

## PROSPEK KEWENANGAN MPR DALAM MENETAPKAN KEMBALI KETETAPAN MPR YANG BERSIFAT MENGATUR\*

Hernadi Affandi\*\*  
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung  
[hernadi.affandi@unpad.ac.id](mailto:hernadi.affandi@unpad.ac.id)

### ABSTRAK

Tulisan ini akan memfokuskan pada beberapa aspek, yaitu keberadaan MPR dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum; tinjauan tentang materi muatan Tap MPR masa lalu; dan prospek kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur. Pemberian kembali kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum MPR yang bersifat mengatur tidaklah mudah. Karena pemberian kewenangan tersebut akan berkaitan dengan status dan kedudukan MPR. Dengan status dan kedudukan seperti saat ini, MPR tampaknya tidak mungkin diberi kewenangan seperti sebelum perubahan UUD 1945 karena MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan lembaga negara tertinggi.

**Kata kunci:** kewenangan, MPR, Tap MPR, materi muatan, prospek

### ABSTRACT

*This article will focus on several aspects, namely the existence of MPR and MPR decrees in the legal system; a review of the substance of MPR in the past; and the prospect of MPR authority in issuing statutes that are set. Giving back to the Assembly the authority to issue legal products MPR regulatory nature is not easy. Because granting the authorization will be related to the status and position of the MPR. With the status and position as it is today, the Assembly seems unlikely given the authority as it was before the 1945 changes because the assembly was not longer as the executor of the people's sovereignty and the highest state institutions.*

**Keyword :** *authority, MPR, provision of MPR, substance, prospect*

## A. PENDAHULUAN

Beberapa waktu terakhir, muncul diskusi bahkan perdebatan di beberapa kalangan terkait dengan wacana untuk menghidupkan kembali beberapa kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Salah satu isu yang menarik adalah wacana memberikan kembali kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Ketetapan MPR (Tap MPR) khususnya yang bersifat mengatur.

---

\* Tulisan ini berasal dari makalah yang disampaikan dalam acara Workshop Ketatanegaraan Nasional, kerja sama Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 28-29 Mei 2016. Tulisan ini sudah mengalami perubahan seperlunya.

\*\* Dr. Hernadi Affandi, SH., L.L.M., adalah dosen Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.

Dengan pemberian kewenangan itu, MPR akan menjadi berwenang kembali untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur seperti Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan lain-lain. Dengan kata lain, wacana tersebut tampaknya mengarah kepada keinginan untuk menghidupkan kembali wewenang MPR seperti pada masa lalu.

Berkaitan dengan wacana kemungkinan MPR diberi wewenang kembali mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR yang bersifat mengatur, muncul dua kelompok besar yang bertolak belakang, yaitu kelompok yang setuju dan kelompok yang tidak setuju. Bagi kelompok yang setuju tampaknya menginginkan kembali “kejayaan” MPR seperti masa lalu yang memiliki berbagai kewenangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun praktik ketatanegaraan yang pernah berjalan. Sementara itu, kelompok yang tidak setuju justru mempertanyakan urgensi dan alasan rencana pemberian wewenang tersebut.

Secara umum, perbedaan kedua kelompok pendapat tersebut sebenarnya berasal dari pertanyaan yang sama yaitu apakah MPR perlu diberikan kembali wewenang untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur. Hal ini berkaitan dengan dasar pemikiran atau alasan MPR diberi wewenang kembali mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur. Apabila MPR diberi wewenang tersebut, pertanyaan selanjutnya adalah di manakah letak Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Hal ini akan berkaitan dengan kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan produknya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Tulisan ini akan mencoba menyoroti sebagian persoalan tersebut dari perspektif akademik-ilmiah khususnya dari perspektif hukum tata negara dan ilmu perundang-undangan. Pembahasan akan difokuskan kepada beberapa aspek, yaitu keberadaan MPR dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum; tinjauan tentang materi muatan Tap MPR masa lalu; prospek kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur; serta kesimpulan dan rekomendasi.

## **B. PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

### **1. Keberadaan MPR dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum**

Berbicara tentang keinginan untuk memberikan kembali wewenang kepada MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur tidak dapat dilepaskan dari berbicara tentang MPR dan produk hukumnya. Hal itu amat logis karena suatu produk hukum tidak dapat dilepaskan dari keberadaan lembaga pembentuknya termasuk kewenangan yang dimilikinya. Dalam hal ini harus

terpenuhi landasan yuridis yang menyangkut kewenangan, kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, dan mengikuti tata cara tertentu.<sup>1</sup>

Oleh karena itu, berbicara produk hukum yang bernama Tap MPR tidak dapat dipisahkan dari keberadaan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Dalam hal ini perlu dilihat wewenang MPR dalam mengeluarkan produk hukum yang bernama Tap MPR. Selanjutnya, perlu pula meninjau letak produk hukum Tap MPR tersebut dalam sistem hukum nasional khususnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Setelah itu, persoalan terkait dengan dasar pemikiran atau alasan memberikan kembali wewenang kepada MPR akan mendapatkan jawaban dan gambaran.

Secara umum sudah dipahami bahwa MPR memiliki keunikan yang berbeda dengan lembaga dari negara-negara lainnya di dunia. Hampir tidak ada lembaga perbandingan di negara lain yang memiliki kesamaan dengan MPR, meskipun pada saat sidang BPUPKI Muhammad Yamin membandingkan unsur MPR yang terdiri dari wakil daerah dan wakil rakyat sebagaimana halnya lembaga yang diatur dalam konstitusi Republik Rusia dan Tiongkok.<sup>2</sup> Dengan kata lain, meskipun ada lembaga di negara lain yang mirip dengan MPR, kedudukan dan kewenangannya ternyata berbeda. Oleh karena itu, MPR dianggap merupakan lembaga yang murni dan berasal dari Indonesia sendiri.

Pada saat pembentukannya, MPR diharapkan akan menjadi sebuah lembaga yang mewakili rakyat secara keseluruhan sebagai tempat rakyat bermusyawarah.<sup>3</sup> Soepomo menegaskan bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan penjelmaan seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil di situ.<sup>4</sup> Sebagai konsekuensinya, menurut Sri Soemantri bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat berada dalam satu tangan atau badan.<sup>5</sup> Oleh karena itu, MPR diberi tugas untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga MPR adalah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat pada tingkatan yang tertinggi.<sup>6</sup>

Akibat kedudukannya tersebut, MPR diberi tugas dan wewenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara<sup>7</sup> serta memilih Presiden dan Wakil

<sup>1</sup>Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 14.

<sup>2</sup>Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 202.

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm. 201.

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm. 293-294.

<sup>5</sup>Sri Soemantri, 1986, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, hlm. 92.

<sup>6</sup>Rosjidi Ranggawidjaja, 1991, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 19.

<sup>7</sup>Pasal 3 UUD 1945 sebelum Perubahan

Presiden.<sup>8</sup> Secara yuridis, UUD 1945 juga dianggap sebagai produk MPR meskipun secara *de facto* UUD 1945 bukan produk MPR tetapi produk dari BPUPKI dan PPKI, karena sebelum perubahan UUD 1945 MPR tidak pernah menetapkan UUD (1945) sebagaimana diperintahkan oleh UUD 1945 sendiri.

Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, MPR kemudian ditempatkan sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal itu sebagai konsekuensi sebelum perubahan UUD 1945 MPR ditempatkan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga menempati kedudukan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Selain itu, MPR juga diberi wewenang mengeluarkan produk hukum yang disebut putusan MPR berupa Ketetapan dan Keputusan MPR.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan kewenangan MPR tersebut, sebenarnya pada saat pembentukan MPR tidak dimaksudkan sebagai badan pembuat peraturan (apalagi sebagai legislatif), kecuali menetapkan dan mengubah UUD.<sup>10</sup> Oleh karena itu, menurut Bagir Manan, tidak tepat MPR menetapkan berbagai peraturan atau regulasi di luar wewenang yang telah ditetapkan UUD.<sup>11</sup> Namun demikian, dalam perjalanannya justru MPR dianggap berwenang membuat produk hukum yang bersifat mengatur yang dikenal dengan nama Ketetapan MPR.

Meskipun MPR diberi wewenang untuk mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan dan Keputusan (MPR) sebagaimana diatur dalam Tap MPR Nomor I/MPR/1973, MPR bukan merupakan lembaga legislatif murni yang berwenang mengeluarkan produk hukum sebagaimana halnya DPR. Pemberian wewenang kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum menempatkan MPR hanya sebagai lembaga legislatif semu karena bukan lembaga legislatif seperti halnya DPR. Namun di lain pihak justru MPR diberi wewenang untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengikat ke luar dan ke dalam. Bahkan jika dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan baik yang pernah berlaku maupun masih berlaku menempatkan produk hukum MPR pada posisi yang lebih tinggi daripada produk lembaga legislatif sendiri yaitu undang-undang.

Pada perkembangan selanjutnya, kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan fundamental seiring dengan terjadinya perubahan UUD 1945. Setelah perubahan UUD 1945, status MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat seperti

---

<sup>8</sup>Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum Perubahan

<sup>9</sup>Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR

<sup>10</sup>Bagir Manan, 2012, *Membedah UUD 1945*, Universitas Brawijaya Press, Malang, hlm. 72.

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm. 72.

sebelumnya, sehingga membawa konsekuensi MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Akibat perubahan UUD 1945, MPR menjadi lembaga tinggi yang sejajar dengan lembaga lainnya yaitu Presiden, DPR, MA, BPK, MK, dan DPD. Akibat adanya perubahan status dan kedudukan MPR tersebut membawa pula konsekuensi terhadap kewenangan MPR dalam pembentukan produk hukum.

Dalam pada itu, keberadaan produk hukum MPR baik berupa ketetapan maupun keputusan MPR perlu dilihat dalam UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan. Menurut Sri Soemantri pada saat UUD 1945 belum diubah tidak ada dasar hukum dalam UUD 1945 secara jelas dan tegas untuk Ketetapan MPR(S) seperti halnya undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah.<sup>12</sup> Bentuk Tap MPR(S) tumbuh dalam praktik ketatanegaraan, sejak MPRS bersidang pertama kali tahun 1960.<sup>13</sup>

Menurut Bagir Manan, terdapat dua alasan kehadiran Tap MPR pada waktu lalu, yaitu:<sup>14</sup>

1. Ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam UUD 1945.
2. Praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.

Menurut Penulis, selain dua alasan tersebut dapat ditambahkan alasan lain yaitu akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945. Seperti diketahui, UUD 1945 hanya berisi materi muatan yang sifatnya pokok dan fundamental, sedangkan kebutuhan akan pengaturan aspek kehidupan ketatanegaraan masih banyak terjadi kekosongan karena tidak diatur dalam UUD 1945. Beberapa contoh kekosongan hukum dalam UUD 1945 antara lain adalah dalam hal tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden, bentuk hukum GBHN, kedudukan dan hubungan tata-kerja Lembaga Negara, keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan, pemilihan umum, dan lain-lain. Semua aspek ketatanegaraan tersebut tidak ada pengaturan yang tegas dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Atas dasar pertimbangan kekosongan hukum itu, wajar apabila pada waktu lalu mengeluarkan berbagai ketetapan MPR yang bersifat mengatur sebagaimana dijelaskan di atas. Pertimbangan kebutuhan untuk mengisi kekosongan hukum pada waktu lalu menyebabkan kehadiran Tap MPR menjadi landasan hukum yang memang diperlukan. Selanjutnya, Tap MPR tersebut ada yang dijabarkan ke dalam undang-undang atau keputusan presiden. Terlepas dari pro-kontra keberadaan

---

<sup>12</sup>Sri Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya CV, Bandung, hlm. 30.

<sup>13</sup>Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 100.

<sup>14</sup>Bagir Manan, *Dasar-dasar ..., Op.cit*, hlm. 31-32.

Tap MPR tersebut, secara faktual kehadiran Tap MPR pada waktu lalu sangat membantu dalam melancarkan kehidupan ketatanegaraan.

Sejarah perundang-undangan mencatat bahwa Tap MPR ditempatkan pada posisi kedua dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Penempatan produk hukum MPR pada posisi lebih tinggi daripada produk lembaga legislatif murni adalah sebagai konsekuensi penempatan MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Dalam hal ini, terdapat korelasi antara posisi MPR sebagai lembaga negara tertinggi dengan produk hukumnya yang juga ditempatkan pada posisi tertinggi atau lebih tinggi daripada produk hukum lainnya yang dikeluarkan oleh DPR dan Presiden berupa undang-undang.

## 2. Tinjauan tentang Materi Muatan Tap MPR Masa Lalu

Sebelum berbicara tentang prospek wewenang MPR dalam mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR yang bersifat mengatur, ada baiknya melihat keberadaan Tap MPR di masa lalu. Berkaitan dengan keberadaan MPR dan produk hukumnya terutama yang disebut Tap MPR sebagaimana dijelaskan di atas, salah satu aspek penting yang perlu mendapatkan kejelasan adalah materi muatan produk MPR. Istilah materi muatan pertama kali digunakan oleh Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan dari bahasa Belanda "*het onderwerp*".<sup>15</sup> Secara doktrinal, materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>16</sup>

Sementara itu, dalam hukum positif materi muatan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan *jenis, fungsi, dan hierarki* peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup> Berkaitan dengan produk hukum MPR, materi muatannya akan berkaitan dengan jenis, fungsi, dan hirarki dari produk hukum MPR. Dengan demikian, materi muatan Tap MPR juga akan berkaitan erat dengan bentuk Tap MPR itu sendiri, sehingga akan berbeda dengan materi muatan serta hirarki peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam sejarah perundang-undangan Indonesia sejak tahun 1960-an, keberadaan Tap MPR menunjukkan perkembangan dan perubahan materi muatan dari waktu ke waktu. Hal itu ditunjukkan dengan judul-judul dan materi muatan dari produk hukum MPR yang pernah ada sejak pertama kali dikeluarkan pada tahun 1960 sampai dengan terakhir kali dikeluarkan pada tahun 2002. Berkaitan dengan materi muatan Tap MPR, terdapat beberapa pakar yang mengelompokkan Tap MPR berdasarkan materi muatannya, seperti Sri Soemantri dan Bagir Manan.

<sup>15</sup>Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah ...*, *Op.cit*, hlm. 144.

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 145.

<sup>17</sup>Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut hasil penelitian Sri Soemantri, materi muatan Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Tentang Dasar Negara.
2. Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
3. Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
4. Tentang Pemilihan Umum.
5. Tentang Lembaga-lembaga Negara (Umum).
6. Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.
7. Tentang Presiden dan Wakil Presiden.
8. Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.
9. Tentang Hal-hal Lain.

Sementara itu, menurut Bagir Manan menilik materi muatannya Tap MPR dapat dibedakan ke dalam empat jenis, yaitu:<sup>19</sup>

- a. Tap MPR yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan.
- b. Tap MPR yang materi muatannya semacam materi muatan ketetapan atau penetapan administrasi negara (*beschikking*).
- c. Tap MPR yang berupa perencanaan (*het plan*) yaitu tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- d. Tap MPR yang bersifat pedoman, sehingga semacam peraturan kebijakan di bidang administrasi negara.

Dalam buku lain, Bagir Manan juga mengidentifikasi materi muatan Tap MPR ke dalam 4 (empat) kelompok yaitu:<sup>20</sup>

1. Yang bersifat mengatur.
2. Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung.
3. Yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*).
4. Yang materinya bersifat pernyataan (deklarasi).

Berdasarkan pengelompokan materi muatan yang dikemukakan oleh kedua pakar tersebut, menurut Penulis keberadaan produk hukum MPR terutama Tap MPR yang bersifat mengatur materi muatannya adalah dalam rangka:

1. Menjabarkan UUD 1945.
2. Mengisi kekosongan hukum UUD 1945.
3. Membuka jalan penyelenggaraan negara.

<sup>18</sup>Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) ...*, *Op.cit*, hlm. 69-293.

<sup>19</sup>Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah ...*, *Op.cit*, hlm. 146.

<sup>20</sup>Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, hlm. 31-34.

4. Membuat harmonisasi kelembagaan.
5. Menciptakan tertib hukum.

Berkaitan dengan prospek kewenangan MPR dalam menetapkan Tap MPR yang bersifat mengatur tampaknya perlu memikirkan kriteria tersebut ke depan masih terpenuhi atau tidak. Apabila kriteria tersebut masih terpenuhi artinya Tap MPR yang bersifat mengatur masih diperlukan. Sebaliknya, apabila kriteria tersebut tidak ada lagi artinya Tap MPR tersebut sudah tidak diperlukan lagi, sehingga kemungkinannya menjadi sangat kecil bahkan akan menimbulkan persoalan dalam sistem hukum. Dengan kata lain, wacana tersebut sudah tidak ada ruang lagi karena semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam UUD 1945 atau undang-undang pelaksanaannya. Oleh karena itu, tampaknya Tap MPR yang bersifat mengatur mungkin tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya.

### **3. Prospek Kewenangan MPR Mengeluarkan Kembali Ketetapan yang Bersifat Mengatur**

Berbicara mengenai prospek kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur harus dikembalikan kepada status dan kedudukan MPR. Dengan kata lain, upaya memberikan kembali wewenang kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR yang bersifat mengatur akan bergantung kepada status dan kedudukan MPR itu sendiri. Apabila status dan kedudukan MPR seperti saat ini, yaitu sebagai lembaga negara (biasa) dan bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi seperti sebelum perubahan UUD 1945, hal itu akan mengalami kesulitan.

Seperti sudah diketahui, akibat Perubahan UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali telah mengubah status MPR yang semula sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat menjadi lembaga negara biasa. Bahkan, terdapat kesan bahwa MPR menjadi lembaga yang tidak penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan yang semula dipegang oleh MPR banyak yang dipreteli pada waktu perubahan UUD 1945, seperti memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan GBHN. Dengan kata lain, kewenangan MPR dalam mengeluarkan produk hukum juga dihilangkan. Sebagai konsekuensinya, MPR dianggap tidak memiliki wewenang meskipun hanya untuk mengeluarkan ketetapan atau keputusan MPR seperti yang pernah terjadi sebelum perubahan UUD 1945.

Seiring dengan perubahan UUD 1945, MPR pernah melakukan peninjauan terhadap produk-produk MPR sendiri yang dikeluarkan sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.<sup>21</sup> Akibat peninjauan tersebut, sejumlah Tap MPR tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Bahkan,

---

<sup>21</sup>Hernadi Affandi, 12 September 2015, 'Prospek Keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di Masa Mendatang', *Paper*, disampaikan dalam Seminar Nasional Implikasi Hukum Pemberlakuan Ketetapan MPR Dalam Rangka Uji Materi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 16.

akibat selanjutnya adalah MPR dianggap tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum dengan nama Tap MPR. Sementara itu, MPR masih dianggap memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum dengan nama Keputusan MPR.

Oleh karena itu, prospek wewenang MPR dalam mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur akan berkaitan dengan beberapa aspek yang perlu mendapatkan perhatian. Persoalan tersebut antara lain berkaitan dengan:

1. Status MPR.
2. Kedudukan MPR.
3. Materi muatan Tap MPR.
4. Tempat Tap MPR.

Berbicara prospek artinya akan berbicara juga terkait dengan kemungkinan dan ketidakmungkinan. Dalam hal ini, prospek wewenang MPR dalam mengeluarkan kembali Tap MPR yang bersifat mengatur akan terpulang kepada status MPR. Dengan melihat status MPR yang ada sekarang tampaknya agak sulit jika memberikan kewenangan kembali kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum terutama dalam bentuk ketetapan yang bersifat mengatur. Alasannya sederhana, MPR yang ada sekarang bukan lagi lembaga negara tertinggi dengan kewenangan seperti masa lalu.

Pada waktu UUD 1945 belum diubah, MPR memiliki kedudukan sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan tersebut sebagai konsekuensi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga atas nama rakyat yang berdaulat MPR dapat melakukan tindakan apa saja. Hal itu membawa konsekuensi MPR menjadi satu-satunya lembaga yang dapat melakukan penafsiran terhadap UUD 1945 apabila bunyinya tidak jelas atau apabila memerlukan penjabaran lebih lanjut.<sup>22</sup> Oleh karena itu, MPR pada waktu lalu dapat mengeluarkan berbagai Tap MPR sesuai dengan kebutuhan dalam rangka menafsirkan UUD 1945.

Sejak perubahan UUD 1945 kedudukan MPR sudah berubah secara drastis karena tidak lagi ditempatkan pada kedudukan tertinggi. Hal itu membawa konsekuensi antara lain MPR tidak lagi berwenang dalam mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR. Apabila MPR seperti saat ini yang sudah tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum akan sangat sulit bagi MPR jika diberi kembali wewenang tersebut.

---

<sup>22</sup> Lihat Sri Soemantri, *Tentang ..., Op.cit*, hlm. 108.

Persoalannya tidak sesederhana yang dibayangkan karena akan menyangkut dasar pemikiran atau alasan yang bersifat yuridis-formal. Seperti diketahui, UUD 1945 setelah perubahan tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat seperti sebelumnya. Hal itu sebagai konsekuensi MPR bukan lagi satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Bahkan, secara ekstrem dapat dikatakan bahwa MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat. Akibat status MPR yang bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, MPR tidak lagi berwenang bertindak untuk dan atas nama rakyat dalam mengeluarkan produk hukum yang mengikat rakyat secara langsung.

Sebaliknya, apabila MPR diberi kembali wewenang untuk membentuk atau mengeluarkan produk hukum yang menjadi persoalan adalah apakah di dalamnya mencakup semua aspek baik yang bersifat mengatur maupun *beschikking*. Pertanyaan selanjutnya adalah dalam bidang apa saja Tap MPR tersebut dapat dikeluarkan, apakah dalam semua bidang atau hanya dalam bidang tertentu. Apabila dikaitkan dengan materi muatan Tap MPR yang pernah ada, apakah Tap MPR nanti akan mengatur lagi dalam rangka menjabarkan UUD 1945, mengisi kekosongan hukum UUD 1945, membuka jalan penyelenggaraan negara, membuat harmonisasi kelembagaan, dan menciptakan tertib hukum.

Secara umum, saat ini UUD 1945 sudah memasukkan berbagai aspek terkait dengan materi muatan yang sebelumnya diatur dalam Tap MPR ke dalam UUD 1945. Dengan kata lain, materi muatan UUD 1945 hasil perubahan telah menampung semua Tap MPR yang bersifat mengatur yang pernah ada. Artinya, sejak perubahan UUD 1945 hampir tidak ada kebutuhan lagi untuk mengatur aspek-aspek tersebut dalam bentuk Tap MPR karena sudah menjadi materi muatan UUD 1945. Oleh karena itu, persoalan materi muatan yang akan diatur dalam Tap MPR menjadi hal yang harus dipikirkan lagi sebelum benar-benar akan dikeluarkan lagi jenis Tap MPR yang bersifat mengatur. Apabila hal itu belum terjawab dengan baik, kebutuhan untuk mengeluarkan kembali Tap MPR tampaknya saat ini sudah kehilangan urgensinya.

Apabila keinginan itu tetap dilanjutkan tampaknya perlu melakukan perubahan UUD 1945 dengan menjadikan MPR ke depan sebagai lembaga pembentuk undang-undang. Dengan demikian, keinginan tersebut akan terakomodasi dalam kedudukan MPR sebagaimana halnya Kongres Amerika Serikat. Dengan kata lain, MPR tidak perlu lagi diberi wewenang mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur karena fungsi itu akan dipegang oleh MPR sebagai pembentuk undang-undang. Dalam hal ini, MPR adalah sebagai lembaga legislatif murni yang di dalamnya terdiri dari DPR dan DPD sebagai lembaga pembentuk undang-undang seperti halnya Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari DPR dan Senat.

Sebagai konsekuensi kemungkinan tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa produk hukum MPR akan berisi materi muatan yang bersifat mengatur sesuai dengan hakikat suatu undang-undang. Dengan demikian, kedudukannya pun akan mudah dan jelas sesuai dengan kedudukan undang-undang dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Hal itu berbeda jika jenisnya masih dalam bentuk Tap MPR yang saat ini sudah tidak lagi memiliki urgensi dalam konteks sistem hukum nasional khususnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

### **C. PENUTUP**

Pemberian kembali kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum MPR yang bersifat mengatur tidak sesederhana yang dibayangkan. Kewenangan tersebut akan berkaitan dengan status dan kedudukan MPR dengan segala konsekuensinya. Dengan status dan kedudukan seperti saat ini, MPR tampaknya tidak mungkin diberi kewenangan seperti sebelum perubahan UUD 1945 karena MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan lembaga negara tertinggi. Konsekuensinya, apabila MPR mau diberi wewenang tersebut akan menjadi sulit dalam menempatkan produk hukum tersebut dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pemikiran tersebut, tampaknya ke depan perlu mereposisi MPR dengan cara sebagai berikut:

1. Mengubah kembali status MPR menjadi lembaga negara tertinggi.
2. Memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk ketetapan MPR secara tegas dalam UUD 1945.
3. Menjadikan MPR sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan seperti halnya Kongres Amerika Serikat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta
- , 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung
- dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1991, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta
- Sri Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya CV, Bandung
- , 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung

### B. Peraturan Perundang-undangan

- Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### C. Paper

- Hernadi Affandi, 'Prospek Keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di Masa Mendatang' disampaikan dalam Seminar Nasional Implikasi Hukum Pemberlakuan Ketetapan MPR Dalam Rangka Uji Materi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 12 September 2015.