

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Ketetapan dan Keputusan

Pengertian antara ketetapan dan keputusan seringkali dipertukarkan antara satu sama lain sehingga terkadang timbul multi penafsiran. Menurut Jimmly Asshidiqie istilah keputusan dan ketetapan adalah sama. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschiking*). Hasil kegiatan penetapan dan pengambilan keputusan administratif disebut sebagai keputusan atau ketetapan merujuk kepada hasil keputusan-keputusan di bidang yudisial.¹¹ Secara konsepsional, antara ketetapan dan keputusan tidak ada perbedaannya.¹² Ketetapan atau keputusan yang berarti *beshickking* sebenarnya sangat terkait dengan tindakan hukum penguasa/pemerintah yang mempunyai sifat bersegi satu. Ketetapan mengandung unsur individual dan konkret (*beshickking*). Lawan dari sebuah produk hukum yang konkret adalah mengatur (*regeling*). Bentuk keputusan atau ketetapan menjadi pembeda dari bentuk aturan yang bersifat mengatur seperti undang-undang (*regeling*). Disini secara essensial maupun substantif ketetapan tidak sejenis dengan undang-undang atau produk hukum lain yang memiliki muatan mengatur (*regeling*) dan umum (*abstract*). Berdasarkan definisi-definisi yang diberikan beberapa sarjana, S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., menyimpulkan beberapa unsur dari ketetapan, antara lain¹³:

¹¹*Ibid.*, hlm 8

¹²S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2004), hlm 74.

¹³Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Kosntitusi*, Volume 10, Nomor 1, 2003, hlm 173

1. Merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan sepihak dari pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan oleh dua belah pihak;
2. Sifat hukum publik diperoleh dari/berdasarkan wewenang atau kekuasaan istimewa; dan
3. Dengan maksud terjadinya perubahan dalam lapangan hubungan hukum.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR secara nomenklatur disebut Ketetapan MPR atau disingkat TAP MPR. Dalam praktik ketatanegaraan di masa orde baru MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Bentuk Ketetapan MPR berkembang dalam praktik ketatanegaraan yang menjadi konvensi ketatanegaraan.¹⁴ Pada praktiknya, MPR tetap eksis mengeluarkan TAP MPR sampai UUD 1945 diamandemen dan mengubah kewenangan MPR selanjutnya.

Dasar hukum pembentukan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang utama adalah Pasal I Aturan Tambahan, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Tahunan MPR pada bulan Agustus 2002.

1) Pasal I Aturan Tambahan:

“Majelis Pemusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis

¹⁴ Widayati, “Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi”, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume III No.1, 2016, hlm 127

Permasyarakatan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”

2) Pasal I Aturan Peralihan:

“Segala peraturan perundang - undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini”.

3) Pasal II Aturan Peralihan:

“Semua lembaga Negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang - Undang Dasar ini”.

4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2002.

5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003.

Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang ada dapat ditemukan beberapa jenis materi yang termuat di dalamnya sebagai berikut:

- 1) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden.
- 2) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat penetapan (*beschikking*).
- 3) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat mengatur kedalam (*interneregelingen*).
- 4) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat deklaratif.
- 5) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat rekomendasi.
- 6) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat perundang - undangan.

Untuk mengetahui apakah suatu norma hukum yang terdapat dalam aturan/keputusan merupakan *Regeling* atau *Beschikking*, yang menjadi tolok ukurannya adalah, apabila materi muatan dalam wujud aturan/keputusan itu sarannya adalah berlaku dan mengikat keluar kepada warga masyarakat secara umum, tidak ditujukan kepada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu (umum-abstrak), maka Keputusan itu adalah *Regeling*), sebaliknya apabila suatu Keputusan

itu dengan ciri atau bersifat individual-konkret, artinya mengatur obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu, maka Keputusan itu adalah *Beschikking*, misal untuk mengetahui suatu Keputusan Administratif yang bersifat Peraturan PerUndang-Undangan (*Regeling*) harus memuat unsur-unsur sebagaimana yang dikemukakan oleh P.J.P.Tak¹⁵, yang dikutip dari Bagir Manan, yaitu:

- 1) Peraturan PerUndang-Undangan berbentuk keputusan tertulis.
Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perUndang-Undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
- 2) Peraturan PerUndang-Undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan,organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum; dan
- 3) Peraturan PerUndang-Undangan bersifat mengikat umum, tidak selalu dimaksudkan selalu mengikat semua orang.

B. Sistem Peraturan Perundang-Undangan

Dalam beberapa literatur peraturan perundang-undangan disejajarkan dengan undang-undang. Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal, hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya

¹⁵ P.J.P Tak, *Rechtsforming in Nederland, Samson H.D Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn Karel Boungeaar, Sari Kuliah Hukum Tata Negara* oleh Prof.Dr. Philipus M. Hadjon pada FH Unair tahun 1998

undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.¹⁶ Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut:

- 1) perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- 2) perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah¹⁷.

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

- 1) bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3) Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Dari pendapat Satjipto Rahardjo menimbulkan sebuah konsekuensi bahwa segala bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara akan masuk sebagai peraturan perundang-undangan apabila memenuhi sifat mengatur (*regeling*) dan mencakup umum (*abstract*). Hal tersebut dibedakan dengan sifat yang melekat

¹⁶ Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, (Jakarta: Ind. Hill.Co, 1992) Hlm. 2-3.

¹⁷ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,(Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 10

dalam suatu keputusan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*).

Regeling= *Besluiten van Algemene Strekking* merupakan “pengaturan yang bersifat umum” , dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan dinyatakan” 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” dalam Penjelasan Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali dan yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 (UU PERATUN) yang dimaksud dengan “pengaturan yang bersifat umum “ ialah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.

Sejalan dengan hal tersebut, Prof.Dr. Bagir Manan, SH, M.CI berpendapat “Aturan-aturan tingkah laku yang mengikat secara umum itu dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan. Hal-hal yang diatur bersifat umum, maka Peraturan PerUndang-Undangan adalah abstrak-umum atau umum-abstrak. Ciri-ciri tersebut dimaksudkan untuk membedakan dengan Keputusan tertulis Pejabat atau lingkungan jabatan berwenang yang individual-konkret yang lazim disebut *Beschikking*. Umum berarti ditujukan untuk umum, abstrak(tidak konkret) berarti ditujukan untuk objek/ peristiwa yang tidak tertentu/

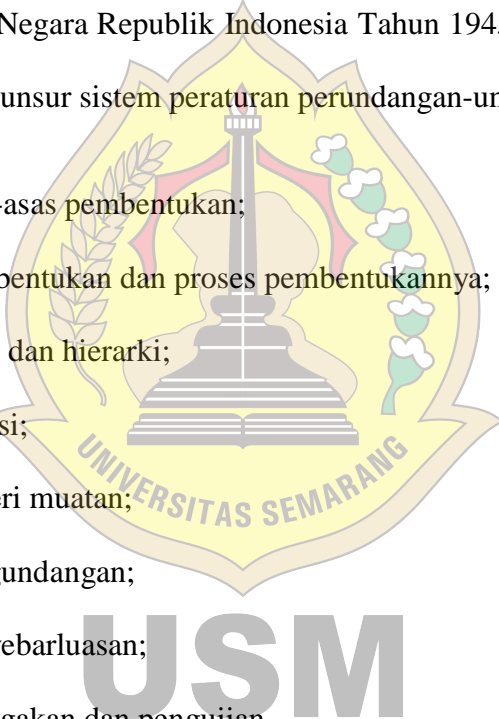
tidak dapat ditentukan.¹⁸ Dengan merujuk pada rumusan pengertian tersebut, terdapat korelasi hukum yang berkesinambungan diantaranya, dengan demikian “pengaturan yang bersifat mengikat secara umum (*Besluiten van Algemene Strekking*)” adalah identik dengan “peraturan PerUndang-Undangan (*Algemene verbindende voorschriften*)”, sebagaimana dipertegas dalam Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU PERATUN yang menyatakan ”yang dimaksud dengan Peraturan PerUndang-Undangan ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah yang juga bersifat mengikat secara umum”.

Beschikking, dalam terminologi Hukum Administrasi (Negara) *Beschikking* diartikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang pengertiannya dalam UU PERATUN dinyatakan “Keputusan Tata Usaha Negara adalah Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan Peraturan PerUndang-Undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final yang berakibat hukum bagi seseorang/ Badan hukum perdata”. Dalam penjelasan UU PERATUN dinyatakan bahwa konkret itu berarti tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan sedangkan individual artinya tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju, dan final adalah Keputusan tersebut bersifat definitif. Oleh karena itu suatu KTUN selalu dianggap sah dan dapat langsung dilaksanakan, sepanjang tidak ada Putusan yang

¹⁸ Maria Farida Indrarti S., *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta : Kanisius, 200), hlm 40

menyatakan bahwa KTUN tersebut adalah tidak sah dan sudah sepatutnya dibatalkan (*Azas Vermoeden van Rechtmatigheid*).¹⁹

Sistem perundang-undangan merupakan suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh-mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas : asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujian yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁰. Berdasarkan definisi tersebut maka unsur-unsur sistem peraturan perundangan-undangan adalah :

- 
- 1) asas-asas pembentukan;
 - 2) pembentukan dan proses pembentukannya;
 - 3) jenis dan hierarki;
 - 4) fungsi;
 - 5) materi muatan;
 - 6) pengundangan;
 - 7) penyebarluasan;
 - 8) penegakan dan pengujian.

Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi* (Yogyakarta : Gajah Mada Press, 1992), hlm 176

²⁰ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta : Konpress dan Tata Nusa, 2008), hlm 30

- 1) Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan perundang-undangan dimaknai bahwa harus ada kejelasan tujuan yang hendak dicapai melalui pembentukan UU yang bersangkutan;
- 2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yaitu DPR bersama-sama dengan Pemerintah, dan dengan keterlibatan DPD untuk RUU tertentu. Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- 3) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yaitu bahwa untuk jenis UU harus berisi materi muatan yang memang seharusnya dituangkan dalam bentuk UU;
- 4) Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa ketentuan yang diatur dalam UU itu harus dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya dan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 6) Asas kejelasan rumusan, yaitu bahwa pengaturan suatu materi ketentuan tertentu dalam UU yang bersangkutan memang

mempunyai tujuan yang jelas dan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

- 7) Asas keterbukaan, yaitu bahwa dalam pembentukan perundang-undangan itu dilakukan secara terbuka, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasannya.

Sementara hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebuah tingkatan produk perundang-undangan dari tertinggi sampai terendah. Menurut TAP MPRS Nomor XX/ MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966), dimana dalam lampiran IIA tentang "Tata urutan perundangan di Indonesia menurut UUD 1945" dirumuskan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
2. TAP MPR,
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Keputusan Presiden,
6. Peraturan pelaksanaan lainnya seperti:

- Peraturan Menteri,
- Instruksi Menteri,
- dan lain-lainnya.

Setelah selama 34 (tiga puluh empat) tahun, maka pada sidang MPR tahun 2000 ditetapkanlah Ketetapan MPR Nomor III/ MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (TAP MPR No. III/MPR/2000), yang menggantikan TAP MPRS/TAP MPRS No. XX/MPRS /1966. Dimana dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut masalah hierarki peraturan perundang-undangan dirumuskan sebagai berikut :

“Tata urutan peraturan perundangundangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundangundangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

DPR pada tahun 2004 memberlakukan Undang-Undang 10 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan untuk menegaskan hierarki

peraturan perundang-undangan sebelumnya dengan mencabut TAP MPR/S dalam susunan hierarki. Pasal 7 Undang-Undang tersebut menjabarkan susunan hierarki peraturan perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar;
2. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Materi susunan hierarki dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dimaksudkan untuk menggantikan dan mengadopsi materi Ketetapan No.III/MPR/2000.²¹ Dicabutnya TAP MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan kontroversi dikalangan akademisi dan politisi. Terdapat anggapan dicabutnya TAP MPR/S sebagai sesuatu yang tidak didasarkan pada pertimbangan yuridis karena masih ada beberapa TAP MPR/S yang masih berlaku. Sebagai respon atas kritik tersebut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 dalam Undang-Undang tersebut kembali memasukan TAP MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar Negeran Republik Indonesia Tahun 1945;

²¹ *Op.cit.*, Jilmy Asshidique, hlm 35

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang atau PERPU;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan daerah provinsi;
7. Peraturan Daerah Kab/Kota.

Diberlakukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadikan TAP MPR/S masih eksis sampai sekarang meskipun MPR sudah tidak lagi mengeluarkan TAP MPR/S.

C. Kedudukan TAP MPR

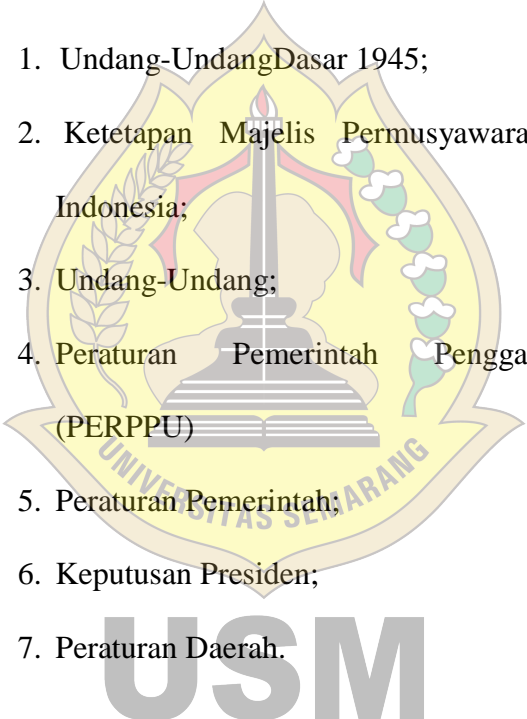
Pada tahun 1966 dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 pada Lampiran 2, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPRS
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
 - Peraturan Menteri;

- Instruksi Menteri;

- Dan lain-lainnya.

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi transformasi kewenangan MPR yang sebelumnya menjalankan fungsi GBHN dihapuskan sehingga berdampak pada kedudukan TAP MPR. Menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/ 2000 sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

- 
1. Undang-Undang Dasar 1945;
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 3. Undang-Undang;
 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)
 5. Peraturan Pemerintah;
 6. Keputusan Presiden;
 7. Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diberlakukan sebagai penegasan terhadap Ketetapan MPR RI No. III/MPR/ 2000. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dijabarkan hierarki peraturan perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang - Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

TAP MPR dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dihapuskan sebagai implikasi perubahan UUD 1945 yang salah satu agenda perubahan menghapuskan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Perubahan kewenangan TAP MPR menyebabkan kedudukan TAP MPR tidak lagi berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diberlakukan untuk mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Kedudukan TAP MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan :

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

D. Keberlakuan TAP MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan

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.

Menurut hasil penelitian Sri Soemantri, materi muatan Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut²²:

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 materi muatannya Tap MPR dapat dibedakan ke dalam empat jenis, yaitu²³:

²² Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara* (Bandung : Remadja Karya CV, 1985) hlm. 30.

- 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:

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

Setelah UUD 1945 diamandemen yang menyebabkan transformasi kewenangan MPR. Perubahan kewenangan MPR membawa implikasi terhadap peninjauan status materi TAP MPR/S yang telah berlaku selama 34 tahun. Peninjauan tersebut dilakukan melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali TAP MPR/S. Sejak Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 (TAP MPR No. I/MPR/2003) yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2003. Berdasarkan TAP MPR tersebut, TAP MPR/S Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 diklasifikasikan ke dalam 6 (enam) kelompok, yaitu:

²³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Alumni, Bandung, 1997) hlm. 100.

1. Kelompok TAP MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 ketetapan);
2. TAP MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu (3 ketetapan);
3. TAP MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 ketetapan);
4. TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (11 ketetapan);
5. TAP MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-RI hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 ketetapan);
6. TAP MPR/S yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat einmalig (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 ketetapan).

Berdasarkan hasil klasifikasi tersebut ternyata masih terdapat beberapa Ketetapan MPRS dan MPR yang masih harus berlaku, baik berlaku dengan ketentuan maupun berlaku sampai dengan dibentuknya UU yang mengatur materi muatannya. Hal ini berarti masih terdapat beberapa Ketetapan MPRS dan MPR yang secara substansial masih harus diberlakukan dan pemberlakuannya pun harus mempunyai dasar hukum. Sampai dewasa ini terdapat 13 TAP MPR yang masih berlaku dan dijadikan dasar dari Undang-Undang Tahun 2012 tahun 2011 menetapkan kedudukan TAP MPR menjadi salah satu jenis hierarki peraturan

perundang-undangan. Rincian dari 13 TAP MPR yang masih berlaku adalah sebagai berikut²⁴:

1. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
2. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor-Timor
4. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
7. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

²⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung : Armico, 1987), hlm. 31-34.

8. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
9. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
13. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

E. Wewenang MPR Dalam Menjalankan TAP MPR

Pasal 3 UUD 1945 mengatur wewenang MPR :

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

Wewenang dan tugas MPR diatur lebih spesifik dalam Pasal 4,5 dan 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah :

Pasal 4

MPR berwenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, 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 sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 5

MPR bertugas:

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 6

- (1). Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program

dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2). Dalam menyusun program dan kegiatan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- (3). Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4). MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR dalam peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari penjabaran dalam Pasal 4,5 dan 6 UU MD3 dan Pasal 3 UUD 1945 MPR sudah tidak lagi memiliki wewenang menetapkan GBHN. Kewenangan MPR yang dihapus setelah UUD 1945 diamendemen adalah penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai penjabaran dari UUD 1945.

“Menurut ketentuan Pasal 3 juncto Pasal 37 UUD 1945 yang asli (sebelum perubahan), Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang (i) menetapkan undang-undang dasar, (ii) mengubah undang-undang dasar, (iii) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (iv) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Mengapa MPR diberi kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan (daripada) negara? Selain untuk memberikan pedoman kerja bagi Presiden dalam melaksanakan tugasnya, garis-garis besar haluan (daripada) negara itu diperlukan karena pedoman atau haluan-haluan kebijakan bernegara itu diperlukan karena pedoman atau haluan-haluan kebijakan bernegara yang ditentukan oleh UUD 1945 sangat atau bahkan terlalu ringkas dan sederhana. Oleh karena itu, di samping haluan-haluan yang telah ditentukan dalam UUD 1945, masih diperlukan haluan-haluan negara yang lebih jelas di luar UUD 1945.²⁵

Implikasi dari perubahan kewenangan membawa dimensi baru bagi sistem kerja MPR yaitu tidak lagi membuat produk hukum TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang cukup signifikan seperti era sebelumnya. Perubahan ini diwujudkan sebagai salah satu tuntutan reformasi agar supremasi MPR dihapuskan. Hilangnya supremasi MPR berarti berhentinya MPR

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-2, 2011), hlm 33

merumuskan GBHN dalam bentuk sebuah ketetapan yang secara nomenklatur disebut TAP MPR. Sementara MPR dahulu mempunyai kewenangan menjalankan GBHN yang diasumsikan artikulator dari UUD 1945 maka MPR sebelum amandemen UUD 1945 menetapkan TAP MPR sebagai wujud fungsi menjalankan GBHN. TAP MPR sendiri secara nomenklatur tidak diatur dalam UUD 1945. Eksistensi TAP MPR mulai mengalami penerimaan dalam hukum tata negara semenjak MPR rutin mengeluarkan TAP MPR sehingga keberadaan produk hukum TAP MPR diterima sebagai sebuah kebiasaan hukum. Dari perspektif filosofis hakekat TAP MPR bisa dianalisa menggunakan pendekatan teori piramida hukum yang digagas oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Hans Kelsen adalah salah satu pemikir hukum besar yang dikenal sebagai penganut mazhab positivisme hukum. Dari beberapa pemikiran Hans Kelsen yang terkenal adalah teori tentang piramida hukum atau *Stufenbautheorie*. Gagasan Hans Kelsen dengan *Stufenbautheorie* pada hakikatnya merupakan usaha untuk membuat kerangka suatu bangunan hukum yang dapat dipakai di manapun, dalam perkembangan selanjutnya diuraikan Hans Nawiasky dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang menggariskan bahwa selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah.

Berkaitan dengan hierarki norma, Hans Nawiasky mengelompokkannya ke dalam empat kelompok besar, yaitu:

- (1).Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- (2).Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);

(3).Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang- Undang "formal");

(4).Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan otonom).

Pengelompokkan hierarki norma hukum ini lazim disebut dengan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*.

Ketetapan MPR dapat dikategorikan sebagai *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara) meskipun kedudukannya berada di bawah UUD 1945. Meskipun kedudukannya di bawah UUD 1945, Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai *Formell Gesetz* (Undang-Undang). Kedudukan Ketetapan MPR yang demikian ini memang unik, khas, dan tidak ditemui dalam norma-norma hukum pada umumnya di kebanyakan negara.

