hukum tersendiri. Problem hukum yang dimaksud yakni, kedudukan hirarkitas “Peraturan MPR” yang dimaksudkan dalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan ternyata tidak diatur sekaligus didalam UU No. 12 Tahun 2011 itu sendiri. Terkait dengan masalah ini, maka sebaiknya kita mengacu kepada ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011. Jenis-jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diatas, tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang diperolehnya.¹¹

Dengan demikian kekuatan daya berlaku atau mengikat dari “Peraturan MPR” sebagaimana disebutkan didalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 itu, tidak boleh melampaui jenis peraturan perundang-undangan

⁹⁾ Ibid

¹⁰⁾ Ibid, hal. 266.

¹¹⁾ Periksa ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan konstitusional untuk membuat produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*). Itu sebabnya, mengapa keberadaan “Ketetapan MPR (Tap MPR)” UUD 1945 pasca amandemen, diperintahkan untuk ditinjau kembali dalam kerangka penataan sumber tertib hukum, dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

C. Agenda Yang Harus Dilakukan

Sebaiknya segera dilakukan revisi atas UU No. 12 Tahun 2011 dengan mengeluarkan posisi “Ketetapan MPR” dari hirarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR lebih tepat dimasukkan sebagai bagian dari keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*) dan tidak tepat dikategorikan sebagai bagian dari peraturan yang bersifat mengatur (*regelling*). Sebenarnya tanpa mencantumkan kembali “Ketetapan MPR” kedalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan, sejumlah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang kini masih berlaku itu, pada hakekatnya tetap diakui eksistensinya.

Dalam spektrum ini, idealnya produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR pasca amandemen UUD 1945, cukup dua jenis yakni (a) Keputusan MPR dan (b) Peraturan MPR. Keputusan MPR” sebagai bentuk penetapan yang bersifat

administratif (*beschikking*) belaka. Produk “Keputusan MPR” ini sebagai bentuk kelanjutan dari konvensi ketatanegaraan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menamai produk hukum yang dibuatnya sendiri dalam rangka melaksanakan sejumlah tugas dan kewenangan konstitusional yang dimiliki MPR tersebut. Sedangkan “Peraturan MPR” bersifat mengatur (*regelling*) namun berlaku secara internal MPR. Peraturan MPR bukan norma yang bersifat umum dan abstrak karena khusus mengatur urusan rumah tangga internal MPR semata. Sebutan “Keputusan MPR” lebih tepat dipakai, dikarenakan pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak diperkenankan lagi untuk membuat produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) yang bercirikan abstrak dan umum.

Dengan begitu, pemaknaan atas sebutan “Peraturan MPR” sebagaimana terkandung dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebaiknya ditafsirkan demikian. Dalam konteks ini, maka harus segera direvisi Tap MPR No. I/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR khususnya Pasal 74 yang menggunakan nomenklatur “Putusan MPR” dan membaginya kedalam tiga jenis putusan MPR yakni (a) Perubahan dan penetapan UUD 1945; (b) Ketetapan MPR dan (c) Keputusan MPR. Penggunaan nomenklatur “Putusan MPR” pada Pasal 74 Tap MPR No. I/MPR/2010 di atas sebaiknya diganti dengan sebutan “Jenis Produk Hukum MPR”. Oleh

karenanya, jenis putusan MPR tidak perlu dibagi menjadi tiga jenis putusan, akan tetapi cukup dua produk hukum MPR) yakni (1) "Keputusan MPR" dan (2) Peraturan MPR.

Secara substansial, Keputusan MPR yang dimaksud, harus mengandung ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*);
- b. Dibuat rangka melaksanakan segala kewenangannya;
- c. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR;
- d. Menggunakan nomor putusan MPR.

Sedangkan produk hukum berupa "Peraturan MPR", mengandung ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Berisi aturan atau ketentuan internal MPR;
- b. Dibuat rangka melaksanakan hal ikhwal terkait pengaturan urusan rumah tangga MPR;
- c. Hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR;
- d. Menggunakan nomor putusan MPR.

Materi ketiga Tap MPRS/MPR yang bersifat mengatur (*regelling*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Tap MPR No. I/MPR/2003 itu, sebaiknya segera dituangkan kedalam sebuah produk undang-undang sebagai produk legislasi. Hal ini penting agar tidak terjadi kekosongan hukum dan kekuatan mengikat menjadi kuat. Ketiga jenis produk hukum MPR/MPRS itu dapat

dirincikan sebagai berikut:

- a. Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.
- b. Tap MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dan;
- c. Tap MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur;

Delapan jenis Tap MPRS/MPR dari total sebelas jenis Tap MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai terbentuk Undang-Undang sesuai ketentuan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003, sebaiknya segera pula di tindaklanjuti menjadi Undang-Undang. Hal ini penting agar tidak terjadi kekosongan hukum dan kekuatan mengikat secara hukum menjadi kuat. Adapun kedelapan Tap MPRS/MPR yang dimaksud meliputi:

- a. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- b. Ketetapan MPR Nomor XX/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

- d. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- e. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
- f. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- g. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dimasukkannya “Ketetapan MPR (Tap MPR)” kedalam rumpun produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) telah menyebabkan tidak ada perbedaan secara tegas produk hukum yang bersifat *regelling* dengan keputusan yang bersifat *beschikking*. Itu sebabnya mengapa UU No. 10 Tahun 2004 kemudian mengeluarkan posisi Tap MPR dari jenis dan struktur hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Ketetapan MPR lebih tepat dimasukkan sebagai bagian dari keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*) dan tidak tepat dikategorikan sebagai bagian dari “peraturan yang bersifat mengatur (*regelling*). Hal ini sejalan dengan perintah Aturan Tambahan Pasal I UUD 1945 junto Tap MPR No. I/MPR/2003 yang menjadi rujukan yuridis lahirnya UU No. 10 Tahun 2004 tersebut.

D. Penutup

Sebenarnya, tanpa mencantumkan kembali “Ketetapan MPR” kedalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2011, sejumlah Ketetapan MPR/S yang kini masih berlaku itu, tetap diakui daya keberlakuannya sepanjang belum ditindak lanjuti ke dalam bentuk Undang-Undang. Instruksi Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 pasca amandemen ke-IV yang memerintahkan MPR untuk meninjau kembali seluruh materi dan status hukum Tap MPR/S sejak tahun 1966 hingga 2002 yang kemudiannya disusul oleh keluarnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003 mengandung makna bahwa, status hukum keberadaan Tap MPR/S sesungguhnya tidak lagi dikategorikan sebagai bagian dari produk hukum yang bersifat mengatur, abstrak dan berlaku secara umum layaknya sebuah Undang-Undang.

Seharusnya pembentuk UU No. 12 Tahun 2011 menyadari bahwa, amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 pasca amandemen ke-IV telah menugaskan kepada MPR untuk meninjau ulang seluruh materi dan status hukum Tap MPRS dan Tap MPR dari tahun 1966 sampai dengan tahun 2002 yang disusul oleh keluarnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Hal ini mengandung makna bahwa, status hukum keberadaan Tap MPRS dan Tap MPR sesungguhnya tidak lagi sebagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, menempatkan kembali “Ketetapan

MPR” sebagai bagian dari rumpun peraturan perundang-undangan dengan dalih bahwa masih terdapat sejumlah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berlaku adalah sebuah pilihan yang inkonstitusional, dan sulit dipertanggungjawabkan secara hukum.

Pasca amandemen UUD 1945, produk hukum MPR berupa “Ketetapan MPR” masih tetap relevan untuk dibentuk. Hanya saja istilah “Ketetapan MPR (Tap MPR)” sebaiknya diganti menjadi “Keputusan MPR” sebagai bentuk penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*) belaka. Produk “Keputusan MPR” ini sebagai bentuk kelanjutan dari konvensi ketatanegaraan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menamai produk hukum yang dibuatnya sendiri dalam rangka melaksanakan sejumlah tugas dan kewenangan konstitusional yang dimiliki MPR tersebut. Di sisi lain,

kehendak pembentuk UU No. 12 Tahun 2011 untuk memasukkan “Ketetapan MPR” kedalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan itu hanyalah dimaksudkan untuk mengakomodir tiga jenis Tap MPRS (MPR) yang masih dinyatakan berlaku sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003. Kendati begitu, tetap saja dibaca bahwa eksistensi “Ketetapan MPR” adalah bagian dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karenanya, “Ketetapan MPR” jika dibaca sebagai produk *regelling*, sepatutnya dapat dijadikan “batu uji” atas suatu Undang-Undang yang diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh para pihak yang berkepentingan.

**PROBLEMATIKA PENGUJIAN KETETAPAN MPR
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Ahmad Sadzali, Lc

PENGANTAR

Reformasi 1998 telah membawa perubahan yang cukup fundamental bagi bangsa Indonesia, khususnya di dalam ketatanegaraan. Salah satu perubahan itu adalah bergesernya kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), di antaranya dari yang semula sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya; serta hilangnya kewenangan memilih presiden dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Salah satu poin di dalam amendemen UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR tersebut adalah perubahan pada bagian bentuk dan kedaulatan negara khususnya pada Pasal 1 ayat (2) UUD. Sebelum amendemen disebutkan bahwa, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Sedangkan setelah amendemen dirubah menjadi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Perubahan Pasal 1 ayat (2) ini sebenarnya menunjukkan suatu perubahan ketatanegaraan Indonesia yang sangat fundamental. Dalam hal ini penulis berpendapat, sebelum amendemen, Pasal ini mengisyaratkan bahwa dominasi politik atas hukum sangat kuat. "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" berarti

menunjukkan demokrasi-politik. Maka wajar jika permainan politik rezim Soeharto di dalam lembaga permusyawaratan ini sangat kental. Meskipun pada Pasal 1 ayat (3) sudah ada penegasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum.

Sementara pasca amendemen, isi Pasal 1 ayat (2) telah menunjukkan adanya keseimbangan secara konstitusional antara demokrasi dan hukum. Jika kedaulatan berada di tangan rakyat, maka kedaulatan itu harus dijalankan sesuai dengan hukum, dalam hal ini menurut Undang-Undang Dasar. Demokrasi-politik, berubah menjadi demokrasi-hukum.

Perubahan lain yang juga mempengaruhi pergeseran kedudukan dan kewenangan MPR juga terlihat pada Pasal 3 UUD 1945. Jika sebelum amendemen MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), maka pasca amendemen kewenangan tersebut sudah tidak diberikan lagi. Saat ini sesuai dengan Pasal 3 UUD 1945, kewenangan MPR hanyalah: (1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) Dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Sebelum amendemen, konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN ini menimbulkan konsekuensi logis munculnya Ketetapan MPR/MPRS sebagai salah satu pengaturan

perundang-undangan yang memiliki sifat pengaturan. Bahkan posisi Ketetapan MPR/MPRS ini dipertegas dengan munculnya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan Ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah UUD.

Namun seiring dengan pergeseran kedudukan dan kewenangan MPR ini, maka keberadaan Ketetapan MPR pun menjadi problematis. Hal ini setidaknya disebabkan: *Pertama*, pergeseran kedudukan dan kewenangan MPR tersebut telah mempersempit kewenangan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan; *Kedua*, munculnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang mencabut sejumlah TAP MPRS/TAP MPR serta masih menyatakan berlaku sejumlah TAP MPR lainnya; *Ketiga*, pergeseran MPR dalam mengeluarkan Ketetapan dan kemunculan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut semakin diperkuat lagi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang tidak memasukkan TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum. Namun meski begitu, keberadaan TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 bukan berarti tidak diakui atau tidak berlaku lagi. Hal ini karena TAP MPR yang kedudukannya lebih tinggi tidak mungkin dihapuskan oleh undang-undang; Keempat, terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memasukkan kembali

TAP MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dimuatnya kembali TAP MPR di dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini pun menuai pro-kontra. Namun paling tidak, fungsi dimasukkannya kembali TAP MPR di dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini sebagai penguatan status TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku oleh Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Problematika TAP MPR ini memang dapat menimbulkan berbagai pertanyaan-pertanyaan, seperti bagaimana sebenarnya kewenangan MPR dalam mengeluarkan TAP MPR?; bagaimana status TAP MPR (selain TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku, red) dalam konteks peraturan perundang-undangan?; serta yang menjadi fokus kajian dalam makalah singkat ini bagaimana prosedur pengujian TAP MPR? Meskipun sebenarnya permasalahan antara satu dengan yang lainnya tetap memiliki keterkaitan.

PEMBAHASAN

MPR dalam Konteks Indonesia Sebagai Negara Demokrasi dan Hukum

Seperti yang telah disinggung di atas, bahwa amandemen UUD 1945 khususnya pada Pasal 1 ayat (2) telah semakin menguatkan hubungan antara demokrasi dan hukum. Sebagai negara demokrasi, Indonesia menempatkan posisi rakyat di dalam poros yang sangat penting pada ketatanegaraannya. Tom Lansford dalam bukunya *Democracy:*

Political Systems of the World, membagi demokrasi menjadi dua bentuk, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*).¹ Sedangkan Sa'duddin Mus'ad Hilali lebih rinci membagi bentuk demokrasi menjadi tiga jenis, yaitu:²

1. Demokrasi langsung, dimana semua warga berkumpul di satu tempat untuk menentukan undang-undang mereka berdasarkan pendapat mayoritas. Model demokrasi seperti ini dulu diterapkan di beberapa kota di Yunani Kuno. Penerapan demokrasi langsung seperti ini sudah sangat jarang sekali ditemukan sekarang, dan bahkan mungkin sudah tidak ada lagi.
2. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam model ini, rakyat memilih beberapa orang untuk menjadi wakil mereka dengan batasan waktu tertentu. Biasanya para wakil rakyat yang terpilih itu disebut dengan parlemen, majelis atau istilah lainnya. Sistem ini pertama kali digunakan oleh Inggris sejak abad ke-12 M.
3. Demokrasi semi langsung. Dalam demokrasi model ini, rakyat memiliki peranan langsung untuk menentukan keputusan politik dalam beberapa permasalahan. Dan di sisi lain, permasalahan lainnya diserahkan kepada parlemen atau wakil rakyat. Model demokrasi ini mulai digunakan

pada abad ke-19 di Amerika Serikat, dan menyebar di negara-negara demokrasi lainnya pasca Perang Dunia I.

Di lihat dari teori ini, maka terlihat bahwa Indonesia pasca amandemen menerapkan pola demokrasi semi langsung. Di satu sisi presiden dan wakil presiden telah dipilih secara langsung oleh rakyat. Di sisi lain, fungsi perwakilan juga masih ada melalui parlemen, untuk memutuskan beberapa permasalahan yang tentu saja tidak memungkinkan jika dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Dalam konteks ini, sebelum amandemen, MPR memang memerankan fungsi perwakilan positif, di samping karena sebagai lembaga tertinggi negara, MPR juga memiliki kewenangan legislasi melalui TAP MPR (selain UUD sebagai produk hukumnya). Namun pasca amandemen, maka MPR bukan lagi lembaga perwakilan, akan tetapi cenderung menjadi lembaga gabungan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) saja. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Fungsinya pun lebih bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, serta melantik dan memberhentikan Presiden/ Wakil Presiden. Sehingga lembaga perwakilan sejati dalam konteks demokrasi semi perwakilan hanya berada di tangan DPR.³

1) Tom Lansford, *Democracy: Political Systems of the World*, (Singapura: Marshall Cavendish, 2007), hlm. 12.

2) Sa'duddin Mus'ad Hilali, *al-Jadid fi al-Fiqh as-Siyasiy al-Mu'ashir*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2011), hlm. 225.

Dari perspektif negara hukum, kedudukan MPR juga telah bergeser—seperti yang telah disinggung sebelumnya. Dalam Pasal 1 ayat (2), kedudukan MPR telah digeser oleh Undang-Undang Dasar. Jika awalnya kedaulatan rakyat itu dijalankan oleh MPR, maka sekarang kedaulatan rakyat itu harus dijalankan sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Hukum lebih diperkuat daripada politik yang tertuang di dalam lembaga MPR. Dan status Indonesia sebagai negara hukum pun dipertegas oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Meskipun sebenarnya dari sisi hukum ini juga, MPR tetap memiliki kedudukan yang begitu penting dalam ketatanegaraan Indonesia.

Dalam konsep negara hukum modern, Julius Stahl merumuskan konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat*, yang mencakup empat elemen penting, yaitu: a) perlindungan hak asasi manusia; b) pembagian atau pemisahan kekuasaan; c) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan d) peradilan tata usaha negara. Sedangkan A.V. Dicey mengetengahkan tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*, yaitu: a) supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk

menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenangan yang luas dari pemerintah; b) persamaan di hadapan hukum; c) konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.⁴ Menurut Laurence M. Friedman, negara hukum lebih identik dengan *the rule of law*. Sedangkan *rechstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.⁵

Berdasarkan konsep ini, maka MPR sebenarnya memiliki peranan yang masih sangat signifikan dalam ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, karena negara hukum adalah negara yang menjunjung supremasi hukum yang dalam hal ini dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan. *Kedua*, di dalam negara hukum, konstitusi merupakan dasar hukum yang menjadi pondasi awal atas bangunan-bangunan hukum di atasnya. Maka sesuai dengan Pasal 3 ayat (1), berarti MPR merupakan lembaga yang berada pada garda terdepan yang menopang Indonesia sebagai negara hukum. Karena menurut pasal tersebut, hanya MPR lah yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan konstitusi, dalam hal ini Undang-Undang Dasar.

³) DPD meskipun sebagai lembaga perwakilan dari daerah, namun saat ini tidak memiliki hak inisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang. Artinya fungsi legislasi DPD sangat terbatas hanya pada keikutsertaan membahas RUU saja.

⁴) Ni'matul Huda, Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 57.

⁵) Mahmuzar, M.Hum, Sistem Pemerintahan Indonesia; Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 25.

Posisi Ketetapan MPR

Seperti yang disinggung dalam pengantar, bahwa posisi Ketetapan MPR saat ini memang menjadi problematis. Jika sebelum amandemen MPR berwenang mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya mengatur (*regeling*), maka sekarang sudah tidak lagi. Pasca amandemen, kewenangan MPR dalam hal peraturan perundang-undangan hanyalah berada pada perubahan dan penetapan UUD saja. Ini berarti berarti aturan dasar negara kita berlaku tunggal yang bertumpu kepada UUD 1945. MPR kini tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar negara (*grundnorm*) di luar UUD 1945 yang bersifat mengatur.⁶

Sedangkan untuk mengeluarkan produk hukum berupa TAP MPR yang bersifat mengatur, sudah tidak bisa lagi. Harun Al Rasyid menegaskan bahwa TAP MPR tidak bisa dijadikan sebagai peraturan perundang-undangan atau memuat

hal-hal yang bersifat pengaturan (*regeling*).⁷ Lebih lanjut menurutnya, TAP MPR boleh saja ada, tetapi ia bukan berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebatas penetapan (*beschikking*). Pandangan tersebut kemudian diterima dan dimasukkan ke dalam amandemen UUD 1945.⁸

Sejalan dengan pendapat Harun Al-Rasyid, Mahfud MD, bahwa TAP MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya. Bahkan TAP MPR tetap dijadikan sebagai sumber hukum yang bersifat materiil. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Mahfud MD, bahwa sebagai sumber hukum, TAP MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum formal

⁶ Menurut teori piramida hukum (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen lalu dikembangkan oleh Hans Nawiasky, susunan norma terdiri dari:

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya ke dalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yang hasilnya:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Lihat: Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 44-45.

⁷ Satjipto Rahardjo memberikan batasan mengenai perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali. Lihat: Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012), Cet. ke VII. hlm. 83-84.

⁸ Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 32..

(peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, TAP MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain.⁹

Namun demikian, berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, masih ada TAP MPR yang hingga saat ini masih berlaku. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 Ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi. TAP MPR tersebut diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam enam pasal, yaitu:

1. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, yang berjumlah 8 Ketetapan;
2. Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan, yang berjumlah sebanyak 3 Ketetapan;
3. Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, yang berjumlah 8 Ketetapan;
4. Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang, yang berjumlah 11 Ketetapan;

5. Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004, yang berjumlah 5 Ketetapan;
6. Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, yang berjumlah 104 Ketetapan.

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Yang masih berlaku sebagai TAP MPR adalah:

1. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
2. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

⁹⁾ Ibid., hlm. 34.

Sedangkan TAP MPR yang harus dituangkan ke dalam undang-undang menurut Pasal 4 adalah:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 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 sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesiadan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI 1945 .
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Pengujian Ketetapan MPR

Dalam konsep negara hukum, Hans Kelsen menyatakan bahwa fungsi-fungsi hukum dalam suatu negara berdasarkan teori hukum yang tradisional dibedakan dalam tiga kategori, yaitu legislatif, administrasi (termasuk pemerintahan), dan peradilan. Bagi Kelsen, peradilan adalah kekuasaan yang terakhir, supaya dapat mengadili pelanggaran yang dilakukan oleh kedua lembaga sebelumnya. Konsep pemisahan kekuasaan yang biasa dikenal dengan istilah *trias politica*, bagi Kelsen, terletak pada *The Judicial Review of Legislation*.¹⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, salah satu karakteristik dari peraturan perundang-undangan adalah diberikannya peluang untuk dilakukan perbaikan. Baginya, peraturan perundang-undangan

sudah seharusnya memiliki aturan untuk memperbaiki dirinya sendiri. Maka lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.¹¹ Hal ini sangat logis, sebab peraturan perundang-undangan yang sifatnya stagnan tentu tidak serta merta dapat mengikuti perkembangan zaman yang begitu pesat. Maka adanya peluang untuk dilakukan pengujian terhadap suatu norma peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan.

Pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Baik di dalam kepustakaan maupun praktek dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*material toetsingsrecht*). Adapun yang dimaksud dengan hak uji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya, telah terwujud melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana yang telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Sedangkan hak uji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan

¹⁰ Fajlurrahman Jurdi, Komisi Yudisial, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007), hlm. 13-14.

¹¹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012), Cet. ke VII. hlm. 83-84.

dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹²

Sedangkan mengenai mekanisme pengujian undang-undang dikenal ada tiga model pengujian undang-undang, yaitu *executive review*, *legislatif review*, dan *judicial review*. Dalam model *executive review*, mekanisme pembatalan ini dapat juga disebut mekanisme pengujian, tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun legislator, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas. Dalam hal ini, misalnya Peraturan Daerah bisa dibatalkan melalui *executive review* lewat Kementerian Dalam Negeri. Dalam model *legislative review*, pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*) dilakukan oleh lembaga legislatif atau badan-badan yang terkait dengan cabang kekuasaan legislatif. Misalnya Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 yang menentukan bahwa Majelis inilah yang diberi secara aktif menilai dan menguji konstitusionalitas undang-undang. Sedangkan dalam model *judicial review*, prosedurnya melalui pengajuan uji materi ke pengadilan.¹³ Saat ini, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar berada pada kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-

undang berada pada kewenangan Mahkamah Agung.¹⁴

Masuknya kembali TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, tentu saja menimbulkan konsekuensi logis tersendiri. Salah satunya, sebagai peraturan perundang-undangan, tentu saja TAP MPR seharusnya dapat dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang lainnya. Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:

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

Pengujian TAP MPR ini berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dapat mengandung dua dimensi, yaitu: *Pertama*, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah TAP MPR terhadap TAP MPR. Misalnya,

¹² Sri Soemantri, Hak Uji Material di Indonesia, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 6-11.

¹³ Jimly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 74.

¹⁴ Menurut UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1).

jika materi undang-undang ternyata ada yang bertentangan dengan TAP MPR yang masih berlaku, apakah mungkin diajukan pengujian terhadap TAP MPR? Saat ini, kewenangan pengujian undang-undang melalui *judicial review* berada di pada Mahkamah Konstitusi. Namun sayangnya, di dalam UUD 1945 Pasal 24C, kewenangan Mahkamah Konstitusi hanyalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Di sana tidak disebutkan secara eksplisit tentang pengujian undang-undang terhadap TAP MPR. Padahal dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011, TAP MPR berada sederajat di atas undang-undang.

Pengujian undang-undang terhadap TAP MPR mungkin bisa dilakukan jika merujuk kepada teori piramida hukum (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen lalu dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Dengan mencoba menerapkan teori piramida hukum itu pada struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan dimasukkan ke dalam kelompok Aturan Dasar Negara (*staatsgrundgesetz*).¹⁵ Artinya undang-undang dapat saja diujikan terhadap Aturan Dasar Negara tersebut, salah satunya TAP MPR. Namun yang perlu dicatat dan diperhatikan, pendapat A. Hamid S. Attamimi tersebut sebetulnya

hanya cocok pada waktu sebelum amandemen UUD 1945, karena ketika itu posisi MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara dan mandataris rakyat yang dapat mengeluarkan produk hukum. Sedangkan pascaamandemen UUD 1945 sekarang ini, posisi MPR yang begitu tinggi dan berkuasa itu sudah tidak mengalami pergeseran. Lagi pula, UU No. 12 Tahun 2011 sendiri telah menyatakan secara eksplisit bahwa TAP MPR tidak sederajat dengan UUD 1945, melainkan kedudukannya setingkat di bawah UUD 1945.

Kedua, pengujian TAP MPR terhadap UUD 1945. Misalnya, materi muatan TAP MPR yang saat ini masih berlaku ternyata ada yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, apakah pengujiannya mungkin dilakukan? Seperti yang disampaikan di atas, bahwa mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan melalui *judicial review* yang saat ini berlaku – seperti yang diatur di dalam UUD 1945 – berada pada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945; dan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Maka UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit tentang pengujian TAP MPR. Sehingga siapa yang berhak menguji TAP MPR pun masih menjadi problem.

Mahkamah Konstitusi pernah menerima perkara pengujian TAP MPR terhadap UUD 1945. Putri mantan

¹⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 44-45.

Presiden Soekarno, Rachmawati Soekarnoputri mengajukan uji materi Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum TAP MPR Tahun 1960 sampai 2002. Yang dipermasalahkan adalah frasa “baik karena bersifat final” dan “maupun telah selesai dilaksanakan” dalam Pasal 6 tersebut. Akan tetapi hasilnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak dapat menerima uji materi Pasal 6 TAP MPR No. I/MPR/2003 tersebut dengan alasan Mahkamah merasa tidak berwenang menguji TAP MPR. Apalagi kekuatan hukum TAP MPR berada di atas undang-undang, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Sehingga jelas kewenangan menguji TAP MPR bukan berada pada Mahkamah Konstitusi.

Sebenarnya Mahkamah Konstitusi masih memiliki sedikit peluang untuk menguji TAP MPR terhadap UUD 1945. Tapi inipun hanya terbatas sifatnya. Yaitu khusus bagi TAP MPR yang berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, keberlakuannya masih ada sampai dengan terbentuknya undang-undang. Artinya, TAP-TAP MPR yang disebutkan Pasal 4 itu secara tidak langsung disederajatkan dengan undang-undang, karena materi muatannya harus diundangkan. Sedangkan TAP MPR lainnya di luar

Pasal 4 itu, tetap tidak dapat diajukan pengujian materi di Mahkamah Konstitusi.

Alternatif Pengujian Ketetapan MPR

1. Melalui Progresifitas Mahkamah Konstitusi.

Meski saat ini MPR sudah tidak memiliki kewenangan lagi untuk mengeluarkan TAP MPR yang sifatnya mengatur (*regeling*), namun tidak menutup kemungkinan akan ada pengajuan permohonan uji materi terhadap TAP MPR yang masih berlaku saat ini. Hal ini karena perubahan situasi dan kondisi serta pemikiran manusia selalu dinamis, lalu ternyata keberadaan TAP MPR yang masih berlaku saat ini ternyata justru dinilai melanggar hak-hak konstitusional seorang warga negara. Dengan begitu, jalan keluar atas problem pengujian TAP MPR ini merupakan tantangan hukum kita.

Jika berkaca kepada konsep hukum progresif yang diutarakan Satjipto Rahardjo, maka terlihat bahwa tujuan hukum sejatinya adalah untuk dua hal, yakni: keadilan dan kebahagiaan. Bukan rasionalitas, namun kebahagiaanlah yang hendaknya ditempatkan di atas segalanya. Para penyelenggara hukum di negeri ini hendaknya senantiasa gelisah apabila hukum belum bisa membikin rakyat bahagia. Inilah yang juga disebut sebagai penyelenggaraan hukum progresif.¹⁶ Dan hal ini jugalah yang

¹⁶) Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas: 2006), hlm. 12.

selanjutnya melahirkan asumsi dasar hukum progresif, bahwa "hukum untuk manusia". Hukumlah yang seharusnya melayani manusia, bukan justru manusia yang melayani hukum. Hukum harus dapat membuat manusia hidup dalam kebahagiaan melalui keadilan.

Berdasarkan teori ini, maka seharusnya hukum tidak semestinya menjadi penghalang bagi orang yang ingin mencari keadilan. Jika hukum tidak dapat memberikan jalan keluar apalagi cenderung menghalang-halangi, maka hukum tersebut patut untuk dipertanyakan. Apakah benar hukum tersebut sudah benar fungsinya untuk melayani manusia, atau justru menyusahakan manusia?

Maka dengan alasan progresif ini, sebenarnya Mahkamah Konstitusi bisa saja mengambil tindakan untuk menerima pengajuan uji materi TAP MPR. Hal yang menjadi dasar pertimbangannya di antaranya: *Pertama*, semangat pendirian Mahkamah Konstitusi adalah untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar oleh negara. Sehingga meskipun aturan positifnya belum ada, namun ketika warga negara mengalami kerugian konstitusional akibat suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara, seharusnya Mahkamah Konstitusi dapat mengakomodir hal itu; *Kedua*, sejak pasca amandemen UUD 1945, kedudukan MPR telah bergeser dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara sederajat dengan Mahkamah Konstitusi. Artinya secara etika

ketatanegaraan, tidak begitu masalah jika Mahkamah Konstitusi menguji produk yang dikeluarkan oleh MPR selain UUD, yang dalam hal ini adalah TAP MPR.

Di samping itu, di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan tegas dinyatakan bahwa: "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan suatu perkara yang diajukan dengan dalih hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya." Hal ini dapat menjadi landasan bahwa tidak ada persoalan hukum yang tidak dapat diselesaikan dengan alasan peraturan perundang-undangan tidak ada.

2. Melalui *legislative review*.

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui tiga model, yaitu *executive review*, *legislative review*, dan *judicial review*. Dari ketiga pilihan model tersebut, memang yang sangat memungkinkan untuk menguji (menilai ataupun membatalkan, red) adalah melalui *legislatif review*. Meskipun demikian, jika dilihat kepada kewenangan MPR saat ini yang fungsi legislasinya hanya terbatas Undang-Undang Dasar saja, maka model ini pun sebenarnya masih menyisakan problem. Peralnya bagaimana cara MPR dapat membatalkan TAP MPR yang masih berlaku saat ini, sementara

kewenangan mengeluarkan TAP MPR itu sendiri sudah dicabut. Padahal TAP MPR hanya dapat dicabut oleh TAP MPR.

Saat ini, TAP MPR yang mungkin dikeluarkan hanyalah ketetapan yang sifatnya sebatas penetapan (*beschikking*), bukan pengaturan (*regeling*). Jika sebatas penetapan, maka berarti norma yang dikeluarkan itu harus konkrit hanya tertuju kepada objek tertentu saja serta bersifat ke dalam, misalnya pengangkatan Presiden dan Wakilnya, ataupun ketetapan tentang tata tertib anggota MPR. Sedangkan TAP MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*) sudah tidak dimiliki kewenangannya.

Akan tetapi yang menjadi masalahnya lagi, yang terjadi di dalam gedung MPR itu adalah proses politik yang sarat dengan kepentingan beragam. Jika ada warga negara yang merasakan kerugian hak konstitusional akibat dari TAP MPR, maka berarti dia harus menempuh jalur lobi-lobi politik yang itu tentu sangat susah dilakukan.

PENUTUP

Problematika pengujian TAP MPR ini tentu harus dipikirkan jalan keluarnya. Lagi pula, belum tentu semua warga negara saat ini consensus setuju terhadap TAP MPR yang masih berlaku saat ini. Sedangkan di sisi lain, hak-hak konstitusional warga negara tetap harus dilindungi. Negara berkewajiban untuk itu. Terlebih Indonesia merupakan negara hukum dan demokrasi.

Amandemen UUD 1945 memang serasa perlu untuk dilakukan. Salah satunya yang menjadi pembahasan serius adalah soal eksistensi TAP MPR dan bahkan kemungkinan munculnya kembali kewenangan MPR dalam mengeluarkan TAP MPR. Namun yang juga perlu diperhatikan adalah mekanisme pengujiannya melalui *judicial review*, bukan semata *legislative review*. Sebab akses warga negara untuk melakukan *judicial review* lebih mudah daripada *legislative review*. Wallahu'alam.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Hilali, Sa'duddin Mus'ad. *al-Jadid fi al-Fiqh as-Siyasiy al-Mu'ashir*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2011).

Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007).

Jurdi, Fajlurrahman. *Komisi Yudisial*, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007).

Lansford, Tom. *Democracy: Political Systems of the World*, (Singapura: Marshall Cavendish, 2007).

Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Mahmuzar. *Sistem Pemerintahan Indonesia; Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Nusa Media, 2014).

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012).

_____, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas: 2006).

Soemantri, Sri. *Hak Uji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010).

**PENGUATAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA NOMOR VI/MPR/2001 TENTANG ETIKA
KEHIDUPAN BERBANGSA**

Akhmad Junaidi

PENDAHULUAN

Ketetapan No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa diantaranya mengamanatkan perlunya mengaktualisasikan etika pemerintahan yang pada intinya menjunjung tinggi integritas berbangsa dan bernegara dengan mengedepankan nilai kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, serta martabat diri sebagai warga Negara. Ketetapan No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa sendiri dalam Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan perubahan atas UU No. 10 Tahun 2004 telah ditempatkan sebagai dari hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga aturan ini harus menjadi rujukan bagi aturan hukum dibawahnya.

Masalah serius yang banyak dihadapi oleh Bangsa Indonesia sekarang ini adalah persoalan sistem etika yang mengalami sebuah tantantang terkait dengan proses transformasi sosial dan etik yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Maraknya perilaku non etis memberikan sinyal bahwa lambannya penegakan sistem etika di bangsa ini. Bangsa Indonesia sedang mengakami tantangan krisis yang menyeluruh dan bersifat fundamental yang meliputi krisis di berbagai bidang, mulai di sektor politik, ekonomi hingga sisi kehidupan.

Proses globalisasi yang memicu pelbagai eprubahna global membuat lahirnya berbagai pertentangan nilai baiks ecara terbuka ataupun diam yang kemudian mengakibatkan berbagai persoalan sosial seperti hak asasi manusia, persoalan kesenjangan, kemiskinan dan etiak politik dan sosial. Disamping hal tersebut, berbagai kejahatan muncul, baik kejahatan kerah putih ataupun kejahatan kerah biru. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa di Indonesia, telah terjadi pergeseran nilai-nilai tentang etika berbangsa dan bernegara dalam kehdidupan berbangsa. Hal tersebut terjadi disamping karena belum maksimalnya pembentukan karakter bangsa dalam masyarakat Indonesia, rendahnya budaya hukum, cepatnya arus globalisasi, keteladanan pemimpin yang lemah, dan persoalan ekonomi (kemiskinan dan kesenjangan sosial). Sehingga instrumen formal penguatan etika yang telah ada dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/ 2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa perlu dikuatkan. Penguatan Tap MPR Nomor VI/ MPR/ 2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa ini diperlukan agar sistem etika yang ada di Indonesia dapat dijamin berjalan dalam kerangka untuk penguatan sistem hukum di Indonesia.

Konsep Etika

Secara harfiah etika berasal dari kata ethos (bentuk tunggal, Yunani), ethics (Inggris). Bartens menyebut etika berasal dari bahasa Yunani kuno,

yaitu ethos dalam bentuk tunggal yang berarti adat kebiasaan, adat istiadat, atau akhlak yang baik. Bentuk jamak dari ethos adalah ta etha artinya adat kebiasaan, atau akhlak yang baik.¹

Menurut Jimly Asshiddiqie² etika dapat difungsikan sebagai filter dan sekaligus sebagai penyangga serta penopang bagi bekerjanya sistem norma hukum. Menurut Franz Magnis Suseno (1989)³ etika bisa diartikan sebagai cara pandang manusia atau sekelompok manusia terhadap dua hal yaitu baik dan buruk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988),⁴ etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk; hak dan kewajiban moral (akhlak).

Berdasarkan pengertian dan maksud etika sebagaimana diuraikan di atas, maka etika itu sesungguhnya selalu mengacu kepada moral (akhlak), kebaikan, kejujuran dan kebenaran sehingga orang yang selalu bertindak dengan menggunakan etika adalah orang berbudi luhur, memiliki budi pekerti yang baik dan memiliki akhlak mulia. Dengan demikian etika memiliki peranan penting dalam kehidupan sehari-hari, baik hubungan antar personal maupun hubungan sosial, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bahkan dengan Tuhan sekalipun manusia harus beretika.⁵

Terdapat beberapa pasal yang memuat tentang norma etika yang

termaktub dalam Konsitusi Negara Indonesia antara lain dalam pasal Pasal 7A UUD 1945 yang berbunyi: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden". Selain dalam pasal tersebut, persoalan etika juga disinggung dalam konsitusi dalam pasal Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 yang mengaturmengenai etika aparat peengak hukum. Bunyi lengkap pasal Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 yaitu: "Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum."⁶

Selain terdapat dalam konsitusi seperti tertulis dalam pasal-pasal tersebut diatas, persoalan etika juga telah mendapatkan perhatian penuh dari MPR, dimana MPR telah mengeluarkan ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa. Pokok dalam Tap MPR ini adalah pentingnya impelementasi dan aktualisasi etika dalam penyeleenggaraan negara

1) KY. Etika dan Budaya Hukum Dalam Peradilan. KY Pres. Jakarta. Hal. Hal. 165.

2) Jimly Asshiddiqie, 2015. Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 23

3) Franz Magnis-Suseno. 1988. Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern. Jakarta: Gramedia. Hal. 34.

4) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2004. Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Kedua). Jakarta: Balai Pustaka. Hal. 271.

5) Op.cit, Hal. 150

6) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen keempat.

dengan menjunjung tinggi integritas, dan menjalankan nilai-nilai amanah, tanggung jawab, kejujuran, efisiensi, dll.

Persoalan Etika Berbangsa dan Materi TAP MPR Tentang Etika Berbangsa

Salah satu persoalan yang dihadapi oleh bangsa ini pasca reformasi adalah krisis etika yang telah mencakup hampir mayoritas elemen bangsa. Krisis etika yang melanda telah berkontribusi positif bagi suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penyelenggaraan negara. Selain itu, kerusakan moral yang ada membuat sistem integrasi nasional terganggu yang membuat cita-cita integrasi nasional yang ada dalam Pancasila menjadi terganggu. Norma hukum, norma agama dan norma etika yang terganggu dengan sendirinya akan membuat sistem etika bangsa Indonesia juga terganggu.

Nilai-nilai etika yang termaktub dalam sila-sila Pancasila, yaitu: ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, rasa bersatu sebagai sebuah bangsa, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah dalam kebijaksanaan dan perwakilan atau semangat untuk bermusyawarah, serta etika untuk menciptakan keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia akhir-akhir ini terganggu dengan berbagai hal, antara lain: peradilan yang lemah, lemahnya budaya hukum, persoalan *leadership* pemerintahan, hingga moral pejabat negara.

Kerusakan etika yang cenderung akut yang dihadapi oleh bangsa ini berusaha dihapus dengan pendekatan formal. MPR kemudian menyusun ketetapan yang tertuang dalam TAP MPR No. VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Dengan hadirnya Tap MPR ini menjadi payung hukum dalam pentingnya penyadaran etika dan moral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tap MPR ini diharapkan akan menjadi acuan bagi manusia Indonesia agar bisa memiliki akhlaq mulia, kualitas iman yang baik, dan berkepribadian Indonesia. Etika berbangsa dan bernegara ini merupakan bersumber dari nilai-nilai luhur bangsa, dan nilai luhur budaya yang termaktub dalam Pancasila. Selain itu, terbitnya TAP MPR No. VI/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa mempunyai tujuan agar kesadaran akan pentingnya etika dan moral yang tegak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi perhatian seluruh komponen masyarakat. Agar tercipta kualitas manusia Indonesia yang bertaqwa dan berkepribadian Indonesia.

Dalam TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 sendiri telah terdapat rumusan-rumusan yang menjadi landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Substansi rumusan tersebut antara lain pokok-pokok dalam kehidupan berbangsa yang meliputi: kejujuran, disiplin, etos kerja, profesional, toleransi, kemandirian. Rumusan tentang etika kehidupan berbangsa terangkum dalam prinsip etika sebagai berikut:⁷

7) Sekretariat Jendral MPR RI. 2006. Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan 2002. Jakarta.

1. Etika Sosial dan Budaya

Etika Sosial dan Budaya bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong di antara sesama manusia dan warga bangsa. Sejalan dengan itu, perlu menumbuhkembangkan kembali budaya malu, yakni malu berbuat kesalahan dan semua yang bertentangan dengan moral agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Untuk itu, juga perlu ditumbuhkembangkan kembali budaya keteladanan yang harus diwujudkan dalam perilaku para pemimpin baik formal maupun informal pada setiap lapisan masyarakat. Etika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kembali kehidupan berbangsa yang berbudaya tinggi dengan menggugah, menghargai, dan mengembangkan budaya nasional yang bersumber dari budaya daerah agar mampu melakukan adaptasi, interaksi dengan bangsa lain, dan tindakan proaktif sejalan dengan tuntutan globalisasi. Untuk itu, diperlukan penghayatan dan pengamalan agama yang benar, kemampuan adaptasi, ketahanan dan kreativitas budaya dari masyarakat.

2. Etika Politik dan Pemerintahan

Etika Politik dan Pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan

pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara. Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah. Etika Politik dan Pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antarpelaku dan antar kekuatan sosial politik serta antarkelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Etika Politik dan Pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.

3. Etika Ekonomi dan Bisnis

Etika Ekonomi dan Bisnis dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik oleh perseorangan, institusi, maupun pengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat melahirkan kondisi dan realitas ekonomi yang bercirikan persaingan yang jujur, berkeadilan, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, daya tahan ekonomi dan kemampuan saing, dan terciptanya suasana kondusif untuk pemberdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil melalui kebijakan secara berkesinambungan. Etika ini mencegah terjadinya praktik-praktik monopoli, oligopoli, kebijakan ekonomi yang mengarah

kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap efisiensi, persaingan sehat, dan keadilan, serta menghindarkan perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

4. Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan

Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada keadilan. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi dan kepastian hukum sejalan dengan upaya pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. TAP MPR No. VI/MPR/2001. Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warganegara di hadapan hukum, dan menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

5. Etika Keilmuan

Etika Keilmuan dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar warga bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak

kepada kebenaran untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya. Etika ini diwujudkan secara pribadi ataupun kolektif dalam karsa, cipta, dan karya, yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, dan komunikatif, dalam kegiatan membaca, belajar, meneliti, menulis, berkarya, serta menciptakan iklim kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Etika Keilmuan menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berfikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen diri untuk mencapai hasil yang terbaik. Di samping itu, etika ini mendorong tumbuhnya kemampuan menghadapi hambatan, rintangan dan tantangan dalam kehidupan, mampu mengubah tantangan menjadi peluang, mampu menumbuhkan kreativitas untuk penciptaan kesempatan baru, dan tahan uji serta pantang menyerah.

6. Etika Lingkungan
Etika Lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggungjawab.

Penguatan Tap MPRS Tentang Etika Kehidupan Berbangsa

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 yang menentukan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Berdasar pada pasal tersebut, mengisyaratkan bahwa paradigma konsitusisoanl bangsa Indonesia dalam membangun tatanan kehidupan berbangsa didasarkan pada hukum. Sehingga budaya hukum merupakan aspek yang penting dan berpengaruh dalam penegakan hukum. Selain itu juga etika yang berlaku dalam masyarakat, bangsa juga akan berpengaruh dalam budaya hukum yang ada dalam masyarakat.

Antara etika dan budaya hukum diperlukan dalam sebuah sistem hukum dalam mewujudkan pengakan hukum demi mencapai keadilan yang didambakan oleh masyarakat. Sebuah penegakan hukum akan akan mencapai taraf yang baik apabila budaya hukum berjalan sesuai etika yang berlaku dalam masyarakat. Terkait hal tersebut, yang perlu menjadi perhatian adalah budaya hukum yang merupakan aspek penting dalam sebuah sistem hukum. Antara etika dan budaya hukum merupakan dua hal yang saling berkaitan dan mempunyai posisi yang penting dalam penegakan hukum di Indonesia. Dengan hukum yang bekerja dalam masyarakat yang dilandasi dengan etika dan budaya hukum akan menghasilkan penegak hukum yang profesional. Proses penegakan hukum yang ada di Indonesia telah mengesampingkan aspek etik dan moralitas yang kemudian meebuat kepercayaan masyarakat terhadap

hukum menjadi sebuah hal yang perlu ditingkatkan.

Dalam sistem hukum di Indonesia, budaya hukum merupakan aspek yang tidak bisa ditinggalkan. Sebagai apapun sebuah aturan hukum dan selengkap struktur aparat penegak hukum, dikaitkan dengan rendahnya budaya hukum, maka keberlakuan sebuah aturan hukum akan jauh dari kata efektif. Masyarakat selaku subjek hukum harus bisa melaksanakan sebuah aturan hukum yang dilaksanakan dalam sebuah tertib sosial.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, etika dalam kehidupan dan berbangsa merupakan seperangkat nilai yang memberikan preferensi moral bagi bangsa. Etika kehidupan dan berbangsa yang terangkum dalam TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 harus menjadi bangunan sinergis yang berada di atas bangunan primordial yang keberadaannya menjadi sentral dalam membangun sebuah solidaritas. Apabila ada sekelompok masyarakat yang berusaha menjauhkan dari nilai-nilai etika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka nilai tersebut harus cepat dikoreksi. Pemahaman untuk penegakan hukum yang diimbangi dengan kesedaran bersama akan penguatan etika dan pelembagaan etika sosial dan tata keola pemerintahan dengan pembangunannya infrastruktur etik agar dalam meminimalisir penyimpangan pengelolaan negara.

Penerapan Tap MPRS dalam tata kelola pemerintahan dimaksudkan untuk penerapan prinsip *good*

governance dan clean governance. Hal tersebut tidak lepas dari perubahan pola pikir aparat pemerintahan menuju pemerintahan yang profesional dan berubah menuju celan *governance* yang berlandaskan pada kesedaran akan nilai dan sistem etika yang ada di Indonesia. Juga perlu diinput kepada penyelenggara negara untuk bahwa penyelenggaraan negara selain didasarkan pada *rule of the law* juga didasarkan pada *rule of the ethics* yang harus berjalan seiringan.

Dalam konsepsi negara hukum Pancasila yang dianut Indonesia, Pancasila kemudian bukan hanya sumber dari segala sumber hukum, namun juga merupakan sumber etika yang berasal dari nilai-nilai luhur bangsa. Kedua hal tersebut (perspektif etika dan norma hukum) yang ada dalam Pancasila idelanya menjadi sumber normative dan operasional dalam aturan perundangan dan juga dalam kehidupan berbangsa.

Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, selain pembangunan manusia yang berintegritas dan juga harus dibangun melalui sebuah sistem penegakan etika di semua sektor dan bidang, harmonisasi peraturan perundangan agar sinergis dengan Tap MPRS, pembentukan lembaga kode etik yang tunggal yang dapat menjadi wasit persoalan etika dan mendorong percepatan penyelesaian RUU Etika Berbangsa yang sedang digarap oleh parlemen.

Dengan terciptanya kesadaran akan etika dan norma hukum dalam setiap penyelenggaraan negara yang terlihat dalam perilaku dan

tindakan maka akan tercipta sebuah penyelenggaraan negara yang amanah dan sesuai dengan cita-cita bangsa.

Terkait dengan kewenangan penegakan kode etik yang berfungsi untuk menerima laporan dan memproses pengaduan atas laporan pelanggaran kode etik, yang apakah cukup dibentuk/ diserahkan kepada masing-masing lembaga negara ataukah perlu dibentuk satu lembaga etik yang membawahi semua lembaga Negara, kedua pilihan tersebut akan mengandung konsekuensi hukum yang berbeda-beda. Namun menurut hemat penulis, perlu dibentuk satu lembaga penegak kode etik yang menerima dan memproses pengaduan atas seluruh pelanggaran kode etik. Lembaga penegak kode etik ini juga mempunyai tugas untuk menegakan kode etik di setiap organisasi/ penyelenggara negara/ komunitas. Adanya lembaga etik yang menaungi semua lembaga ini akan menjadikan penegakan etik menjadi lebih kuat.

Dengan penguatan prinsip-prinsip etika tersebut maka negara akan menjadi kuat dengan penopang tiang-tiang peyangga yang kuat yaitu: norma hukum, norma etika dan norma agama. Norma-norma tersebut akan memberikan arah dan tujuan kemana arah perjalanan bangsa. Yaitu negara Indonesia yang berketuhanan Yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, bersatu dalam wadah NKRI, berkerakyatan dan

bermusyawarah dalam konsep hikmah dan kebijaksanaan serta berkeadilan sosial tanpa diskriminasi satu sama lain.

Kesimpulan

Agar seluruh rumusan etika kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai TAP MPR dapat terealisasi dengan baik, maka diperlukan pendekatan yang menyeluruh dalam penegakannya. Dengan membangun budaya hukum yang adaptif dengan norma etika dan juga norma hukum. Pembangunan pola pikir dan perilaku aparat penyelenggara negara selaras dengan rumusan etika agar tercipta good and celan governance, mensosialisasikan nilai-nilai Tap MPRS Tentang etika berbangsa dan bernegara dalam lembaga-lembaga pendidikan dasar dan menengah untuk membangun karakter bangsa dalam masa mendatang, dan percepatan RUU Etika Penyelenggara Negara.

Saran

1. Pemerintah dan DPR perlu mempercepat agenda pembahasan RUU Etika Penyelenggara Negara yang sudah masuk dalam Prolegnas. DPR dan Pemerintah perlu segera menyelesaikan RUU ini agar implementasi etika kehidupan berbangsa bernegara dapat memiliki payung hukum

¹⁵⁾ Ibid, hal. 26

¹⁶⁾ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintah Desa Dalam konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Setara Press, Malang, 2015, hal. 3

- undang-undang.
2. Dibentuknya satu lembaga etik yang membawahi lembaga-lembaga etik yang berada di setiap kementrian/lembaga/ lembaga profesi yang bertugas untuk menegakan kode etik yang menyeluruh. Dengan dibentuknya lembaga pengawas etik ini maka penegakan etika kehidupan berbangsa dan bernegara akan lebih kuat, dan akan mendapatkan pengawasan yang lebih luas dari *stake holdres/* masyarakat luas.
 3. Aparat Negara tidak dapat menyelesaikan persoalan etika tanpa pelibatan masyarakat, karena negara atau aparat masyarakat juga merupakan bagian dari masyarakat. Sehingga internalisasi kesadaran etika berbangsa dan bernegara didalam organisasi masyarakat penting dimaksimalkan.
 4. Memasukan prinsip-prinsip etika dalam rumusan GBHN yang sedang disusun oleh MPR RI.

¹⁷⁾ King Faisal Sulaiman dan nenti Uji Apriliasari, Op. Cit. hal. 26

¹⁸⁾ Suteki, Op. Cit., hal. 37

¹⁸⁾ Ibid, hal. 38

²⁰⁾ Maria Farida Indrati, Op. Cit., hal. 43

Daftar Pustaka

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2004. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Kedua)*. Jakarta: Balai Pustaka.

Franz Magnis-Suseno. 1988. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.

Jimly Asshidiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. Jakarta.

KY. *Etika dan Budaya Hukum Dalam Peradilan*. KY Pres. Jakarta

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sekretariat Jendral MPR RI. 2006. *Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan 2002*. Jakarta.

