

A Historical Study of MPR Decrees (TAP MPR) within the Indonesian Legislative Framework

Jihan Karima¹, M Rijal Al'Hadad Maulana², Raden Nadiah Maulidina A³, Sarah Ristya Putri⁴, Yuarki Sarseti Putri⁵
UIN Sunan Ampel Surabaya

*Corresponding Author: 05040421081@uinsby.ac.id

Article	Abstract
Keywords: <i>Historical, TAP MPR, Legislation</i> Article History Received: Sept 4, 2025; Revised: Okt 17, 2025; Accepted: Nov 7, 2025; Published: Dec 19, 2025	<i>The historical study of TAP MPR in legislative regulations is an in-depth analysis of the history and development of legal policy in Indonesia from the era of Parliamentary Democracy in the 1950s to the Reformation in 1998. TAP MPR or Actions of the People's Assembly is a decision taken by the highest institution in the country in the era of the New Order, which has a major impact on the rule of legislation in Indonesia. In this study, the researchers analyzed the reasons why the disappearance of TAP MPR in the hierarchy of legislative regulations and also the urgency of how these decisions affect the formation of legislation in Indonesia. The historical study of the MPR TAP in these legislative provisions provides important contributions to an understanding of the history of legal policy in Indonesia, as well as recommendations for future improvements to the legal system. The method used in this study uses a juris-normative and historical approach. The results of this study are expected to provide a better insight into the evolution of TAP MPR and its contribution to the formulation of legislative regulations in Indonesia. With a deeper understanding of the history of TAP MPR, it is expected to find new perspectives related to the dynamics of the country's policy making so that it can further improve the quality of legislative regulation in Indonesia.</i>

©2025 by the author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Kajian Historis Terhadap Tap Mpr Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Artikel	Abstrak
Kata Kunci: <i>Historis, TAP MPR, Perundang-undangan.</i>	Kajian historis terhadap TAP MPR di dalam peraturan perundang-undangan ialah sebuah analisis mendalam terhadap sejarah dan perkembangan kebijakan hukum di Indonesia sejak era Demokrasi Parlienter 1950an hingga hingga Reformasi 1998. TAP MPR atau Tindakan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah keputusan yang diambil oleh lembaga tertinggi di negara Indonesia ketika masa Orde Baru, yang memiliki dampak besar terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada kajian ini, peneliti melakukan analisis terhadap alasan kenapa hilangnya TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan juga urgensinya bagaimana keputusan-keputusan tersebut mempengaruhi pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia. Kajian historis terhadap TAP MPR dalam peraturan perundang-undangan ini memberikan kontribusi penting dalam pemahaman terhadap sejarah kebijakan hukum di Indonesia, serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan sistem hukum di masa depan. Metode yang diterapkan dalam kajian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan historis. Hasil kajian ini diharapkan dapat menyampaikan wawasan yang lebih bagus tentang evolusi TAP MPR dan keterlibatannya sehubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan pemahaman yang lebih mendalam tentang sejarah TAP MPR, diharapkan dapat ditemukan persepektif baru terkait dengan dinamika pembuatan kebijakan negara ini sehingga dapat lebih meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

PENDAHULUAN

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) merupakan produk hukum yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam perkembangannya, TAP MPR menjadi salah satu instrumen hukum yang berfungsi mengatur berbagai aspek fundamental penyelenggaraan negara, sekaligus memberikan arah bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagai produk hukum yang lahir dari lembaga negara dengan kewenangan konstitusional, TAP MPR memiliki kedudukan yang penting dalam sistem hukum nasional dan menjadi salah satu sumber hukum yang dijadikan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.¹

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang dan melaksanakan kedaulatan rakyat. Konsekuensinya, Ketetapan MPR memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas undang-undang. Kedudukan tersebut mencerminkan besarnya kewenangan MPR dalam menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat mendasar bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara. Oleh karena itu, TAP MPR tidak hanya berfungsi sebagai pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga menjadi instrumen hukum yang memberikan arah bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional.

Setelah dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR mengalami perubahan yang mendasar. MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai salah satu lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya. Perubahan tersebut turut memengaruhi eksistensi dan kedudukan TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Dinamika tersebut menimbulkan berbagai perdebatan mengenai status hukum, kekuatan mengikat, serta posisi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan kemudian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan perkembangan tersebut, kajian mengenai sejarah dan perkembangan kedudukan TAP MPR menjadi penting untuk memahami perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait dengan eksistensi TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum nasional. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara historis kedudukan TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia serta menganalisis dinamika pengaturannya sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, penelitian

¹ M. Josviranto, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Ekonomi, Sosial dan Humaniora* 1, no. 8 (2020): 107.

ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai perkembangan kedudukan TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang berada di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ketatanegaraan saat itu, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Ketetapan MPR (TAP MPR) yang bersifat mengikat bagi seluruh penyelenggara negara dan masyarakat. Oleh karena itu, TAP MPR menjadi salah satu landasan utama dalam penyusunan kebijakan negara serta pengambilan keputusan di tingkat nasional. Seluruh ketetapan yang dikeluarkan oleh MPR wajib dipatuhi oleh pemerintah maupun lembaga negara lainnya sebagai konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Namun, kedudukan tersebut mengalami perubahan setelah dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang mengubah struktur ketatanegaraan dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam perkembangannya, produk hukum yang dihasilkan oleh MPR tidak hanya berupa keputusan (*beschikking*), tetapi juga menghasilkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). Hal tersebut dapat dilihat dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang mengatur mengenai sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan mengalami perubahan. Perubahan tersebut diperkuat melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, yang melakukan penataan terhadap keberlakuan berbagai TAP MPR dan TAP MPRS.²

Kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menjadi perdebatan di kalangan ahli hukum. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai menimbulkan berbagai perbedaan pandangan mengenai posisi TAP MPR dalam sistem hukum nasional. Oleh karena itu, melalui Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978, MPR memberikan rekomendasi agar dilakukan peninjauan kembali terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan. Hasilnya, pada tahun 2000 diterbitkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang sekaligus mencabut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan MPR Republik Indonesia; (3) Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (5) Peraturan

² K. Umam, "Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," 2023, 85.

Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; dan (7) Peraturan Daerah. Susunan tersebut menunjukkan bahwa TAP MPR memiliki kedudukan di bawah Undang-Undang Dasar tetapi berada di atas undang-undang dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya.³

Meskipun demikian, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Penghapusan tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kedudukan MPR pascaamandemen UUD NRI Tahun 1945, yang tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). Namun demikian, keberadaan TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tetap menimbulkan perdebatan mengenai status dan kekuatan mengikatnya dalam sistem hukum nasional.

Perkembangan berikutnya terjadi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kembali memasukkan Ketetapan MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, keberadaan TAP MPR juga memperoleh dasar hukum dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), yang menegaskan bahwa TAP MPR merupakan salah satu produk hukum yang dihasilkan oleh MPR. Oleh karena itu, kajian mengenai perkembangan historis kedudukan TAP MPR menjadi penting untuk memahami dinamika sistem peraturan perundang-undangan Indonesia serta perubahan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945.⁴

KAJIAN PUSTAKA

Untuk menghindari duplikasi penelitian, perlu dilakukan kajian terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian. Kajian pustaka ini bertujuan untuk mengidentifikasi persamaan, perbedaan, serta kebaruan (*novelty*) penelitian yang dilakukan. Beberapa penelitian yang dijadikan rujukan dalam artikel ini adalah sebagai berikut.

Penelitian pertama dilakukan oleh Saifudin dan Desy Ariani yang diterbitkan dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum tahun 2015 dengan judul "Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia."⁵ Penelitian tersebut membahas sejarah perkembangan TAP MPR, kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan TAP MPR, serta mekanisme pengujiannya. Penelitian tersebut

³ Z. F. Aditya et al., "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia," *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 9, no. 1 (2018): 18.

⁴ Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 117.

⁵ Saifudin and Dessy Ariani, "Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 22, no. 1 (January 2015): 143.

menggunakan metode penelitian hukum kualitatif dengan mengklasifikasikan berbagai bahan hukum sebagai dasar analisis. Berbeda dengan penelitian tersebut, artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang dipadukan dengan pendekatan historis untuk menganalisis perkembangan kedudukan TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dari perspektif sejarah ketatanegaraan.

Penelitian kedua dilakukan oleh Ali Ridho yang diterbitkan dalam *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* tahun 2022 dengan judul "Re-Eksistensi TAP MPR: Potret dalam Pembahasan dan Orbit Materi Muatan." Penelitian tersebut mengkaji konfigurasi politik hukum yang melatarbelakangi dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta membahas ruang lingkup materi muatan TAP MPR pada masa yang akan datang.⁶ Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang bertumpu pada bahan hukum primer dan sekunder. Persamaan penelitian tersebut dengan artikel ini terletak pada penggunaan metode penelitian yuridis normatif, sedangkan perbedaannya terletak pada fokus kajian. Penelitian ini lebih menitikberatkan pada analisis historis mengenai perkembangan kedudukan TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Martha Riananda yang diterbitkan dalam *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 Nomor 2 Tahun 2014, dengan judul "Dinamika Kedudukan TAP MPR di dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan."⁷ Penelitian tersebut membahas dinamika kedudukan TAP MPR setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, termasuk kepastian hukum terhadap ketujuh TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku serta implikasi dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Penelitian tersebut berpendapat bahwa keberadaan TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum materiil dan formal memberikan pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga harus dijadikan acuan oleh DPR, Presiden, maupun pembentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu, artikel ini tidak hanya mengkaji eksistensi maupun materi muatan TAP MPR, tetapi secara khusus menganalisis perkembangan historis kedudukan TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia sebelum dan sesudah perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan perspektif yang lebih komprehensif mengenai dinamika pengaturan TAP MPR serta implikasinya terhadap sistem hukum nasional.

Meskipun TAP MPR tidak lagi dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, keberadaannya kembali diakui melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁶ Ali Ridho, "Re-Eksistensi Tap MPR: Potret dalam Pembahasan dan Orbit Materi Muatan," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* (2022): 174.

⁷ Martha Riananda, "Dinamika Kedudukan TAP MPR di dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 2 (2014): 295.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, Pasal 3 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menegaskan bahwa TAP MPR merupakan salah satu produk hukum yang dihasilkan oleh MPR. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi eksistensi TAP MPR dalam sistem hukum nasional, meskipun ruang lingkup keberlakuannya terbatas pada ketentuan yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hilang Timbulnya TAP MPR

Perkembangan kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tidak dapat dipisahkan dari dinamika perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam perjalanan sejarahnya, MPR mengalami perubahan kedudukan, dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya setelah dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut secara langsung memengaruhi kewenangan MPR, termasuk kewenangannya dalam membentuk TAP MPR.

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun menetapkan keputusan (*beschikking*). Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menyebabkan TAP MPR menempati posisi yang sangat penting dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, yaitu berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas undang-undang. Pada masa tersebut, TAP MPR menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan serta memiliki kekuatan hukum yang mengikat seluruh lembaga negara.

Perubahan konstitusi yang dilakukan sebanyak empat kali pada periode 1999–2002 membawa perubahan mendasar terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki kedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah berakhirnya kewenangan MPR untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur, sehingga keberadaan TAP MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan turut mengalami perubahan.

Perubahan tersebut semakin terlihat setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak lagi mencantumkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, TAP MPR kembali dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1). Munculnya kembali TAP MPR dalam hierarki tersebut memunculkan berbagai perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi hukum, terutama berkaitan dengan

mekanisme pengujian konstiusionalitas TAP MPR apabila materi muatannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengingat hingga saat ini belum terdapat lembaga yang secara tegas diberikan kewenangan untuk menguji TAP MPR.⁸

Secara historis, keberadaan TAP MPR telah dikenal sejak diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada masa itu, TAP MPR dipandang sebagai salah satu produk hukum yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bahkan pada masa Orde Baru, TAP MPR ditempatkan sebagai peraturan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 tetapi berada di atas undang-undang, sehingga memiliki konsekuensi hukum dan politik yang sangat kuat bagi penyelenggaraan negara. Ketidakpatuhan terhadap TAP MPR pada saat itu dipandang sebagai bentuk pelanggaran terhadap konstitusi.

Perubahan kedudukan MPR setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 juga berdampak pada status hukum seluruh TAP MPR dan TAP MPRS yang pernah diterbitkan. Oleh karena itu, melalui Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, MPR diberikan mandat untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah diterbitkan sejak tahun 1960. Amanat konstiusional tersebut kemudian ditindaklanjuti melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang mengklasifikasikan ketetapan-ketetapan tersebut berdasarkan status keberlakuannya, sehingga hanya beberapa TAP MPR yang tetap dinyatakan berlaku, sedangkan ketetapan lainnya dicabut atau dinyatakan tidak berlaku lagi.⁹ Dengan demikian, eksistensi TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia saat ini merupakan hasil dari perkembangan historis dan perubahan sistem ketatanegaraan yang berlangsung setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003, MPR melaksanakan amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 dengan melakukan peninjauan terhadap seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang diterbitkan dalam periode 1960–2002. Hasil peninjauan tersebut dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang mengklasifikasikan status hukum seluruh TAP MPRS dan TAP MPR. Dari hasil tersebut, hanya delapan Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku, sedangkan ketetapan lainnya dicabut atau dinyatakan tidak berlaku lagi sesuai dengan materi muatan dan relevansinya terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Perkembangan berikutnya terjadi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1), TAP MPR kembali dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan kedudukan berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di atas undang-undang. Sebelumnya, pada Undang-

⁸ Titik Triwulan and Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2011), 41.

⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2012), 375–76.

Undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga keberadaannya sempat menimbulkan ketidakpastian hukum.¹⁰

Meskipun telah dikembalikan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, keberadaan TAP MPR masih menyisakan persoalan konstitusional, khususnya terkait mekanisme pengujiannya. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sedangkan Mahkamah Agung hanya berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya, belum terdapat lembaga yang secara eksplisit diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR apabila materi muatannya bertentangan dengan konstitusi.

Urgensi Ketetapan MPR dan Potensi Pengaturannya

Keberadaan TAP MPR pada dasarnya merupakan konsekuensi historis dari sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945. Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam naskah asli UUD 1945, TAP MPR memiliki dasar konstitusional yang bersifat implisit. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak, serta Pasal 3 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berdasarkan ketentuan tersebut, TAP MPR berkembang sebagai praktik ketatanegaraan (*constitutional convention*) yang kemudian memperoleh pengakuan dalam sistem hukum Indonesia.

Status TAP MPR sebagai sumber hukum mengalami dinamika yang cukup signifikan, yang ditandai dengan keluarnya TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, kemudian dimasukkan kembali melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Menurut Maria Farida, tidak dicantumkannya TAP MPR dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menunjukkan adanya kehendak pembentuk undang-undang pada saat itu untuk mengakhiri keberadaan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Namun, kebijakan tersebut kemudian berubah dengan dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dian Agung Wicaksono menjelaskan bahwa pengembalian TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan sejumlah konsekuensi

¹⁰ Ahmad Gelora Mahardika, "Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 345.

hukum.¹¹ Pertama, kedudukan TAP MPR yang berada di bawah Undang-Undang Dasar berpotensi mengaburkan prinsip bahwa norma konstitusi seharusnya dijabarkan melalui undang-undang sebagai peraturan organik. Kedua, penempatan tersebut membuka ruang bagi materi muatan TAP MPR untuk dijabarkan lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan di bawahnya. Ketiga, masih terdapat TAP MPR yang mengandung pembatasan terhadap hak asasi manusia yang seharusnya diatur melalui undang-undang. Keempat, belum adanya lembaga yang berwenang menguji TAP MPR menyebabkan munculnya *terra incognita* dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan. Kelima, kondisi tersebut berpotensi mengurangi kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara.

Urgensi pengaturan TAP MPR pada masa mendatang tidak dapat dilepaskan dari perubahan kedudukan MPR setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945.¹² Berakhirnya status MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan dihapuskannya kewenangan menetapkan GBHN menyebabkan MPR tidak lagi memiliki dasar konstitusional untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Oleh karena itu, menurut Ni'matul Huda, apabila di masa mendatang MPR kembali diberikan kewenangan untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur, diperlukan landasan konstitusional yang secara tegas mengatur kewenangan tersebut.¹³ Dalam kondisi saat ini, produk hukum MPR lebih tepat berupa penetapan (*beschikking*) yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan konstitusional MPR, seperti pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, pengisian jabatan Wakil Presiden, maupun pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan tertentu sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Zainal Arifin Mochtar yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia tidak lagi menempatkan parlemen sebagai lembaga yang memiliki kedudukan dominan sebagaimana dalam sistem parlementer.¹⁴ Oleh karena itu, menurutnya, MPR tidak lagi memerlukan kewenangan untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur. Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan konsentrasi kekuasaan yang terlalu besar pada MPR. Selain itu, pengaturan mengenai arah kebijakan negara dinilai lebih tepat dituangkan dalam bentuk undang-undang karena lebih adaptif, fleksibel, dan mudah disesuaikan dengan dinamika kebutuhan masyarakat. Pendapat tersebut juga didukung oleh Sigit Riyanto yang menilai bahwa undang-undang merupakan instrumen hukum yang

¹¹ ian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (March 2013): 174-75.

¹² M. Saoki Oktava, "Eksistensi Ketetapan MPR/S dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," *Jurnal IUS* 5, no. 1 (April 2017): 127.

¹³ Ni'matul Huda, "Focus Group Discussion Penataan Kewenangan dan Tugas MPR RI," Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 26 November 2019, 13.

¹⁴ Zainal Arifin Mochtar, "Focus Group Discussion Penataan Kewenangan dan Tugas MPR RI," Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 26 November 2019, 14.

lebih responsif dibandingkan TAP MPR dalam mengakomodasi perkembangan hukum dan ketatanegaraan Indonesia.¹⁵

Saifuddin berpendapat bahwa diperlukan kajian yang lebih mendalam untuk menentukan apakah MPR perlu kembali diberikan kewenangan membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur atau tetap mempertahankan sistem ketatanegaraan yang berlaku saat ini.¹⁶ Sejalan dengan itu, Joko Setiyono menegaskan bahwa perubahan konstitusi seharusnya hanya dilakukan apabila terdapat kebutuhan yang benar-benar mendasar, sehingga setiap perubahan harus didasarkan pada alasan konstitusional yang kuat.¹⁷ Oleh karena itu, apabila MPR hendak diberikan kembali kewenangan untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur, diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusionalnya.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini tidak terdapat urgensi untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). MPR pada prinsipnya tetap dapat menghasilkan produk hukum yang bersifat penetapan (*beschikking*) dalam rangka melaksanakan kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Terdapat empat pertimbangan yang mendukung pandangan tersebut.

Pertama, dari perspektif historis, lahirnya TAP MPR merupakan konsekuensi dari penafsiran terhadap kewenangan MPR untuk "menetapkan" sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Pada masa itu, MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), sehingga berkembang praktik ketatanegaraan yang memungkinkan MPR membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi.

Kedua, perubahan kedudukan MPR setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 menghilangkan dasar legitimasi pembentukan TAP MPR yang bersifat mengatur. Sebelum amandemen, MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sehingga berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Setelah amandemen, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya.¹⁸ Perubahan tersebut menyebabkan kewenangan MPR untuk membentuk norma hukum yang mengikat secara umum tidak lagi memiliki dasar konstitusional yang memadai.

Ketiga, perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia dari konsep *distribution of power* menuju *separation of powers* juga menjadi alasan mengapa TAP MPR yang

¹⁵ Sigit Riyanto, "Focus Group Discussion Penataan Kewenangan dan Tugas MPR RI," Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 26 November 2019, 15.

¹⁶ Saifuddin, "Focus Group Discussion Penataan Kewenangan dan Tugas MPR RI," Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 26 November 2019, 16.

¹⁷ Joko Setiono, "Focus Group Discussion Penataan Kewenangan dan Tugas MPR RI," Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 26 November 2019, 17.

¹⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2).

bersifat mengatur tidak lagi diperlukan. Reformasi konstitusi pada periode 1999–2002 bertujuan memperkuat sistem pemerintahan presidensial melalui pembagian kekuasaan yang lebih seimbang antar lembaga negara. Dalam sistem presidensial, parlemen tidak ditempatkan sebagai lembaga yang dominan sebagaimana dalam sistem parlementer. Oleh karena itu, apabila MPR kembali diberikan kewenangan membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur, dikhawatirkan akan menggeser keseimbangan kekuasaan dan mengurangi konsistensi penerapan sistem presidensial.

Keempat, secara yuridis tidak terdapat dasar konstitusional yang secara tegas memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur. Kewenangan tersebut selama ini hanya didasarkan pada penafsiran terhadap istilah "menetapkan" dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Kondisi tersebut menimbulkan berbagai persoalan, antara lain ketidakjelasan mengenai materi muatan TAP MPR, inkonsistensi praktik pembentukannya, serta ketidakpastian mengenai kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, apabila di masa mendatang MPR kembali diberikan kewenangan membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur, kewenangan tersebut harus terlebih dahulu memperoleh dasar hukum yang tegas melalui perubahan konstitusi.

Selain itu, terhadap TAP MPR yang hingga saat ini masih dinyatakan berlaku, diperlukan langkah harmonisasi melalui pembentukan undang-undang yang mengadopsi materi muatan ketetapan-ketetapan tersebut. Langkah ini sejalan dengan amanat Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah ditindaklanjuti melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960–2002. Pengaturan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang akan memberikan kepastian hukum, menyelaraskan materi muatan TAP MPR dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, serta memastikan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip konstitusi dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KESIMPULAN

Berdasarkan kajian historis yang telah dilakukan, keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) merupakan bagian dari perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak dapat dipisahkan dari perubahan kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sehingga memiliki kewenangan untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur (regeling) maupun menetapkan (beschikking). Namun, setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR berubah menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Perubahan tersebut mengakibatkan berakhirnya kewenangan MPR untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur, meskipun beberapa TAP MPR tetap dinyatakan berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Dinamika pengaturan TAP MPR yang sempat dihapus dari hierarki peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan kemudian dimasukkan kembali melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menunjukkan bahwa eksistensi TAP MPR masih memiliki arti penting dalam sistem hukum nasional. Meskipun demikian, pemberian kembali kewenangan kepada MPR untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur belum diperlukan dalam sistem ketatanegaraan saat ini karena tidak lagi memiliki landasan konstitusional yang memadai. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi terhadap materi muatan TAP MPR yang masih berlaku melalui pembentukan undang-undang agar tercipta kepastian hukum, konsistensi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta kesesuaian dengan prinsip-prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan presidensial yang berlaku di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia (*Reconstruction of the hierarchy of legislation in Indonesia*). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 9(1), 79–100. <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>
- Huda, N., Mochtar, Z. A., Riyanto, S., et al. (2019). *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan dan Tugas MPR RI*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Josviranto, M. (2020). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem peraturan perundang-undangan. *Jurnal Ekonomi, Sosial dan Humaniora*, 1(8), 119–128.
- Mahardika, A. G. (2019). Politik hukum hierarki TAP MPR melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3).
- Mahfud MD, M. (2012). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Oktava, M. S. (2017). Eksistensi Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal IUS*, 5(1).
- Ridho, A. (2022). Re-eksistensi TAP MPR: Potret dalam pembahasan dan orbit materi muatan. *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*.
- Riananda, M. (2014). Dinamika kedudukan TAP MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2).
- Saifudin, & Ariani, D. (2015). Kajian yuridis eksistensi dan materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 22(1).
- Triwulan, T., & Widodo, I. G. (2011). *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Umam, K. (2023). Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. 3, 9263–9277.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wicaksono, D. A. (2013). Implikasi re-eksistensi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan terhadap jaminan atas kepastian hukum yang adil di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 10(1).

Wicaksono, D. A. (2016). Implikasi re-eksistensi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan terhadap jaminan atas kepastian hukum yang adil di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 10(1), 143. <https://doi.org/10.31078/jk1017>