

**POLITIK HUKUM HIERARKI TAP MPR MELALUI AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Ahmad Gelora Mahardika
Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri Tulungagung
Jl. Major Sujadi Timur No.46 Tulungagung
Email : geloradika@gmail.com
Naskah diterima: 12/08/2019, 10/08/2019, 21/08/2019

Abstrak

TAP MPR sebagai sebuah peraturan perundang-undangan dalam sistem hierarki hukum di Indonesia mempunyai status hukum yang tidak jelas. Hal itu disebabkan amandemen konstitusi secara tidak langsung mencabut kewenangan MPR untuk membuat TAP MPR. Padahal ketika amandemen itu dilakukan masih terdapat 8 (delapan) TAP MPR yang masih berlaku. Kondisi ini menyebabkan absurditas terkait status TAP MPR yang masih berlaku tersebut. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sempat mengeluarkan TAP MPR dalam hierarki norma, namun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 kemudian memasukkan kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pencantuman kembali TAP MPR dalam hierarki mempunyai kesan hanya untuk memberikan kepastian hukum semata tanpa penjelasan bagaimana penerapannya serta mekanisme pencabutannya. Selain itu di antara semua peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan semuanya mempunyai posisi yang jelas siapa yang membuatnya serta lembaga apa yang berwenang mengujinya. Akan tetapi TAP MPR terlihat terjebak dalam celah abu-abu (*grey area*) karena dalam konstitusi tidak ada pintu untuk menguji TAP MPR apakah Mahkamah Konstitusi ataukah Mahkamah Agung. Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah yuridis normatif. Kesimpulan dalam artikel ini redesain konstitusi mutlak diperlukan sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum norma TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci: Hukum, MPR, Peraturan, Perundang-undangan

Abstract

The People's Consultative Assembly's Decision as a legislation in the legal hierarchy system in Indonesia has an unclear legal status. This was due to constitutional amendments which indirectly revoked the Council authority to make the People's Consultative Assembly's Decision. Eventhough the amendment was carried out there were still 8 (eight) valid People's Consultative Assembly's Decision. This condition causes absurdity regarding the current status of People's Consultative Assembly's Decision. Law Number 10 of 2004 on Legislation Making had issued People's Consultative Assembly's Decision in the Indonesia's norm hierarchy, however Law Number 12 of 2011 then re-inserted People's Consultative Assembly's Decision in the hierarchy of Indonesian legislation. Re-inclusion of People's Consultative Assembly's Decision in the hierarchy has the impression only to provide legal certainty without an explanation of how it is applied and the repeal mechanism. In addition, among all the legislation contained in the hierarchy all have a clear position on who made it and what institutions were authorized to review it. However, People's Consultative Assembly's Decision seems trapped in a grey area since in the constitution there is no way to review the People's Consultative Assembly's Decision whether in the Constitutional Court or the Supreme Court. The research method used in this article is normative juridical. The conclusion in this article constitutional redesign is absolutely necessary as an effort to ensure the legal certainty of the Consultative Council Decree in the Indonesian legal system.

Keywords: law, People's Consultative Assembly's Decision, regulation, legislation

A. Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2002 telah mendemosi Majelis Permusyawaratan Rakyat dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang kedudukannya setara dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan lembaga kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial. Demosisasi tersebut secara tidak langsung juga menghilangkan sejumlah kewenangan MPR yang ada sebelum dilakukannya amandemen, salah satunya adalah menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang turunannya adalah kewenangan untuk membuat TAP MPR, sebuah produk hukum yang pada era orde baru kekuatannya lebih tinggi dari Undang-Undang serta mempunyai kekuatan hukum yang setara dengan konstitusi. Kekuatannya yang setara konstitusi mempunyai implikasi hukum ataupun politik di mana ketidakpatuhan Presiden terhadap Tap MPR dipersamakan dengan pelanggaran konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Amandemen konstitusi yang menghilangkan kewenangan MPR tersebut berimplikasi pula terhadap produk hukum turunannya. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merubah TAP MPR Nomor 3 Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi mencantumkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. TAP MPR sudah dianggap tidak ada dalam sistem hukum Indonesia. Hal itu merupakan sesuatu yang logis, karena memang di dalam konstitusi tidak ada lagi lembaga yang mempunyai kewenangan membuat Tap MPR.

Persoalan yang kemudian muncul adalah penghapusan kewenangan tersebut terkesan terburu-buru dan tidak terkonsep secara matang. Pendapat tersebut bukan hanya asumsi belaka, karena setelah selesainya amandemen ternyata masih ditemukan 8 (delapan) TAP MPR yang masih berlaku. Kedelapan TAP MPR tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1996 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan

larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunis/Marxisme-Leninisme

2. Ketetapan MPRS Nomor XVI/MPR/1998 tentang politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1989 tentang pengangkatan Pahlawan Ampera
4. Ketetapan MPRS Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN
5. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
6. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
7. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
8. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Kedelapan TAP MPR tersebut di atas masih berlaku dan belum dicabut, meskipun kewenangan MPR untuk membuat ataupun mencabut ketetapan MPR sudah ditiadakan dalam konstitusi. Kondisi ini secara tidak langsung menciptakan ketidakpastian hukum terkait status TAP MPR. Hal inilah yang kemudian membuat gagasan untuk mencantumkan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia muncul ke permukaan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 akhirnya mencantumkan kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, TAP MPR diposisikan tepat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas Undang-Undang.

Akan tetapi pencantuman kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan terlihat hanya sebagai kebijakan hukum akomodatif semata, di mana kebijakan itu muncul sebagai upaya memberikan kepastian hukum bagi TAP MPR yang luput dalam pembahasan amandemen konstitusi. Pada akhirnya pembuat undang-undanglah yang harus menutup celah tersebut. Hal itu bisa terlihat dari Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan, yang mana definisi TAP MPR dibatasi terkait Ketetapan MPR yang ada sebelum reformasi;

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.

Terlihat dari definisi tersebut di atas, pembuat undang-undang terlihat hanya berupaya memberikan penegasan status hukum saja terhadap TAP MPR, meskipun pada hakikatnya sudah disadari bahwa produk hukum tersebut sudah tidak bisa dibuat lagi ataupun dicabut. Kondisi inilah yang kemudian menyadarkan publik bahwa amandemen konstitusi masih menyisakan beberapa pekerjaan yang harus diselesaikan, salah satunya adalah terkait status hukum Tap MPR apakah akan tetap dibiarkan terjebak dalam ketidakpastian hukum ataukah kemudian perlu diubah sebagai upaya untuk menyesuaikan dengan kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini?

A.1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penelitian ini hendak menjawab pertanyaan bagaimanakah Politik Hukum Hierarki TAP MPR melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945?

B. Pembahasan

Era reformasi merupakan momentum Indonesia untuk merekonstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia yang keluar dari rel demokrasi konstitusional. Pada era orde baru, sistem *check and balances* antara ketiga lembaga negara eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan oleh para *founding father* ketika menggagas konstitusi (*original intent*). Oleh karena itulah, amandemen konstitusi menjadi salah satu langkah kongkret dalam upaya menghidupkan

kembali konsep trias politika yang seimbang serta tidak ada lembaga negara yang terlalu dominan. Salah satu pasal yang kemudian dilakukan amandemen adalah terkait penghapusan lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan MPR yang sebelumnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara, pasca amandemen menjadi sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Kedudukan sejajar tersebut berefek pula terhadap gradasi kewenangannya, salah satunya adalah ditiadakannya kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Ketiadaan kewenangan tersebut membuat MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) atau dalam konteks ketatanegaraan Indonesia produk itu disebut TAP MPR. Meskipun masih muncul perdebatan terkait apakah TAP MPR itu merupakan keputusan (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*), namun apabila melihat bentuknya (*formil*) kata “Ketetapan” lebih tepat disebut *beschikking* dibandingkan *regeling*.

Mengacu pada konstitusi Indonesia pasca amandemen, terlihat MPR hanya bisa mengeluarkan produk hukum yang berbentuk keputusan, hal ini tercantum dalam wewenang MPR pada Pasal 3 dan 8 UUD 1945, yaitu:¹

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3)
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 3)
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3)
4. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8)
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum.

Terlihat dari kewenangan tersebut di atas, MPR tidak mempunyai kewenangan untuk membuat

1. Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.158.

produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), dan secara tidak langsung membuat MPR juga tidak berwenang mencabut produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), meskipun secara historis produk itu dikeluarkan sendiri oleh lembaga MPR. Produk hukum tersebut adalah Tap MPR yang hingga saat ini masih ada dan masih berlaku dalam sistem hukum Indonesia.

Ketidakjelasan status hukum Tap MPR tersebut membuat pembuat undang-undang nampak ragu untuk memasukkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundangan-undangan. Hal ini bisa dibuktikan dengan tidak dicantumkannya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, namun di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dimunculkan kembali.

Tabel 1
Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
UUD 1945	UUD 1945
UU/Perpu	TAP MPR
PP	UU/Perpu
Peraturan Presiden	PP
Perda (Provinsi, Kabupaten/Kota, Qanun)	Peraturan Presiden
	Perda Provinsi
	Perda Kabupaten/Kota

Pencantuman Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tak ubahnya hanya sebagai upaya memberikan kepastian hukum bagi Tap MPR yang masih berlaku, karena MPR secara kelembagaan sudah tidak mempunyai wewenang untuk membuat Tap MPR. Konsep ini terlihat dari pendapat Menteri Hukum dan HAM RI pada waktu itu, Patrialis Akbar yang menuturkan bahwa dimasukkannya TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang hanya untuk memperkuat kekuatan hukum TAP MPR yang sudah diterbitkan sejak dahulu, yakni TAP MPR No.I/MPR/2003.² Dimasukkannya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak serta merta membuat Tap MPR menjadi jelas

status hukumnya. Karena merujuk pada gagasan yang disampaikan oleh Adolf Merkl terkait teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya.³ Hal itu juga dipertegas dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen yang juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*), di mana Kelsen berpendapat bahwa norma hukum-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar di atas sering disebut dengan "*grundnorm*" atau "*ursprungnorm*".⁴

Merujuk pada teori tersebut dan melihat penerapannya di sistem hukum Indonesia di mana kedudukan Tap MPR yang berdiri di antara UUD 1945 dan Undang-Undang maka selayaknya Tap MPR tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan harusnya pula menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang/perpu. Akan tetapi, posisi Tap MPR yang pada awalnya tidak didesain ada dalam konstitusi membuat pembuat undang-undang tampak kebingungan di mana harus menempatkan Tap MPR dalam sistem hukum nasional, dan menjadi pertanyaan selanjutnya adalah sebagai sebuah peraturan, lembaga mana yang mempunyai kewenangan melakukan pengujian terhadap Tap MPR?

Undang-Undang Dasar hasil amandemen telah mengunci pintu pengujian peraturan perundang-undangan hanya terbatas pada 2 (dua) lembaga saja, yaitu Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan Mahkamah Agung untuk pengujian semua

2. Fitri Meilany Langi, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia", *Lex Administratum*, Nomor 1 (2013) 151.

3. Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta:Kanisius,1998), hlm. 25.

4. Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Press,2008), hlm. 54.

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hal inilah yang menyebabkan posisi Tap MPR menjadi dilematis, secara materiil tidak mungkin Tap MPR ditempatkan dibawah Undang-Undang karena substansinya yang mengatur terkait hal-hal yang bersifat mendasar, namun apabila TAP MPR ditempatkan di atas Undang-Undang dan di bawah Undang-Undang Dasar menjadi persoalan terkait lembaga mana yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian. Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan tentu saja kedudukan Tap MPR harus diperlakukan sama dengan peraturan lainnya, yaitu adanya mekanisme konstitusional terkait pengujiannya.

Sebenarnya pengujian terhadap Tap MPR bukan belum pernah dicoba untuk dilakukan, Pada tahun 2013, Ketetapan MPR pernah coba untuk dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi yaitu dengan Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Pengujian 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 Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dalam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah menyatakan bahwa permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Dalam pertimbangan hukumnya mahkamah menyatakan jika bahwa pengujian Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah.⁵

Upaya hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk menguji Tap MPR terbentur oleh keengganan Mahkamah Konstitusi melakukan perluasan kewenangan (*ultra vires*) yang sudah diatur dalam konstitusi, akan tetapi ketundukan dan ketaatan MK terhadap legal-formal yang tecantum dalam konstitusi semakin mempertegas ketidakjelasan persoalan terkait status hukum TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia.

B.1. Desain Ulang Konstitusi terkait MPR

Salah satu upaya untuk mempertegas status hukum Tap MPR adalah dengan cara melakukan desain ulang konstitusi Indonesia. Sudah menjadi

rahasia publik bahwa proses amandemen konstitusi Indonesia dalam rentang 1999-2002 sedikit terburu-buru dan masih menyimpan sejumlah persoalan yang layak untuk diperdebatkan, seperti relasi komisi yudisial dengan Mahkamah Agung ataupun relasi Komisi Yudisial dengan Hakim Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi fokus dalam penelitian ini adalah terkait status hukum Tap MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bagaimana seharusnya konstitusi mengaturnya, dan bagaimana selayaknya posisi MPR di antara lembaga tinggi negara lainnya.

Desain konstitusi terkait status Tap MPR harus diawali dengan melihat bentuk formil Tap MPR terlebih dahulu. Berdasarkan bentuknya (formil), produk hukum bisa dikategorikan ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu keputusan (*beschikking*), peraturan (*regeling*), dan putusan (*vonnis*). Berbeda dengan putusan (*vonnis*) yang mana sudah jelas bahwa yang mempunyai kewenangan mengeluarkan hanyalah hakim sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, di antara *beschikking* dan *regeling* kerap kali terjadi disosiasi pemahaman dikarenakan *subjectum* yang mengeluarkan adalah sama. Oleh karena itulah hal pertama yang harus dilakukan adalah merumuskan terlebih dahulu bentuk dasar Tap MPR, apakah termasuk dalam *beschikking* ataukah *regeling*.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, unsur-unsur utama *beschikking* sebagai penetapan (keputusan) tertulis tersebut meliputi:

- a. penetapan tertulis,
- b. oleh badan atau pejabat tata usaha Negara,
- c. Tindakan hukum tata usaha Negara,
- d. konkrit, individual,
- e. final,
- f. akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Hal itu juga dirumuskan kembali dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN yang dimaksud "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final,

5. Fitri Meilany Langi, Op.Cit, hlm. 75.

yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata". Di lihat dari berbagai norma tersebut dapat ditarik kesimpulan dan dapat dirumuskan unsur-unsur *beschikking*, yakni meliputi; (a) pernyataan kehendak yang bersifat sepihak (bersegi satu), (b) dikeluarkan oleh organ pemerintah, (c) berdasarkan pada norma wewenang yang diatur dalam hukum publik (peraturan perundang-undangan), (d) ditunjukkan untuk hal-hal yang bersifat khusus atau peristiwa konkret dan individual, (e) dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.⁶

Sementara itu definisi peraturan (*regeling*) bisa dilihat dengan mendasarkan pada pengertian peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang tersebut yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Secara konseptual ada 2 (dua) hal pokok yang terdapat dalam pasal ini, yaitu peraturan itu mengikat secara umum dan abstrak. Sifat umum dan abstrak inilah yang kemudian digunakan untuk menjadi garis pemisah antara *regeling* dan *beschikking*, di mana karakteristik *beschikking* adalah sifatnya yang kongkret dan individual sementara itu *regeling* adalah umum dan abstrak.

Peraturan perundang-undangan memiliki 3 (tiga) unsur penting yaitu a) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, sehingga dapat juga disebut hukum tertulis; b) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum; dan c) Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat secara umum. Sedangkan suatu keputusan itu dapat dikategorikan sebagai '*ketetapan*'

atau '*beschikking*' apabila memenuhi beberapa unsur, yaitu: a) keputusan sepihak; b) keputusan tersebut adalah tindakan hukum di lapangan hukum publik; c) keputusan tersebut dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara; d) keputusan mengenai masalah atau keadaan kongkret dan individual; dan e) keputusan dimaksudkan untuk mempunyai akibat hukum tertentu yaitu, menciptakan, mengubah, menghentikan atau membatalkan suatu hubungan hukum.⁷

Batasan yang paling sederhana untuk melihat apakah sebuah produk hukum tersebut dikategorikan sebagai *beschikking* atau *regeling* menurut Jimly Asshidiqie bahwa suatu produk hukum dapat dikategorikan peraturan apabila bersifat mengatur, *pertama*, kepentingan publik; *Kedua*, menyangkut hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warga negara serta antara warga negara dengan pemerintah. Sedangkan *beschikking* merupakan keseluruhan '*ketetapan*' administratif yang dikeluarkan oleh pejabat publik yang dalam kapasitasnya diberikan kewenangan oleh UUD dan/ atau UU untuk mengeluarkan ketetapan tentang sesuatu hal yang bersifat internal dan tidak bersifat publik, sehingga pengikatannya langsung kepada yang bersangkutan.⁸

Secara materiil atau isinya, TAP MPR berada di antara *beschikking* dan *regeling*, karena dalam beberapa ketetapan terlihat Tap MPR mengatur sesuatu yang bersifat umum seperti pemisahan antara TNI dan Polri ataupun persoalan etika berbangsa dan bernegara, namun di sisi lain sejumlah ketetapan mengatur tentang hal-hal yang bersifat individual seperti Pembubaran PKI ataupun penyebutan nama Soeharto dalam TAP MPR Nomor XI/MPR 1998. Akan tetapi secara keseluruhan TAP MPR lebih banyak bersifat mengatur hal-hal yang bersifat umum dibandingkan individual, oleh karena itulah TAP MPR jauh lebih tepat diklasifikasikan sebagai peraturan. Hal itu juga sudah disepakati oleh pembuat Undang-Undang Nomor 12 tahun

6. Oheo K.Haris, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan", Jurnal Yuridika, Nomor 1 (2015).

7. Safri Nugraha, dkk, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta:Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005), hlm.77.

8. Jimly Asshidiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), Hlm. 250-254; Lihat juga di Zainal Arifin Hossein, "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum", Jurnal Rechtsvinding, Nomor 3 (2012), hlm. 313.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana memasukkan TAP MPR dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan tepat di bawah undang-undang dasar dan di atas undang-undang. Namun kata “Ketetapan” sendiri sudah dimaknai sebagai *beschikking* dalam perspektif hukum administrasi negara, karena itulah perlu dilakukan perbaikan terlebih dahulu terkait status formil Tap MPR.

Ketika sudah disepakati bahwa Ketetapan MPR termasuk dalam peraturan (*regeling*), maka yang kemudian perlu untuk dilakukan adalah melakukan penyesuaian dalam konstitusi di mana dimasukkan norma yang terkait dengan kewenangan MPR untuk mengeluarkan peraturan. Apabila merujuk pada konstitusi, semua kewenangan lembaga tinggi negara untuk mengeluarkan peraturan merupakan kewenangan delegatif yang telah diatur dalam undang-undang dasar. Ada beberapa lembaga tinggi negara yang mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan peraturan:

Presiden:

Undang-Undang bersama DPR, Perpu, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden⁹

DPR:

Undang-Undang bersama Presiden¹⁰

Pemerintah Daerah:

Peraturan Daerah¹¹

Terlihat berdasarkan data di atas, semua lembaga tinggi negara yang mempunyai produk hukum berupa peraturan, yang semuanya dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kewenangannya didelegasikan dari Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itulah terkait dengan peraturan yang dibuat oleh MPR sebagai lembaga tinggi negara selayaknya kewenangan tersebut juga didelegasikan dari Undang-Undang Dasar 1945.

Hanya saja peraturan yang dibuat oleh MPR tidak tepat dinamakan Peraturan MPR, karena redaksi kata peraturan diikuti nama lembaga yang membuatnya tidak akan harmoni dan selaras dengan

ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mana semua lembaga tinggi negara seperti 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 mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang bersifat internal yang artinya peraturan tersebut tidak mempunyai kekuatan ke luar.

Oleh karena itulah peraturan yang dimaksud dalam ketentuan ini selayaknya tidak disebut Peraturan MPR sebagai upaya untuk menghindari kerancuan dengan Peraturan MPR yang hanya bersifat internal. Nama yang menurut artikel ini tepat adalah Peraturan Rakyat. Redaksi pada kata rakyat untuk memberikan gambaran bahwa MPR merupakan representasi rakyat secara keseluruhan, karena MPR merupakan gabungan antara pemilih melalui partai politik (DPR) dan perseorangan (DPD), sehingga MPR patutlah dianggap sebagai representasi rakyat yang sebenarnya.

Dengan memberikan kekuasaan baru bagi MPR untuk membuat Peraturan Rakyat, maka diperlukan pula perubahan norma dalam konstitusi Indonesia menjadi berubah sebagai berikut:

Pasal 3

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

9. Fitria Esfandiari, “Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia”, Jurnal Legality, Nomor 2 (2018), Hlm. 267-280.

10. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945

11. Ali Marwan Hsb & Evlyn Martha Julianthy, “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, Jurnal Legislasi Indonesia Nomor 2 (2018) Hlm.1-8.

Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Peraturan Rakyat, maka pembuat undang-undang bisa membuat ketentuan terkait hal tersebut lebih detail dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga hierarki peraturan perundang-undang dalam sistem hukum Indonesia menjadi sebagai berikut:

- a) UUD 1945
- b) Peraturan Rakyat
- c) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Peraturan Presiden
- f) Perda Provinsi
- g) Perda Kabupaten/Kota

Setelah memasukkan Peraturan Rakyat ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai implikasinya diperlukan pula lembaga tinggi negara yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian (*review*), namun yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah lembaga apa yang mempunyai kewenangan untuk mengujinya?. Terkait dengan hal ini terdapat beberapa pilihan yang menurut penulis masing-masing mempunyai kekurangan dan kelebihan,

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai sebuah lembaga tinggi negara memang mempunyai kekuasaan untuk merubah undang-undang dasar, namun proses perubahan undang-undang dasar memerlukan proses yang tidak mudah. Begitupula dengan Peraturan Rakyat, dikhawatirkan apabila kewenangan tersebut diserahkan kepada MPR maka akan timbul potensi yang sama. Selain itu sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, maka MPR selayaknya tidak mengadakan peraturan yang dibuatnya sendiri. Hal ini sesuai dengan asas hukum *Nemo Judex Ideoneus in Propria Causa* yang artinya adalah seorang tidak dapat menjadi hakim untuk mengadili kepentingan dirinya sendiri.
- 2) Mahkamah Konstitusi, apabila melihat lembaga-lembaga yang berada di bawah kekuasaan kehakiman maka Mahkamah

Konstitusi merupakan lembaga yang paling memungkinkan melakukan pengujian terhadap peraturan rakyat. Hal ini disebabkan sebagai sebuah norma yang diposisikan di atas undang-undang, maka satu-satunya pijakan yang bisa digunakan untuk mengujinya adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itulah menurut artikel ini Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang paling berwenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan rakyat.

Tindakan amandemen konstitusi tersebut perlu juga diatur pelaksanaannya dalam undang-undang, terutama terkait dengan bagaimana penyikapan terhadap TAP MPR/MPRS yang saat ini masih berlaku, apakah secara otomatis berubah menjadi Peraturan Rakyat, ataukah harus diputuskan oleh MPR terlebih dahulu?. Ketentuan terkait hal-hal tersebut bisa diatur dalam bab aturan peralihan undang-undang, hal ini diperlukan untuk memberikan kepastian status hukum Tap MPR dalam sistem hukum Indonesia.

C. Penutup

Persoalan terkait status hukum TAP MPR menjadi salah satu dosa sejarah amandemen konstitusi yang perlu untuk diperbaiki. Hal itu disebabkan ketika amandemen tersebut dilakukan tidak mempertimbangkan keberadaan 8 (delapan) TAP MPR yang masih berlaku dalam sistem hukum Indonesia. Pembuat undang-undang kemudian mengeluarkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, namun dikarenakan untuk memberikan penegasan status hukum, TAP MPR dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Oleh karena itulah konstitusi perlu didesain ulang demi memberikan kepastian hukum bagi status TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Perubahan konstitusi tersebut menurut artikel ini hanya perlu dilakukan pada 2 (dua) pasal, yaitu terkait dengan kewenangan pembuatannya (Pasal 3 UUD 1945) dan kewenangan pengujiannya (Pasal 24 C UUD 1945) yang berada di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, menurut peneliti kata Tap MPR juga

mempunyai makna seakan-akan produk hukum ini adalah “*beschikking*”, sehingga kata Ketetapan perlu diubah menjadi Peraturan demi asas kepastian hukum. Namun frase Peraturan MPR dipandang mempunyai kesamaan dengan bentuk Peraturan lembaga negara lainnya (Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), sehingga jauh lebih tepat nama yang digunakan adalah Peraturan Rakyat, sebagai penegas bahwa MPR adalah representasi rakyat secara keseluruhan.

Perubahan amandemen ini mutlak dilakukan sebagai upaya menegakkan asas kepastian hukum yang belum bisa diakomodasi dalam konstitusi dikarenakan adanya kekosongan hukum terkait bagaimana konstitusi memperlakukan TAP MPR/MPRS yang masih berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshidiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta:PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004.

Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta:Kanisius,1998.

Huda, Ni'matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.

Nugraha, Safri dkk. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005.

Jurnal

Esfandiari, Fitria. “Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Jurnal Legality*, Nomor 2 (2018)

Fajarwati, Meirina. “Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Nomor 1 (2018)

Haris, Oheo K. “Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang

Pertambangan”, *Jurnal Yuridika*, Nomor 1(2015)

Hosseini, Zainal Arifin. “Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum”, *Jurnal Rechtsvinding*, Nomor 3 (2012)

Langi,Fitri Meilany. “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Lex Administratum*, Nomor 1(2013)

Marwan, Ali & Evlyn Martha Julianthy. “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Nomor 2 (2018)