

# QUO VADIS MPR RI: ANTARA EKSISTENSI DAN LEGALITAS PRODUK?\*

Oleh Muchid Albintani \*

\* Adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau

## *Abstrak*

*Keberadaan institusi Majelis Permusyawaratan Rakyat [MPR] dalam sistem dan politik hukum Indonesia era Reformasi sesungguhnya telah kehilangan eksistensinya. Ini disebabkan MPR pada era Orde Lama dan Orde Baru merupakan alat bagi kekuasaan (penguasa) untuk menjustifikasi kebenaran dalam mempertahankan rezim yang berkuasa. Sementara pada era Reformasi yang telah merubah politik hukum [reformasi politik hukum], MPR secara keseluruhan hanyalah institusi produk pemilih demokrasi yang 'setengah aspiratif', demokrasi perwakilan daerah yang tidak dapat secara langsung membuat dan menghasilkan regulasi [undang-undang]. Berdasarkan pada latar belakang yang dikemukakan, tulisan ini bertujuan untuk [i] Menjelaskan kedudukan MPR sebagai institusi negara dalam sistem dan politik hukum Indonesia; [ii] Menjelaskan kedudukan Ketetapan MPR dalam hirarki [struktur] Politik Hukum Indonesia. Berdasarkan pada penjelasan sebelumnya tulisan ini menyimpulkan dua hal. Pertama, sebagai institusi yang 'setengah aspiratif', MPR memiliki fungsi dan kewenangan sebagai 'hakim permusyawaratan rakyat' dalam menentukan [baik, buruk dan gagal atau berhasil] penyelenggaraan kedaulatan hukum pada masa depan. Kedua, oleh karena menjadi 'hakim permusyawaratan rakyat', maka produk hukum MPR dalam hirarki hukum jika UUD sebagai Konstitusional-Filosofis, maka Ketetapan [TAP] MPR dapat menjadi Legal-Konstitusional-Sosiologis sebagai landasan Menimbang dalam pembuatan kebijakan (ragulasi) terkait hal-hal yang khusus demi kemaslahatan rakyat.*

**Keyword:** Legal-Konstitusional-Sosiologis, Quo Vadis dan TAP MPR

## *Abstract*

*The existence of the institution as People's Consultative Assembly [MPR] in the Indonesian legal and political system reform era has lost its real existence. This is due to the Assembly in the era Old Order and New Order is a tool for the rule to justify the truth in defense of the regime. While in the reforms era that have transformed the politics of law [the law of political reform], the Assembly as a whole are voters product democratic institutions 'half aspirational', representative democracy areas that can not directly create and produce regulations [legislation]. Based on the background mentioned, this paper aims to [i] Explaining the position of the Assembly as an institution of the state in the Indonesian legal and political system; [ii] Explains MPR decrees in the hierarchy [structure] of the Indonesian Legal Politics. Based on the rationale of this paper conclude two things. First, as an*

---

\*<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan makalah hasil perbaikan yang telah disampaikan pada Fokus Grup Diskusi (FGD) Fakultas Hukum Universitas Riau bersama Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan tema, "Tinjauan Terhadap Ketetapan MPRS/MPR menurut Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, Kamis, 13 Maret 2015, di hotel Aryaduta, Pekanbaru.

*institution 'half aspirational', MPR has a function and authority as 'judge consent of the governed' in determining [the good, bad and fail or succeed] the implementation of the rule of law in the future. Second, because being 'judge consent of the governed', then the laws the MPR in the hierarchy of law if the Constitution as Constitutional-philosophical, the Decision [TAP] MPR can be Constitutional-Legal-Sociological Considering as a basis for policy making [ragulation] related matters a special thing for the benefit of the people.*

**Keywords:** *Constitutional-Legal-Sociological, Quo Vadis and TAP MPR*

## **A. PENDAHULUAN**

Tulisan ini merupakan kontribusi pemikiran penulis pada acara Fokus Grup Diskusi (FGD) yang ditaja oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat [MPR] dengan tema, “Tinjauan terhadap Ketetapan MPRS/MPR menurut Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.”

Dalam upaya meresponnya, hemat penulis tema ini merupakan bagian dari melaksanakan amanah Pasal 3 Ayat [1] UUD 1945 yang menentukan bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat [MPR] berwenang mengubah, dan menetapkan UUD [konstitusi]. Sesungguhnya amanah inilah yang mendasari jika norma konstitusi memaknai eksistensi [keberadaan] MPR adalah sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD. Inipun jika dibanding ketika Orde Lama dan Orde Baru, hanya merupakan kewenangan tersisa oleh karena telah dikurangi setelah berlangsungnya Reformasi Politik Hukum di Indonesia.

Beranjak dari argumentasi ini menjadi signifikan apabila permasalahan yang dikemukakan terkait dengan ‘pertentangan’ antar Ketentuan Pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003 dengan Pasal 7 [1] UU No12 Tahun 2011. Ketentuan Pasal 4 ini mengatakan bahwa beberapa TAP MPR, masih tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang. Sementara, Pasal 7 ayat [1] UU No 12 Tahun 2011 menempatkan TAP MPR di atas UU yang dari sisi hirarki hukum memiliki konsekuensi bahwa produk undang-undang [hukum], tidak boleh bertentangan dengan TAP MPR.

Berdasarkan pada latar belakang yang dikemukakan, tulisan ini bertujuan untuk [i] Menjelaskan kedudukan MPR sebagai institusi negara dalam sistem dan Politik Hukum Indonesia; [ii] Menjelaskan kedudukan Ketetapan MPR dalam hirarki [struktur] Politik Hukum Indonesia.

## **B. TELAH PUSTAKA**

Pada telaah pustaka ini secara ringkas untuk membantu menjawab sesuai tujuan di atas, pendekatan politik hukum dan pendapat pakar hukum tentang hirarki perundangan digunakan. Dalam konteks pendekatan ini, politik hukum dimaknai sebagai interaksi antara politik (kekuasaan) dan hukum (regulasi atau aturan). Interaksi itu untuk menghasilkan (membuat) produk kebijakan [UUD, TAP MPR,

UU/PERPU, PP, PERPRES, PERDA dan yang lainnya] di dalam arena kontestasi [pertunjukan] antar aktor politik pada lembaga politik (Mohd Mahfud, 2006 dan Jimly Asshiddiqie, 2006).

Selain itu, politik hukum juga digunakan sebagai pendekatan untuk menelaah fenomena hubungan (interaksi) antar aktor-aktor pemegang kekuasaan baik di parlemen, pemerintahan dan peradilan ‘khusus’ dalam menghasilkan pelbagai ragam produk kebijakan (Mohd Mahfud, 2006).

Berdasarkan pendekatan politik hukum ini dapat dimengerti jika upaya-upaya penguatan eksistensi kelembagaan negara [MPR] dan produk hukumnya [TAP MPR] adalah bagian dari kontestasi politik antara aktor dalam lembaga negara. Keinginan MPR untuk memperkuat posisinya secara kelembagaan beserta produknya adalah bagian penting dari kontestasi tersebut. Dalam hubungan ini yang menjadi menarik justru ketika aktor-aktor yang bermain pada wilayah tersebut menggunakan aspirasi rakyat sebagai legitimasinya. Secara kasat mata tampak bahwa MPR sedang melakukannya sebagai upaya memperkuat eksistensi kelembagaan dan produk hukumnya.

Sementara secara umum dalam konteks konfigurasi politik hukum Indonesia, dalam teori hirarki peraturan perundang-undangan [*hirastuffenbau theory*], jelas diketahui bahwa hukum dapat diklasifikasi ke dalam empat tingkatan yakni, [i] Ketentuan yang memuat norma dasar (*grandnorm*) yaitu UUD; [ii] Ketentuan legislatif yang menjabarkan norma dasar, Undang-Undang; [iii] Ketentuan yang dibentuk oleh pemerintah sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang, Peraturan Pemerintah (*implementation legislation*). [iv] Ketentuan organik mengoperasionalkan secara rinci PP antara lain: Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah (Maria Farida, 2011).

Sedangkan pada sisi lainnya, teori hirarki hukum juga umumnya diketahui bahwa dalam konteks memahami kedudukan TAP MPR khusus dalam sistem perundang-undangan Indonesia [teori Hans Kelsen] yang dikembangkan Hans Nawiasky memberikan penjelasan susunan norma [hukum], [i] Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); [ii]. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); [iii]. UU (*formell gesetz*); dan [iv]. PP dan Peraturan Otonom (*Verordnung en Autonome Satzung*) (Adi Sulistiyono, 2007).

Berpijak pada teori inilah dirujuk tata urutan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut: [i]. *Staatsfundamentalnorm* Pancasila (Pembukaan UUD 1945). [ii]. *Staatsgrundgesetz*, Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR dan Konvensi Ketatanegaraan. [iii]. *Formell gesetz*: Undang-Undang. [iv]. *Verordnung en Autonome Satzung*, Secara hirarki dari PP sehingga Keputusan Bupati atau Walikota. (Abdul Hamid, 1984).

Berdasarkan penjelasan pendekatan politik hukum dan pendapat, maka secara teoritis membantu memperjelas argumentasi secara teoritikal guna memahami dan menjawab kedua tujuan ini.

### C. QUO VADIS MPR

Berdasarkan penjelasan dalam latarbelakang dan tujuan untuk kemudian dukungan telaah pustaka menunjukkan bahwa dalam konteks menempatkan posisi kelembagaan yang kuat dan secara simultan menjadikan pruduk hukum yang dihasilkannya mempunyai legitimasi pada era reformasi politik hukum, sama dengan mempertanyakan kembali [quo vadis] keberadaan kelembagaan hasil dari aspirasi partai dan otonomi daerah [MPR] ini. Sehingga kesannya jika lembaga MPR ingin diakui kembali eksistensinya, teristimewa dalam hirarki [struktur] hukum, amat sangat perlu mendapat dukuangan dari masyarakat secara komprehensif.

Oleh karena itu wajar diperlukan adanya argumentasi akademis [kajian akademis] bagi lembaga ini demi mendapatkan supremasinya kembali. Hanya saja menurut hemat penulis dalam konteks Reformasi Politik Hukum, apa yang diinginkan sangat sulit diperoleh. Paling tidak minimal disebabkan oleh karena pada era sekarang lembaga ini merupakan, pertama, lembaga negara yang eksistensi institusinya non aspiratif. Kedua, berdasarkan pengalaman sepanjang sejarah baik pada Orde Lama dan Baru, MPR pada era Reformasi dinilai menjadi bagian sejarah masa lalu yang wajib direformasi. Sehingga menjadi benar apabila pada waktu tertentu, Ketetapan MPR yang sebelumnya masuk di dalam bagian struktur perundang-undangan [hukum] ‘dinihilkan’. Sementara pada masa selanjutnya, ketetapan ini dimunculkan kembali. Realitas reeksistensi ini yang akan dilihat sepintas pada penjelasan selanjutnya.

### **1. Eksistensi Institusi Yang ‘Setengah Aspiratif’**

Sebelumnya telah diargumentasikan bahwa keberadaan institusi MPR dalam sistem dan politik hukum Indonesia, era reformasi kehilangan eksistensinya. Hal ini terjadi oleh karena MPR pada era Orde Lama dan Orde Baru merupakan alat bagi kekuasaan [penguasa] untuk menjastifikasi kebenaran ketika mempertahankan rezim yang berkuasa. Sementara pada era Reformasi yang telah diubah politik hukum [reformasi politik hukum], sesungguhnya MPR bukanlah institusi produk pemilih demokrasi yang aspiratif, melainkan setengah aspiratif yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Daerah yang tidak memiliki kewenangan untuk turut serta membuat undang-undang.

Lembaga ini telah berubah dari Lembaga Tertinggi Negara [LTN] menjadi lembaga tinggi negara [sama dengan DPR, Presiden, MA, MK, BPK dan DPD] yang merupakan gabungan [percampuran] antara DPR dan DPD. Realitas ini dapat dimaknai jika sesungguhnya MPR bukan lembaga tinggi negara yang memiliki aspiratif penuh. Ini disebabkan yang memiliki aspiratif adalah DPR sebagai representasi partai, sementara DPD merupakan representasi masyarakat daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Walaupun DPD ini merupakan hasil pemilihan umum [sesuai UUD 1945].

Berlatar argumentasi ini tidak dapat dipungkiri jika secara konsistensi memperjuangkan eksistensi MPR ‘terkesan’ hanya anggota DPD saja. Ini pun disebabkan oleh karena di dalam konstitusi [UUD 1945], kewenangan DPD hanya sebatas [dapat mengajukan, ikut membahas, memberi pertimbangan dan dapat melakukan pengawasan], tanpa ikut serta membuat dan mengesahkan undang-undang. Itulah sebabnya kelembagaan DPD disebut sebagai ‘macan ompong’.

Hemat penulis boleh jadi sebutan ini ditambah perjuangan amandemen konstitusi yang selalu gagal, maka MPR [anggota DPD] dengan alasan aspirasi rakyat terus-menerus, tanpa bosan memperjuangkan eksistensinya walaupun hanya setengah atau bahkan bukan lembaga yang aspiratif pada konteks penyertaannya membuat undang-undang.

## **2. TAP MPR: Refleksi Kekacauan Struktur Hukum**

Setelah dimengerti terkait dengan argumentasi sebelumnya, semakin tampak bahwa di dalam kelembagaan MPR merefleksikan rivalitas antara perwakilan partai politik [DPR] dengan perwakilan daerah [otonomi daerah] yang tak kunjung usai. Persaingan atau rivalitas ini dalam konteks praktik pelaksanaan demokrasi yang liberal [langsung dari rakyat], memperjelas bahwa kedudukan DPD [bagian dari MPR] semakin melemah. Realitas DPD yang kelahirannya sebagai euforia demokrasi dari daerah membawa konsekuensi logis bagi legitimasinya sendiri. Istilah sistem dua kamar [*bicameral*] yang diasosiasikan sebagai senator kalau di AS, hanyalah penyejuk hati semata.

Oleh karena itu hemat penulis dalam realitas tersebut sesungguhnya telah terjadi delegitimasi eksistensinya secara kelembagaan [institusi], memunculkan pertanyaan kritis: Apa mungkin produk kelembagaannya seperti Ketetapan MPR, perlu diperkuat? Atau tidak perlu diperkuat, hanya diperjelas saja dalam konteks filosofis konstitusional sosiologisnya saja?

Mencoba menjawab pertanyaan ini, sesungguhnya hemat penulis dalam realitas ini, upaya memperkuat Ketetapan MPR dalam hirarki [struktur] hukum Indonesia justru akan menciptakan kekacauan hukum. Tetapi lain halnya apabila Ketetapan MPR hanya dipertegas dalam konteks kepentingan pembuatan undang-undang tertentu [khusus]. Dengan begitu, penulis berkeyakinan apabila untuk keberlangsungan kehidupan ketatanegaraan yang baik dalam sistem hukum Indonesia, lembaga negara ini lebih elegan dire-eksistensi dalam konteks memperjelas ketegasan produknya berbanding, kekuatan hukum produknya [TAP MPR].

## **D. MASA DEPAN INDONESIA: MPR Mumpuni Nan Bijak**

Berbicara masa depan khususnya yang berhubungan dengan keteraturan pelaksanaan perundang-undangan di Indonesia, hemat penulis, MPR lebih elegan menjadi lembaga dengan istilah 'Mumpuni Nan Bijak'. Istilah ini dimaknai melalui keberadaan MPR dari sisi historisnya. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya 'kedaulatan rakyat'.

Lembaga ini mempunyai tugas dan wewenang, menetapkan dan mengubah UUD 1945; Menetapkan GBHN; Memilih & mengangkat Presiden & Wapres; Membuat Putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lainnya; Memberikan penjelasan penafsiran terhadap putusan MPR; Meminta pertanggungjawaban Presiden dan Memberhentikan Presiden.

Sementara sesudah perubahan UUD 194, MPR hanyalah lembaga Permusyawaratan Rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. Adapun tugas dan wewenangnya hanya, mengubah dan menetapkan UUD; Melantik Presiden dan Wapres; Memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD; Melantik Wapres menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya; Memilih dan melantik Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres; Memilih dan melantik Presiden dan Wapres apabila keduanya berhenti secara bersamaan.

Memahami perubahan ini secara mumpuni dan bijak terkait dengan perubahan tugas dan kewenangan yang dimiliki, hemat penulis, pada masa depan sebagai lembaga permusyawaratan [perwakilan rakyat yang bermusyawarah], sepatutnya penguatan Ketetapan MPR bukan lagi menjadi hal utama untuk diperjuangkan. Yang perlu dan wajib diperjuangkan adalah memaksimalkan fungsi dan wewenangnya yang terkait langsung dengan hal-hal yang patut dimusyawarahkan demi kepentingan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

## **E. PENUTUP**

Berdasarkan kesemua penjelasan yang ada, dalam penutup tulisan ini ada dua hal yang dapat disimpulkan. Pertama, sebagai institusi yang ‘setengah aspiratif’, MPR memiliki fungsi dan kewenangan sebagai ‘hakim permusyawaratan’ bagi rakyat dalam menentukan [baik, buruk dan gagal atau berhasil] penyelenggaraan kedaulatan hukum pada masa depan.

Kedua, oleh karena menjadi hakim ‘permusyawaratan rakyat, maka produk hukum MPR dalam hirarki hukum, di mana jika UUD sebagai konstitusional-filosofis, maka Ketetapan [TAP] MPR dapat menjadi Legal-Konstitusional-Sosiologis sebagai landasan Menimbang dalam pembuatan kebijakan [ragulasi] terkait hal-hal yang khusus demi kemaslahatan rakyat.

## **DAFTAR BACAAN**

Abdul Hamid Saleh Atamimi, UUD 1945-TAP MPR-Undang-Undan, dalam Padmo Wahjono. 1984. Masalah Ketatanegaraan (himpunan tulisan). Jakarta: Ghalia Indonesia.

Adi Sulistiyono. 2007. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*. Surakarta: Universitas sebelas maret press.

Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan.

Jimly Asshidiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jokjakarta: FH UII Press.

Jimly Asshiddiqie. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*. Jakarta: Konstitusi Press.

Fukuyama, F. 2005. *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Terj. A. Zaim Rofiqi. Jakarta: Freedom institute dan Gramedia pustaka utama.

Hanta Yuda AR. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Hendarmin Ranadireksa. 2009. *Arsitektur Konstitusi Demokratik Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokusmedia.

Maria Farida Indrati Soeprapto. 2011. *Ilmu Perundang-Undangan-Jenis,Fungsi dan Materi Muatan*. Jokjakarta: Kanisius.

Maria Farida Indarti Soeprapto. 2007. *Proses Pembuatan Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta: Fokus Media.

Mohd. Mahfud MD. 2006. *Membangun Politik Hukum-Menegakan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.

Undang – Undang Dasar Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (Naskah perubahan/amandemen).

Ketetapan MPR tahun 1960–2002.

Ketetapan MPR No.I/MPR/2003.

Undang-undang No.10 Tahun 2004

Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang, “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”