

**TESIS**

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN  
RAKYAT (MPR) REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN  
SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar  
Magister Hukum (M.H.) Program Magister Ilmu Hukum



**OLEH:  
PEKANBARU  
AMIRHAN**

**NOMOR MAHASISWA : 201021047**

**BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

**PEKANBARU**

**2022**

# TESIS

## KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

NAMA : AMIRHAN  
NOMOR POKOK MAHASISWA : 201021047  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji  
Pada Tanggal 30 Maret 2022  
Dan Dinyatakan Lulus

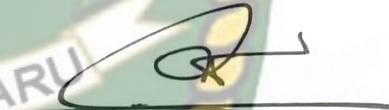
### TIM PENGUJI

Ketua



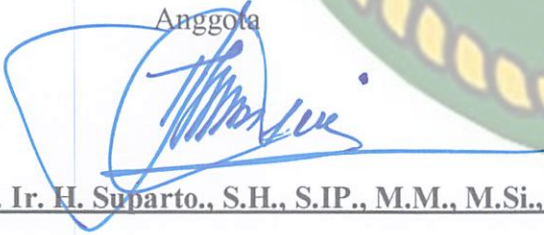
Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir S.H., M.Hum

Sekretaris



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

Anggota



Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H

Anggota



Prof. Dr. Thamrin S, S.H., M.Hum

Mengetahui,  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

TESIS

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN  
RAKYAT (MPR) REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN  
SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

NAMA : AMIRHAN

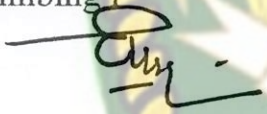
NOMOR MAHASISWA : 201021047

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing

Pembimbing I

Tanggal

  
Prof. Dr. Hj. Elldar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Tanggal 29.11.2021

  
Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

Mengetahui :

Ketua Program Studi

  
Dr. Surizki Febrianto, SH. MH

## BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah dilaksanakan bimbingan tesis terhadap:

Nama : Amirhan  
Nomor Pokok Mahasiswa : 201021047  
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara  
Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir S.H., M.Hum  
Pembimbing II : Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum  
Judul Tesis : Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

No	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf Pembimbing I	Paraf Pembimbing II
1	Senin, 1 November 2021	Tambahkan penjelasan mengenai kedudukan TAP MPR didalam latar belakang dengan merujuk buku Teori Perundang-undangan		
2	Sabtu, 6 November 2021	Tentukan Posisi TAP MPR, Sebutkan yang masih berlaku dan diakui dalam hierarki perundang-undangan		
3	Sabtu, 13 November 2021	Tambahkan penjelasan pada bab hasil penelitian dan fokus pada apa yang akan diteliti		

4	Selasa, 16 November 2021	Memperbaiki Substansi Abstrak, arti penting judul dilatar belakang, Tujuan Penelitian, metodologi dan hasil penelitian	✓
5	Sabtu, 20 November 2021	Tambahkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019, lalu tambahkan pendapat peneliti lebih rinci terkait kedudukan TAP MPR pada hasil penelitian	✓
6	Senin, 29 November 2021	Pengecekan hasil perbaikan dan ACC	✓

Pekanbaru, 17 Maret 2022

Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau

Direktur,

  
Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M. Hum  
NIP. 195408081987011002



# PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT Nomor: 064/A-UIR/5-PPS/2022

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : AMIRHAN  
NPM : 201021047  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 17 Maret 2022 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui  
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum

  
Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 17 Maret 2022  
Staf Pemeriksa

  
Meini Giva Putri, S.Pd.

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip *meinigiva*

# Turnitin Originality Report

Processed on: 17-Mar-2022 08:18 WIB  
ID: 1785992717  
Word Count: 21747  
Submitted: 1

Similarity Index	Similarity by Source
27%	Internet Sources: 28%
	Publications: 11%
	Student Papers: 6%

KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR)  
REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN  
SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG  
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945 By Amirhan Amirhan

5% match (Internet from 05-Feb-2022)

<https://repository.usm.ac.id/files/skripsi/A11A/2015/A.111.15.0003/A.111.15.0003-15-File-Komplit-20190222105220.pdf>

4% match ()

ANDI PRIYONO, -. "EKSISTENSI PUTUSAN BADAN PENGAWAS PEMILU REPUBLIKINDONESIA NOMOR 07/LP/PP/ADM/RI/00.00/V/2019 TERHADAP PELANGGARAN TATA CARA DAN PROSEDUR DALAM INPUT DATA SISTEM INFORMASI PENGHITUNGAN SUARA (SITUNG) PEMILU 2019 YANG TIDAK DILAKSANAKAN OLEH KPU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU", 2020

3% match (Internet from 26-Oct-2021)

<https://123dok.com/document/q7In6ery-implikasi-pengujian-ketetapan-ketatanegaraan-republik-indonesia-mahkamah-konstitusi.html>

3% match ()

riananda, martha. "DINAMIKA KEDUDUKAN TAP MPR DI DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN", 'Fiat Justisia', 2015

3% match (Internet from 14-Apr-2021)

<http://journal.unilak.ac.id/index.php/Respublica/article/download/6016/2580/>

3% match ()

Irwandi, Irwandi. "Kedudukan TAP MPR dan Implikasinya terhadap Hierarki Peraturan Perundang Undangan di Indonesia", INOVATIF | Jurnal Ilmu Hukum, 2015

2% match (Internet from 10-Oct-2020)

[http://repository.widyamataram.ac.id/uploads/pdfs/vol\\_22\\_no\\_1\\_2015.pdf](http://repository.widyamataram.ac.id/uploads/pdfs/vol_22_no_1_2015.pdf)

2% match (Internet from 26-Oct-2020)

<https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/543/05.2%20bab%202.pdf?isAllowed=y&sequence=8>

1% match (Internet from 20-Sep-2021)

<https://123dok.com/document/qyx1vqry-kedudukan-implikasinya-terhadap-hierarki-peraturan-perundang-undangan-indonesia.html>

1% match (<https://core.ac.uk/download/pdf/228855044.pdf>)

<https://core.ac.uk/download/pdf/228855044.pdf>

1% match (<https://digilib.uns.ac.id/dokumen/download/61734/MjkwMDk3/Analisis-Perbandingan-Majelis-Permusyawaratan-Rakyat-Sebelum-dan-Setelah-Amandemen-Undangundang-Dasar-Negara-Republik-Indonesia-Tahun-1945-Ditinjau-dari-Aspek-Konstitusionalisme-abstrak.pdf>)

<https://digilib.uns.ac.id/dokumen/download/61734/MjkwMDk3/Analisis-Perbandingan-Majelis-Permusyawaratan-Rakyat-Sebelum-dan-Setelah-Amandemen-Undangundang-Dasar-Negara-Republik-Indonesia-Tahun-1945-Ditinjau-dari-Aspek-Konstitusionalisme-abstrak.pdf>

1% match (Internet from 23-Oct-2017)

<http://www.herdi.web.id/wp-content/uploads/2017/07/Kedudukan-TAP-MPR-Dalam-Sistem-Perundang-Undangan-Indonesia.pdf>

TESIS KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) Program Magister Ilmu Hukum OLEH: AMIRHAN NOMOR MAHASISWA : 201021047 BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU PEKANBARU 2022 ABSTRAK Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tata urutan perundang-undangan tersebut tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mengetahui implikasi hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca Amandemen Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Metode penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif dan jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perbandingan (Comparative Approach) dan Pendekatan sejarah (Historical Approach). Adapun metode yang

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**NOMOR : 255 / KPTS / PPS-UIR / 2022**  
**TENTANG**  
**PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA**  
**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR**

**DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

- Menimbang :
1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
  2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
  3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

- Mengingat :
1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
  2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
  3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
  4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
  5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan
  6. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
  7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
  8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau
  9. Surat permohonan perubahan Judul **saudarafi Amirhan** tertanggal 18 Maret 2022

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan :
1. Menunjuk :

No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum	Guru Besar	Pembimbing I
2.	Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum	Guru Besar	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : Amirhan  
N P M : 201021047  
Program Studi / BKU : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara  
Judul Proposal Tesis : **"KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945"**

2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Dengan terbitnya surat keputusan ini maka segala sesuatu yang berhubungan dengan ketentuan di atas dinyatakan tidak berlaku lagi
6. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.  
**KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU  
PADA TANGGAL : 28 Maret 2022

Direktur,



**Prof . Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum**  
**NIP. 195408081987011002**

Tembusan disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
2. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Amirhan  
Nomor Pokok Mahasiswa : 201021047  
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara  
Tempat/Tanggal Lahir : Tapus / 21 Februari 1997  
Alamat Rumah : Jl. Melati II, Kel. Bina Widya, Kota Pekanbaru  
Judul Tesis : **Kedudukan Ketetapan Majelis  
Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik  
Indonesia Sebelum dan Setelah Amandemen  
Undang-Undang Dasar Negara Republik  
Indonesia Tahun 1945**

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain (plagiat) maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan. Demikian pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 17 Maret 2022

Yang menyatakan,



Amirhan  
NPM. 201021047

## ABSTRAK

Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tata urutan perundang-undangan tersebut tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mengetahui implikasi hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Metode penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif dan jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) dan Pendekatan sejarah (*Historical Approach*). Adapun metode yang digunakan adalah melalui studi kepustakaan/studi dokumen. Bahan hukum yang telah terkumpul dari studi kepustakaan diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasi dengan sistematis secara Deskriptif Kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan sebelum perubahan UUD 1945, cakupan luas materi muatan yang diaturinya tidak hanya terbatas pada hal-hal ditentukan dalam UUD 1945. Jika diklasifikasikan, ada Ketetapan MPR yang memenuhi unsur sebagai peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR sejenis penetapan administrasi Negara (*beschikking*), Ketetapan MPR berupa perencanaan (GBHN), dan Ketetapan MPR peraturan kebijakan (*beliedregels*) di bidang administrasi negara. Setelah amandemen UUD 1945, maka kedudukan hukum Ketetapan MPR menjadi sumir, di satu sisi perubahan pasal-pasal UUD 1945 dan adanya ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*), karena tidak lagi memiliki dasar konstitusioanal dalam UUD 1945. Namun dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 kedudukan hukum Ketetapan MPR menjadi hidup kembali sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dengan pembatasan sebagaimana disebut dalam penjelasan Pasal 7 ayat 1 huruf b, yakni Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku sebagaimana ditentukan dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003.

**Kata Kunci :** *Kedudukan Tap MPR, Sumber Hukum Indonesia, MPR RI.*

## ABSTRACT

The re-inclusion of the Decree of the People's Consultative Assembly in the statutory order absolutely has legal implications or consequences that require rational explanations so as not to give rise to different legal interpretations. The position of the Decree of the People's Consultative Assembly cannot be separated from the position and authority of the People's Consultative Assembly in the Indonesian constitutional system. The amendments to the 1945 Constitution after the reformation had consequences for the position and authority of People's Consultative Assembly.

The purpose of this study was to determine the position of the Decree of the People's Consultative Assembly before and after the Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Besides, it was aimed to find out the legal implications of the Decree of the People's Consultative Assembly after the Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

The research method used was normative legal research and the type of approach used was the Comparative Approach and the Historical Approach. The method used was through literature study/document study. Legal materials that have been collected from the literature study were processed by means of selection and then classified systematically in a qualitative descriptive manner.

The results show that in the State administration practice prior to the amendment to the 1945 Constitution, the broad scope of content that was regulated was not only limited to those specified in the Constitution of 1945. If classified, there are MPR Decrees that fulfill elements as statutory regulations, MPR Decrees are similar to administrative State stipulations (*beschikking*), MPR Decrees in the form of planning (*GBHN*), and MPR Decrees on policy regulations (*beliedregels*) in the field of state administration. After the amendment to the 1945 Constitution, the legal position of the MPR Decrees became scarce. On the one hand, changes to the articles of the 1945 Constitution and the provision of Article 1 of the Additional Rules resulted in the loss of the MPR's authority to form regulatory MPR Decrees (*regeling*), because they no longer have constitutional basis in the 1945 Constitution. However, with the enactment of Law Number 12 of 2011 the legal position of the MPR Decree has become reaffirmed as a form of legislation with the limitations as stated in the explanation of Article 7 paragraph 1 letter b, namely the MPRS/MPR Decree which is still valid as specified in MPR Decree Number 1/MPR/2003.

**Keywords : Position of MPR Decree, Source of Indonesian Law, MPR RI.**

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillahirabbil A'lamin...*

Segala puji syukur kehadiran Allah SWT yang tak terhingga, karena dengan izin Allah semuanya berjalan sesuai dengan rencana, dan rencana yang terbaik adalah rencana yang diridhoi oleh Allah SWT. Alhamdulillah penelitian dan skripsi dengan judul ***“Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*** dapat terselesaikan dengan tepat waktu, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) pada Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana, Universitas Islam Riau.

Sholawat serta salam selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang akan memberi syafa'at kelak ketika manusia dilanda kebingungan dalam kepanikan dan tidak ada seorangpun yang dapat memberikan syafa'atnya kepada umat manusia kecuali beliau, semoga kelak kita mendapat bagian dari syafa'at beliau, Aamiin. Dalam proses penyusunan Tesis ini, penulis tentu mengalami hambatan, rintangan, sejak dimulai penyusunan hingga proses pengumpulan data sampai selesai. Namun berkat do'a dan dorongan dari berbagai pihak, penulis dapat menyelesaikan sesuai dengan jadwal yang direncanakan.

Sebagai ucapan rasa syukur atas terealisasinya Tesis ini, perkenankan penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orang tua, Ibu Erdawati dan Ayah Haposan (Alm) semoga beliau husnul hotimah dan diangkat derajatnya dalam ridho Allah

- SWT, dan mendapatkan keberkahan yang melimpah dari perjuangan mendidik putranya.
2. Bapak Prof. Dr. Syafrinaldi, S.H M.CL selaku Rektor Universitas Islam Riau beserta jajarannya.
  3. Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau beserta jajarannya.
  4. Bapak Dr. Surizki, S.H.M.H, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau beserta jajarannya.
  5. Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M. Hum selaku Pembimbing 1, dan Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum selaku Pembimbing 2 Tesis saya, yang tidak henti-hentinya mendorong guna segera menyelesaikan jenjang S2.
  6. Pimpinan perpustakaan Pascasarjana Universitas Islam Riau bersama jajarannya yang sudah membagikan sarana buat memudahkan saya selaku peneliti dalam mencari referensi.
  7. Kepada seluruh sahabat-sahabat penulis, khususnya keluarga angkatan Magister Ilmu Hukum September 2020, serta sahabat-sahabat yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu, semoga selalu mendapatkan keberkahan dan dapat mengamalkan ilmu yang didapatkan kelak di masyarakat, tetap jaga semangat dan kekompakan demi kebanggaan almamater tercinta.

Atas do'a dan bimbingan semua pihak, penulis mengucapkan terima kasih dan mohon maaf jika tidak dapat di sebutkan namanya satu persatu, semoga Allah SWT, terus menebarkan keberkahan kepada kita semua.

Pekanbaru, 17 Maret 2022

Amirhan



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	16
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	16
D. Kerangka Teori.....	18
E. Konsep Operasional .....	34
F. Metodologi Penelitian .....	36
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KETETAPAN MPR</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Ketetapan dan Keputusan .....	42
B. Keberlakuan Tap MPR dalam Sistem Perundang-undangan .....	47
C. Wewenang MPR dalam Menjalankan Tap MPR .....	51
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. ....	58
B. Implikasi Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	91
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran.....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (*social status*).<sup>1</sup> Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu. Sehingga Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan hal yang telah ditetapkan sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.<sup>2</sup> Peraturan perundang-undangan tentu saja berbeda dengan Undang-undang ataupun pemaknaan akan sistem hukum pada umumnya. Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundangundangan 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

---

<sup>1</sup> Dendi Sugono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014, hlm. 180.

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.<sup>3</sup>

Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut: <sup>4</sup>

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

Sedangkan Satjipto Rahardjo, memberikan batasan mengenai perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan cirri-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) Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.

Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 29.

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 10.

Pendapat Satjipto Rahardjo tersebut melahirkan konsekuensi, bahwa pengertian dan definisi peraturan perundang-undangan dikunci pada aspek ketentuan yang mengatur (*regeling*) dengan sifat berlaku umum, tidak kongkrit dan ditujukan untuk publik. Hal tersebut berbeda dengan sifat yang melekat dalam suatu keputusan (*becshikking*) yang bersifat kongret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*). Jika ditarik dalam konteks sistem perundang-undangan Indonesia, maka suatu produk hukum dalam setiap tingkatan kelembagaan Negara dapat dikatakan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, jika memenuhi unsur peraturan (*regeling*) sebagaimana yang disebutkan oleh Satjipto Rahardjo tersebut.

Setidaknya ada 2 (dua) aspek yang mendasari struktur dan karakteristik peraturan perundang-undangan dimasing-masing Negara. Pertama, ilmu pengetahuan yang berkembang di Negara yang bersangkutan. Kedua, sistem ketatanegaraan yang berlaku di Negara tersebut. Jika berkaca pada kondisi Indonesia, peraturan perundang-undangan yang kita miliki, sangat ditentukan oleh sistem ketatanegaraan yang berlaku. Sebagai contoh, kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat ditentukan oleh pengaturan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum dan sesudah amandemen. Disamping itu, peraturan perundang-undangan Indonesia juga banyak mengadopsi sistem yang berlaku di Negara-negara penganut sistem *Eropa Continental*. Namun demikian, sifat adopsi yang dilakukan Negara kita tidak harus menelan

---

<sup>5</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, Cet. Ke-VII, hlm. 83-84.

mentah-mentah apa yang berlaku dalam sistem *Eropa Continental* tersebut.<sup>6</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan berlaku di Negara Indonesia. Bahkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-undang, Peraturan pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.<sup>7</sup> Hal ini ditegaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undangan, bukan berarti keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diakui. Akan tetapi norma yang diatur dalam setiap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sejak awalnya tahun 1966 sampai tahun 2002 tetap diakui sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak ditetapkan dengan Undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan bahwa produk hukum yang

<sup>6</sup> Martha Riananda, "Dinamika Kedudukan Tap MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan", dari <https://journal.fhlm.unila.ac.id>, jurnal di akses pada 3 januari 2021.

<sup>7</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Jogjakarta, 2011, hlm. 17.

dibuat berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Materi muatan dalam Undang-undang Dasar berisi tiga macam:<sup>8</sup>

- a. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.
- b. Susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.
- c. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Kondisi tersebut yang pada akhirnya menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di bawah UUD 1945, sehingga ketentuan-ketentuan yang ditentukan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan pelaksanaan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh Undang-undang Dasar. Oleh karena itu, ditinjau dari materi muatannya, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Sementara dapat dikelompokkan menjadi:<sup>9</sup>

- a. Ketetapan mengenai kedudukan, tugas, dan tanggungjawab lembaga-lembaga negara.
- b. Ketetapan yang berisi garis-garis kebijakan umum yang akan dijalankan oleh negara melalui atau lembaga negara khususnya Presiden.
- c. Ketetapan yang berisi prinsip-prinsip tertentu dan tidak bersifat mengatur.
- d. Ketetapan yang materinya langsung mengikat umum.

<sup>8</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm. 56-57.

<sup>9</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masadepan*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm. 174.

Ditinjau dari segi sifat isinya, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara dapat digolongkan menjadi:<sup>10</sup>

- 1) Ketetapan yang bersifat mengatur.
- 2) Ketetapan yang bersifat penetapan / *beschikking*.
- 3) Ketetapan yang bersifat deklatur.

Dalam perkembangannya terdapat beberapa materi yang lebih bervariasi:

- 1) Ketetapan yang bersifat deklatur.
- 2) Ketetapan yang bersifat rekomendasi.
- 3) Ketetapan yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat umum.

Berdasarkan pada penggolongan tersebut, dan dikaitkan dengan unsur-unsur suatu peraturan perundang-undangan di atas yang bersifat tertulis, umum dan dibentuk oleh lembaga yang berwenang. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat di kualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi tidak semua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat di kualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, sebagaimana dalam pembagian di atas, dikarekan ada juga yang bersifat deklatur dan penetapan, yang mana materi muatannya bukan merupakan suatu peraturan.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 36.

<sup>11</sup> Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 83.

Adapun Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sampai sekarang masih berlaku, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlaran di seluruh wilayah Republik Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau ajaran komunisme, Marxisme, Leninisme, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor-Timur.

Namun yang menjadi persolan ialah ketika dalam rentang waktu 2004 hingga 2011 terjadinya persoalan akibat tidak dimasukkannya Ketetapan MPR kedalam hierarki perundang-undangan Indonesia, disinilah titik permasalahan dalam penelitian ini dikarenakan dikhawatirkan tidak adanya payung hukum (landasan yang mendasar) bagi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia dan ketetapan lainnya. Dengan demikian para kader atau simpatisan PKI dengan mudahnya merasa bahwa aturan yang digunakan untuk melarang segala bentuk aktivitasnya sudah tidak menjadi acuan lagi.

Berikut transisi aturan yang mengatur mengenai Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia. Bahwa Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 menempatkan

Ketetapan MPR sebagai sumber hukum pokok (*staatsgrundgesetz*) dalam tata urutan perundang-undangan Indonesia yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan Negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 sebagai aturan yang menentukan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang pada masa ini mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 untuk meninjau status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku. Dan Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dikeluarkan dari hierarki perundang-undangan Indonesia akibat dari tugas dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) akan tetapi hanya bersifat penetapan (*beschikking*).

Berdasarkan UU. No. 12/2011, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah Undang-undang Dasar 1945. Untuk memberikan kepastian hukum untuk mengakomodir Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku.

Setelah diundangkannya UU. No. 12/2011 tentang Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia, menandakan bahwa dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan. Dimana sebelumnya dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan mengacu pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dan sekarang

beralih pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Tentu saja perubahan ini sebagai suatu bentuk penyesuaian terhadap kondisi berbangsa dan bernegara yang terus berkembang, sehingga perlu adanya penyesuaian terlebih lagi terkait dengan aturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan diharapkan dapat memberikan rasa keadilan bagi rakyat.

Selain itu juga, eksistensi Undang-undang ini sangat dibutuhkan guna mencapai tertib hukum yang baik, karena Undang-undang ini juga mengatur tentang hirarki perundang-undangan. Dimana akan ditentukan mana peraturan yang tertinggi sampai pada posisi terendah, dengan konsekuensi, hukum yang rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Oleh karena hanya dengan kaidah aturan yang terus tersusun secara hirarkis, hukum sebagai suatu sistem dapat terbangun. Dikarekan tidak akan menimbulkan pertentangan antara satu dengan yang lainnya. Di lain pihak, demokrasi yang sedang dibangun di negara ini juga membutuhkan peraturan perundang-undangan/regulasi. Demokrasi tanpa regulasi akan menjadi demokrasi tak beraturan, yang cenderung akan merusak atau anarkis. Demokrasi di samping menjamin kebebasan juga mensyaratkan batasan. Pembatasan yang demokratis dapat dilakukan melalui proses legislasi yang juga demokratis.<sup>12</sup>

Penetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat kedua setelah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dapat

---

<sup>12</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Cet. Ke-1, hlm. 23.

dibenarkan apabila mengacu pada teori *Stufentheori* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dengan alasan ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mengurutkan tingkatan norma hukum perundang-undangan, dimana norma yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya.<sup>13</sup> Akan tetapi apabila penyusunan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk mengelompokkan norma-norma hukum perundang-undangan sebagai teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiansky, pengelompokan norma-norma tersebut yaitu sebagai berikut :

Kelompok I : *staats Fundamental Norm* ( norma fundamental Negara)

Kelompok II : *Staat grunggezet* ( aturan dasar negara/aturan pokok negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang “Formal”)

Kelompok IV : *verordnung and Autonome Satzung* ( aturan pelaksana dan aturan otonom)

Bersumber pada pada pengelompokan itu Ketetapan Badan Permusyawaratan Orang tidak pas bila di masukan ke dalam pengelompokan norma peraturan perundangan ataupun *Formell Gezeltz*, sebab bukan tercantum peraturan perundangan (*Gezetz*), melainkan selaku ketentuan bawah negeri (*staatsgrundgezet*). Terilhami dari filosofi Nawiansky, Maria Farida mengemukakan kalau tidak pas bila Ketetapan Badan Permusyawaratan Orang digolongkan ke dalam peraturan perundang- undangan sebab memiliki tipe norma yang lebih besar serta berlainan dari norma yang ada dalam Hukum.

<sup>13</sup> Riri Nazriyah, *Op Cit.*, hlm. 292-293.

Perbedaannya yaitu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga negara tertinggi dan tinggi dalam negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Sedangkan pengaturan dalam Hukum bisa menata masyarakat negeri serta masyarakat dengan cara langsung, serta pula bisa menempelkan ganjaran kejahatan serta ganjaran pemaksa kepada pelanggaran norma-normanya.<sup>14</sup>

Menyamakan filosofi tahapan norma (*stufentheory*) dari Hans Kelsen serta filosofi tahapan hokum (*die Theory vom Stufentordnung der rechnormen*) dari Hans Nawiansky bisa dilihat terdapatnya bayangan dari kedua sistem norma hukum negeri Indonesia. Dalam sistem norma hukum Indonesiam norma- norma hukum diberlakukan terletak dalam satu sistem berlapis-lapis serta berjenjang- jenjang sekalian, bergerombolan, dimana sesuatu norma itu berkaku, berasal, serta bersumber pada norma yang lebih besar, serta norma yang lebih besar legal berasal serta bersumber pada pada norma- norma yang lebih besar lagi, begitu berikutnya hingga pada sesuatu norma bawah negeri (*staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, ialah Pancasila. Determinasi ini, menaruh kalau hirarki peraturan perundang-undangan bersumber pada Hukum No 12 Tahun 2011, tidak hanya berangkap serta bersusun pula dikelompokkan bersumber pada tingkatannya, alhasil pas bila Ketetapan Badan Permusyawaratan Orang ditempatkan selaku salah satu

<sup>14</sup> Maria Farida, *Op. Cit.*, hlm. 76-77.

tipe peraturan perundang-undangan dalam UU. No. 12/2011 sebab Ketetapan Badan Permusyawaratan Rakyat perannya ialah selaku ketentuan bawah.<sup>15</sup>

Pendapat tersebut juga sesuai dengan pendapat Hamid S. Attamimi, yang mengatakan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan (*Formell Gesetz*) adalah undang-undang kebawah Dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

---

<sup>15</sup> Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2010, hlm. 84.

Salah satu pergantian berarti dalam UUD 1945 yang pengaruhi peran serta wewenang Badan Permusyawaratan Orang merupakan pergantian pada bagian wujud serta independensi Negeri, spesialnya pada Artikel 1 bagian( 2) UUD 1945. Saat sebelum amandemen dituturkan bahawa“ independensi terletak ditangan orang serta dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Orang”, sebaliknya sehabis amandemen dirubah jadi“ independensi terletak ditangan orang serta dilaksanakan bagi Hukum Bawah”. Pergantian yang penting pula nampak pada Artikel 3 UUD 1945, bila saat sebelum amandemen Badan Permusyawaratan Orang diserahkan wewenang buat memutuskan GBHN( Garis Besar dari Arah Negeri) hingga sesudah amandemen wewenang itu tidak legal lagi.<sup>16</sup> Tetapi bagi Mahfud MD, pemosisian Ketetapan Badan Permusyawaratan Orang selaku peraturan perundangan. Menetapkan itu sebenarnya hanya dapat diartikan penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret individual.<sup>17</sup>

Kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR menimbulkan persoalan seiring dengan perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara. Adapun persoalan yang dimaksud yakni, bagaimana menempatkan kedudukan hukum Ketetapan MPRS atau MPR dalam sistem hukum Indonesia, spesialnya berhubungan dengan jenjang serta aturan antrean peraturan perundang-undangan Negeri Republik Indonesia. Sehubungan dengan itu bersumber pada kesimpulan Artikel 1 Ketentuan Bonus UUD 1945, MPR memiliki kewajiban

---

<sup>16</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 32.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006, Cet. Ke-III, hlm. 87.

buat melaksanakan pemantauan kepada modul serta status hukum Ketetapan MPRS atau MPR. Setelah itu perbuatan lanjut dari Artikel 1 Ketentuan Bonus UUD 1945, hingga MPR menghasilkan Ketetapan MPR No 1 atau MPR atau 2003 mengenai Pemantauan kepada modul serta Status Hukum Ketetapan MPR. Begitu juga dikenal pergantian UUD 1945 bawa keterkaitan kepada pergantian kewenangan ataupun wewenang kelembagaan negeri, tercantum pergantian bentuk serta keadaan yang lain terpaut dengan parlemen. Salah satunya merupakan pergantian bentuk serta wewenang MPR yang bawa dampak pada peran hukum ketetapan- ketetapan yang dilahirkannya. Dalam asal usul serta gairah ketatanegaraan Republik Indonesia, kedatangan Ketetapan MPRS atau MPR sebetulnya telah terdapat saat sebelum pergantian UUD 1945 dicoba. Oleh sebab itu selaku materi refleksi mengenai peran Ketetapan MPRS atau MPR dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, hendak ditengahkan pula dalam penjelasan hal peran Ketetapan MPRS atau MPR saat sebelum pergantian UUD 1945 dengan arti buat memperkaya uraian serta melaksanakan analogi kepada peran Ketetapan MPRS atau MPR saat sebelum serta setelah pergantian UUD 1945. Ada yang berpandangan bahwa tidak digunakannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya karena berkaitan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana yang ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang membatasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berlaku adalah Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, membuat ragu para pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjadikan ketetapan MPR sebagai dasar hukum. Di samping itu, Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Istilah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menimbulkan konotasi materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan konotasi tersebut, Widayati mengusulkan penggunaan istilah Peraturan Negara untuk mengganti istilah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>18</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis tertarik melakukan penelitian secara mendalam dan membahas Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta implikasi hukum yang ditimbulkan dengan judul penelitian **“KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**

---

<sup>18</sup> Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UMS Press, Surakarta, 2015, hlm. 85.

## B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah sesuai dengan latar belakang diatas adalah

1. Bagaimana Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana implikasi hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Adapaun tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :<sup>19</sup>

- a. Untuk mengetahui Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Untuk mengetahui implikasi hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 2. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini secara teoritis dan praktis yaitu :

- a. Secara teoritis

---

<sup>19</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 133.

1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara (HTN) terutama yang berkaitan dengan masalah Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian sejenis, pada masa mendatang.

b. Secara praktis

1) Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum (Hukum Tata Negara), utamanya yang berkaitan dengan Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>20</sup>

2) Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang apa dan bagaimana Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>20</sup> Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm.10.

3) Bagi instansi/pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*Input*) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan dan perumusan suatu aturan yang jelas dan tegas, khususnya dalam hal Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **D. Kerangka Teori**

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian hukum normative yang berkaitan dengan Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Teori Ilmu Perundang-undangan, Teori Konstitusi, dan Teori Hukum Administrasi Negara.

##### **1. Teori Ilmu Perundang-undangan**

Menurut hakikat norma dasar terdapat dua jenis sistem norma, sistem norma statis dan sistem norma dinamis. Dalam sistem norma statis (*nomo statics*), berarti menganggap bahwa para individu yang perbuatannya diatur oleh norma-norma itu harus berbuat sesuai dengan yang ditetapkan oleh norma-norma tersebut. Berdasarkan isinya memiliki kualitas yang terbukti secara langsung yang menjamin validitasnya, atau dengan istilah lain, norma-norma itu valid disebabkan oleh seruannya yang *inheren*. Namun demikian norma statis tidak berurusan dengan persoalan tentang norma spesifik yang mendasari sistem moralitas. Yang

penting hanyalah berbagai norma dari sistem moralitas dicakup oleh norma dasar sebagaimana norma khusus dicakup secara tidak langsung oleh norma umum, dan oleh sebab itu, bahwa semua norma khusus dari sistem seperti itu dapat diperoleh melalui tatanan kerja intelektual, yakni melalui penyimpulan dari yang umum kepada yang khusus. Sistem yang demikian adalah sistem bersifat statis. Sistem norma dinamis (*norma dynamics*), norma-norma dari sistem yang dinamis harus dilahirkan melalui tindakan-tindakan kehendak dari para individu yang telah diberi wewenang untuk membentuk norma-norma yang lebih tinggi, norma ini tidak dapat diperoleh dari tatanan kerja intelektual, tetapi diperoleh dari pendelegasian kekuasaan.<sup>21</sup>

Pembedaan ini dimaksud untuk menegaskan bahwa dalam konsep negara hukum itu, keadilan tidak sertamerta akan terwujud secara substansif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran piiran hukum materiil.<sup>22</sup> Dimana, kata perundang-undangan mengandung 2 (dua) arti yakni :

- 1) Proses pembentukan perundang-undangan negara dan jenis yang tertinggi yaitu Undang-undang (*wet, gesetz, statute*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2016, Cet. Ke-11, hlm. 161-163

<sup>22</sup> Brata Kusuma & Solihin, *Otonomi Daerah Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia utama, Jakarta, 2002, hlm. 17.

perundang-undangan (*wetgevende macht, gesetzgebende gewalt, legislatif power*).

2) Keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.

Marida Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atauy gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda yaitu :

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah .
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara , yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>23</sup>

A.Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pengetahuan perundangundangan adalah ilmu pengetahuan interdisipliner tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang membagi ilmu perundang-undangan menjadi dua bagian yakni :

- 1) Teori perundang-undangan yang bersifat kognitif berorientasi kepada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundangan.
- 2) Ilmu perundang-undangan yang bersifat normatif berorientasi kepada melakukan perbuatan pengaturan, terdiri dari tiga macam yakni proses

<sup>23</sup> Brata Kusuma & Solihin, *Op.cit*, hlm. 120.

perundang-undangan, metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan.<sup>24</sup>

Sedangkan Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan daam arti material yang esensinya sebagai berikut :

- 1) Peraturan Perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundangundangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- 2) Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai yang berwenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*).

Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umumhanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan yang tidak berlaku terhadap peristiwa kongkret atau individu tertentu.

## 2. Teori Konstitusi

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui

<sup>24</sup> A.Hamid.S Attamimi “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara-Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, Jakarta: Disertasi Dokter UI, 1990, hlm. 301.

hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi.<sup>25</sup> Hampir dapat dipastikan bahwa negara-negara di dunia umumnya dalam mengatur kehidupan bernegara senantiasa mengacu kepada konstitusi negara tersebut. Negara yang menganut sistem negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi atau UUD sebagai norma tertinggi di samping norma hukum yang lain. Sekalipun pengertian konstitusi dapat dimaknai secara sempit dan luas, dimana pengertian secara sempit dari konstitusi adalah UUD.

Bahwa dalam perkembangannya istilah konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh komponen peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (*legal* dan *non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.<sup>26</sup> Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk. Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya *constitutiones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan. Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut James Bryce yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Suatu

<sup>25</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2015, hlm.17

<sup>26</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, *Ibid*.

konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan. Mengenai peranan konstitusi dalam negara, C.F Strong mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi.<sup>27</sup> Linier dengan pengertian konstitusi di atas, secara terminologis konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan tertentu ketatanegaraan (undang-undang dasar, dan lain sebagainya); undang-undang dasar suatu negara.<sup>28</sup> Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau

<sup>27</sup> Rusma Dwiyanu, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. 2016. hlm.3

<sup>28</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Loc.Cit

menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>29</sup> Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara moderen, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demimencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.<sup>30</sup> Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan pengertian Undang-undang Dasar. Bagi para sarjan ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.<sup>31</sup> Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu

<sup>29</sup> Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm.7

<sup>30</sup> Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, Loc.Cit

<sup>31</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm.7

*cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan / menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>32</sup>

Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa konstitusi merupakan aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara. Louis Henkin menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut:<sup>33</sup>

1. Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*);
2. Pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
3. Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*);
4. Riview atas konstitusi (*constitutional review*);
5. Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*);
6. Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*);
7. Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*);

<sup>32</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni"matul Huda, Loc.Cit

<sup>33</sup> Rusma Dwiyan, *Op.Cit.* hlm.3

8. Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*); and
9. Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*)

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. Membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
2. Membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara. Dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang.<sup>58</sup> Menurut K.C. Wheare mengklasifikasi konstitusi sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);

<sup>34</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.8

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*supreme and not supreme constitution*)
4. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)
5. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parlementer (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*).

Berdasarkan klasifikasi konstitusi diatas UUD 1945 termasuk dalam klasifikasi konstitusi yang riid, konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi drajat tinggi, konstitusi kesatuan, dan yang terakhir termasuk konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran. Karena dalam UUD 1945 disamping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer. Disinilah keunikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>35</sup> Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfsung* dibedakan dari Undang-Undang dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan

<sup>35</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum.....,Op.Cit*

hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang di tulis itu adalah Undang-Undang Dasar.<sup>36</sup> Jika paham Herman Heller dipakai sebagai ukuran untuk mengetahui arti konstitusi maka akan terlihatlah bahwa benar-benar konstitusi itu mempunyai arti yang lebih luas dari pada Undang-Undang Dasar. Herman Heller membagi konstitusi itu dalam tiga pengertian, yaitu sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*die politische verfassung als gesellschaftliche wirklichkeit*) dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum.
2. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *rechtsverfassung (die verblstandigte rechtsverfassung)*. Tugas mencari unsur-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut “abstraksi”.

<sup>36</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988, hlm. 64

<sup>37</sup> Herman Heller, “*Staatlehre*” *Herausgegeben Von Gerhart Niemeyer*, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988, hlm. 65

3. Kemudian orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Jadi jika pengertian Undang-Undang Dasar itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti Undang-Undang Dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang ditulis (*die geschriebene verfassung*). Kesalahan dari faham modern terletak pada penyamaan arti dari konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan konstitusi itu sebenarnya tidak hanya bersifat yuridis semata-mata Tapi juga sosiologis dan politik. Suatu Hukum Konstitusi (*Rechtverfassung*) memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Bentuknya sebagai naskah tertulis yang merupakan Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isinya merupakan peraturan yang bersifat fundamental artinya, bahwa tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam Konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau azas-azas saja. Menurut faham kodifikasi semua masalah yang penting harus dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Akan tetapi kemudian terasa, bahwa tidak semua hal yang penting itu merupakan hal yang pokok, sehingga tidak mungkin seluruhnya yang penting itu harus ditulis dalam Undang-Undang Dasar.

Selain hal yang penting itu tidak selalu sama dengan yang pokok (*fundamental*), juga pembawaan hukum itu sendiri berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga isi dari Undang-Undang Dasar itu

hanya meliputi hal-hal yang bersifat dasar saja. Pengkhususan atau pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, yang lebih mudah diubah sesuai dengan kebutuhan zaman. Alasan keberatan untuk memuat seluruh masalah yang penting dalam Undang-Undang Dasar juga disebabkan karena sering terjadinya perubahan yang dialami oleh Undang-Undang Dasar dan membawa kewibawaannya merosot dan justru untuk mencegah hal tersebut maka Undang-Undang Dasar hanya akan memuat hal-hal yang bersifat dasar saja.<sup>64</sup> Penyamaan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1649 -1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai “*Instrument of Government*”, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Dalam tahun 1787 pengertian Konstitusi Cromwell itu kemudian dioper oleh Amerika Serikat yang selanjutnya oleh Lafayette dimasukkan ke Perancis pada tahun 1789.

Penganut paham modern yang menyamakan Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar adalah Lasalle. Dalam karangannya “*Uber Vertassungswesen*” ia mengemukakan bahwa Konstitusi yang sesungguhnya menggambarkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata di dalam masyarakat (*rieele machtsfactoren*) misalnya Kepala Negara, Angkatan Perang, Partai-partai Poitik, pressure group, buruh, tani,

pegawai, dan sebagainya. Dari pendapatnya itu kemudian Lasalle menghendaki agar seluruhnya yang penting itu ditulis dalam Konstitusi (*in einer Urkunde auf einern Blatt Papier alle Institutionen und Regierings prinzipien des landes*). Demikian pula halnya dengan Struycken yang menganut paham modern karena menurut pendapatnya Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar, hanya berbeda dengan yang lainnya Struycken berpendapat, bahwa Konstitusi memuat garis-garis besar dan azas tentang organisasi dari pada negara. Dengan demikian, Konstitusi tidak usah mencerminkan seluruh masalah yang penting secara lengkap sebab Konstitusi semacam ini akan mengalami kesulitan dalam mengikuti perkembangan masyarakat. Karena itu adalah tugas pembuat Undang-Undang untuk mengkhususkan Konstitusi sesuai dengan perkembangan masyarakat, sedangkan Konstitusi itu tetap tidak berubah.<sup>38</sup>

### 3. Teori Hukum Administrasi Negara

Administrasi berasal dari bahasa Latin yaitu *Administrare*, yang artinya adalah setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Namun tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi. Menurut Liang Gie bahwa Administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dengan

<sup>38</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Loc.Cit*, hlm.67

demikian Ilmu Administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerjasama manusia.<sup>39</sup>

Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Sehingga HAN (Hukum Administrasi Negara) disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang tugas utamanya bukanlah organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.

Terdapat 3 (tiga) komponen penting dalam Hukum Administrasi Negara untuk lebih jelasnya sebagai berikut:

1) *Regeling*

*Regeling* merupakan tindakan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum, atau abstrak. Pengaturan yang dimaksud dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan sebagainya. Sehingga melalui *regeling* tersebut dapat mewujudkan kehendak pemerintah bersama lembaga legislatif, ataupun pemerintah sendiri. Tindakan pemerintah yang dilakukan dalam bentuk mengeluarkan peraturan atau *regeling* ini dimaksudkan dengan tugas hukum yang diemban pemerintah dengan menerbitkan peraturan-peraturan yang

<sup>39</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 35.

bersifat umum. Yang dimaksud dengan umum adalah pemerintah atau pejabat tata usaha Negara melakukan upaya untuk mengatur semua warga negaranya terkecuali dan bukan bersifat khusus.<sup>40</sup>

## 2) *Beschikking*

Pengertian Ketetapan berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Keputusan dan ketetapan merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan. Hampir semua organ pemerintahan berwenang untuk mengeluarkan ketetapan atau keputusan.<sup>41</sup>

## 3) *Freies Ermessen*

Secara bahasa *Freies Ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. Sehingga dapat dikatakan bahwa *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki

<sup>40</sup> Juniar Wibisana, *Makalah Keputusan dan Ketetapan HAN*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [juniarwibisana.blogspot.com](http://juniarwibisana.blogspot.com)

<sup>41</sup> Adi Condro Bawono, *Perbedaan Keputusan dengan Penetapan*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [hukumonline.com](http://hukumonline.com).

kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan Undang-undang.<sup>42</sup>

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. HAN sebagai hubungan yang diadakan memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Sehingga dalam hal ini hukum administrasi negara memiliki dua aspek, yaitu pertama; aturan- aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua; aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.

### **E. Konsep Operasional**

Suatu konsep operasional merupakan konsep yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti. Konsep operasional pada hakikatnya merupakan suatu pengarah atau pedoman yang

---

<sup>42</sup> Bahsan Mustafa, *Hukum Administrasi Negara*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [kampushukum.com](http://kampushukum.com)

lebih kongkrit yang dibuat untuk menghindari pemahaman dan penafsiran yang keliru dan memberikan arahan dan batasan-batasan pada penelitian ini.

1. Kedudukan pada penelitian ini berarti status yang akan diteliti mengenai Ketetapan Majelis Permusyawaratan sebelum dan setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, atau disingkat Ketetapan MPR atau TAP MPR, adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pada masa sebelum Perubahan (Amendemen) UUD 1945, Ketetapan MPR merupakan Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Namun pada tahun 2011, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, TAP MPR kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945. Pimpinan MPR sempat menyatakan bahwa kembali berlakunya TAP MPR pun tidak serta-merta mengembalikan posisi MPR seperti kondisi sebelumnya, dikarenakan pada era reformasi pembuatan TAP MPR baru tidak akan seperti masa yang sebelumnya, mengingat peran pembuatan

Undang-Undang (legislatif) pada era reformasi diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan DPR.

3. Sebelum disini memiliki makna bahwa penulis akan meneliti kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tepatnya pada Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.
4. Kemudian arti setelah disini adalah kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

## F. Metodologi Penelitian

Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik, maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan yang berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.<sup>43</sup>

### 1. Jenis Penelitian dan Metode Pendekatan

Jenis penelitian ini adalah penelitian Hukum Normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah sistem norma. Sistem norma yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengenai perbandingan hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.<sup>44</sup> Penelitian

<sup>43</sup> Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenadamedia Group, Depok, 2018, hlm. 3.

<sup>44</sup> Hajar M, *Model-Model Pendekatan dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*, Suska Press, Pekanbaru, 2015, hlm. 66.

hukum normatif disebut juga dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Jenis Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif ini adalah Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dan Pendekatan sejarah (*Historical Approach*) dengan membandingkan dan melihat sejarah mengenai Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimulai Ketetapan MPRS Tahun 1966 sampai dengan Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>45</sup> Penelitian perpustakaan atau dokumen, karena penelitian ini banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Dan bahan-bahan yang digunakan adalah berbagai literatur-literatur yang relevan dengan permasalahan peneliti.

## 2. Bahan Hukum dan Sumber Bahan Hukum

Sumber data adalah tempat diperolehnya data. Sumber data yang utama dalam penelitian hukum normatif adalah data kepustakaan. Di dalam kepustakaan hukum, maka sumber datanya disebut dengan bahan hukum. Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku.<sup>46</sup> Dalam

<sup>45</sup> Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Op. cit. hlm. 140

<sup>46</sup> Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, Cet.I, hlm. 15-16.

penelitian hukum normatif, sumber bahan hukum utamanya adalah data sekunder sebagai sumber/bahan informasi dalam sebuah penelitian.<sup>47</sup>

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dengan membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dan data sekunder ini merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan (*Library Research*) berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur serta karya-karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Adapun sumber data sekunder yang biasanya digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yaitu;

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang dibahas. Atau bahan hukum yang bersifat *otoritatif* (mempunyai otoritas). Bahan hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan, antara lain:<sup>48</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai

<sup>47</sup> Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 51.

<sup>48</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 30.

Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

3. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Undang-Undang.
4. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa tulisan-tulisan yang terkait hasil penelitian dan berbagai kepustakaan dibidang hukum.<sup>49</sup> Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Seperti buku-buku, jurnal, skripsi, makalah-makalah, serta karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan, permasalahan Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.. Kegunaanya

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 29-33.

untuk memberi semacam petunjuk inspirasi kepada penulis, ke arah mana penulis akan melangkah.<sup>50</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan informasi dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tersiernya berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum serta ensiklopedia.

### 3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Penulis dalam melakukan sebuah penelitian terutama dalam hal pembahasan permasalahan, secara umum metode yang digunakan yaitu dengan cara studi kepustakaan yaitu pengkajian informasi tertulis (*Library Research*) mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian normatif dan studi dokumenter terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.<sup>51</sup> Studi dokumenter merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada, yaitu dengan mengumpulkan berbagai ketentuan perundang-undangan, makalah, literatur dan artikel yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diangkat penulis, sehingga didapatkan landasan teori untuk digunakan dalam mengemukakan pendapat atau pandangan.

<sup>50</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid.*,

<sup>51</sup> I Made Pasek Diantha, *Op.cit*, hlm. 149-151.

#### 4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah suatu proses untuk menafsirkan atau memaknai suatu bahan hukum. Analisis yang digunakan dalam penelitian normatif adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskriptif) dengan kata-kata atas temuan-temuan dan karenanya dia lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data, dan bukan kuantitas.

Bahan hukum yang sudah terkumpul, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier akan dianalisis secara deskriptif untuk memperoleh gambaran suatu keadaan pada waktu tertentu, dan dengan menggunakan logika secara (deduktif), yaitu suatu metode yang digunakan dalam pengambilan kesimpulan dari suatu yang umum ke suatu yang khusus.<sup>52</sup> Dan Bahan-bahan hukum tersebut akan diuraikan untuk mendapatkan penjelasan yang sistematis. Dan Pendeskripsian dilakukan untuk menentukan isi atau makna bahan hukum disesuaikan dengan topik permasalahan yang ada. Dari bahan hukum yang sudah terkumpul kemudian dilakukan analisis deskriptif kualitatif yaitu analisis yang menggambarkan keadaan sebenarnya mengenai fakta-fakta tertentu.

---

<sup>52</sup> I Made Pasek Diantha, *Ibid.*, hlm. 152-153.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG KETETAPAN MPR, KEBERLAKUAN TAP MPR DAN WEWENANG MPR

#### A. Tinjauan Umum Tentang Ketetapan dan Keputusan

Pengertian antara ketetapan dan keputusan seringkali dipertukarkan antara satu sama lain sehingga terkadang timbul multi penafsiran. Menurut immly 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. Secara konsepsional, antara ketetapan dan keputusan tidak ada perbedaannya.<sup>53</sup> 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 (*beshicking*). 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,

---

<sup>53</sup> S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2004, hlm 74.

S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., menyimpulkan beberapa unsur dari ketetapan, antara lain<sup>54</sup>:

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.<sup>55</sup> 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.

<sup>54</sup> Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", Jurnal Kosntitusi, Voulume 10, Nomor 1, 2003, hlm. 173.

<sup>55</sup> 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.

- 1) Pasal I Aturan Tambahan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan 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 Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat penetapan (*beschikking*).
3. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan 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 sarasannya 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.Tak<sup>56</sup>, 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.

---

<sup>56</sup> P.J.P Tak, *Rechtsfoorming 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.

## B. 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 berikut<sup>57</sup>:

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

<sup>57</sup> Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung : Remadja Karya CV, 1985, hlm. 30.

Sementara itu, menurut Bagir Manan materi muatannya Tap MPR dapat dibedakan ke dalam empat jenis, yaitu<sup>58</sup>:

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

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

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

<sup>58</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni, Bandung, 1997, hlm. 100.

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:

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 berikut<sup>59</sup>:

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 faham 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.

<sup>59</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung : Armico, 1987, hlm. 31-34.

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.
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.

### C. Wewenang MPR Dalam Menjalankan TAP MPR

Beranjak dari posisi UUD 1945 yang menggunakan ungkapan “suasana kebatinan”, yakni pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Suasana kebatinan

itulah yang kiranya juga memberikan jiwa dan semangat untuk mencari dan menempatkan segala sesuatu pada proporsi yang semestinya.<sup>60</sup>

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

- 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

<sup>60</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Loc. Cit*, 169.

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.

MPR bertugas:

Pasal 5

- 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 36 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 perundangundangan.
- 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.<sup>61</sup> 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 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

---

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, Cetakan ke- 2, 2011 , hlm 33.

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).

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### **A. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedudukan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat pergeseran dari tahun 1966 sampai tahun 2004. Untuk penjelasan lebih jelasnya akan di uraikan dalam pembahasan sebagai berikut:

##### **1. Kedudukan Ketetapan MPR/S Setelah Diundangkannya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.**

Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan ini menentukan antara lain mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala Sumber Hukum, dan mengenai Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik

Indonesia. Dalam Ketetapan MPRS tersebut diuraikannya lebih lanjut dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah :<sup>62</sup>

1. Proklamasi Kemerdekaan Kemerdekaan 17 Agustus 1945.
2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
3. Undang-undang Dasar.
4. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Sedangkan dalam Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 dalam huruf A disebutkan sebagai berikut:

1. Bentuk-bentuk Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:
  - a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.
  - b. Ketetapan MPR.
  - c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
  - d. Peraturan Pemerintah.
  - e. Keputusan Presiden
  - f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Intruksi Menteri dan lainnya.
2. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan diatas penjelasan autentik Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang

<sup>62</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 2013, hlm. 3..

Dasar Republik Indonesia adalah bentuk Peraturan Perundang-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara.

3. Sesuai pula dengan prinsip Negara Hukum, maka setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 juga mengakui adanya sistem norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber-sumber dibawahnya seperti dalam teorinya Hans Nawiansky, sedangkan norma-norma hukum yang termasuk dalam sistem norma menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah berturut-turut sebagai berikut:<sup>63</sup>

1. Undang-undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Keputusan Presiden.
5. Dan Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya.

---

<sup>63</sup> Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : PT. Refika Aditama, 2011, hlm. 100.

Berkaitan dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini ada beberapa kritikan dari Maria Farida antara lain sebagai berikut:<sup>64</sup>

1. Undang-undang Dasar tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan oleh karena Undang-undang Dasar 1945 itu dapat terdiri atas dua kelompok norma hukum : (1) Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 merupakan *Staats Fundamentalnorm* atau norma Fundamental Negara. Norma Fundamental Negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre supposed* dan merupakan landasan dasar *filosofis* yang mengandung kaidah-kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum sekunder. (2) selanjutnya, Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945 merupaka *Staatgrundgesetz* atau aturan dasar Negara/aturan pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok kebijaksanaan Negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum sekunder.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturab Dasar / Aturan Pokokn Negara.

---

<sup>64</sup> Mexsasai Indra, *Ibid.*,

Seperti halnya Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan MPR ini juga berisi Garis-garis Besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati norma hukum sekunder.

Jadi, baik Undang-undang Dasar 1945 yang terdiri atas Pembukaan dan Batang Tubuhnya maupun Ketetapan MPR tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan, tetapi termasuk dalam *Staatsfundamentalnorm* dan *Staatsgrundgesetz* sehingga menempatkan keduanya kedalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah sama dengan menempatkannya terlalu rendah.

Pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 menyatakan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang tata urutannya berada di bawah Undang-undang Dasar 1945. Dalam praktek pembuatan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara, tidak semua ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara mempunyai sifat atau ciri sebagai peraturan perundangan: a) umum; b) berisikan peraturan; dan c) tidak individual/konkret. Dari segi substansi, terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat konkret/individual yang menimbulkan akibat hukum secara khusus atau bersifat konstitutif.

Di samping terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat pengaturan dan oleh karenanya dapat digolongkan sebagai sebuah peraturan perundangan dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat konkret/individual yang konstitutif, terdapat juga ragam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat lain yang tidak termasuk dalam kedua macam tersebut.<sup>65</sup>

Ragam itu adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang substansinya merupakan sebuah pernyataan keinginan atau pernyataan kehendak, komitmen, atau deklarasi, atau perintah dari Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada lembaga pembuat undang-undang. Adanya keberagaman sifat dari substansi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana tersebut di atas sebagai akibat dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan statusnya yang demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat berhak untuk membuat berbagai macam putusan apapun dan ketetapan yang bersifat apapun yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara. Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 memberi arti bahwa: Majelis ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan

<sup>65</sup> Pada Bab II Huruf A Ketetapan MPR No.XX/MPRS/1966, diatur mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

negara.<sup>66</sup> Selanjutnya penjelasan Pasal 3 menyebutkan: oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas.<sup>67</sup>

Dalam prakteknya, sebutan bagi Lembaga Tertinggi Negara dengan kekuasaan tidak terbatas digunakan sebagai alat antara lain memperbesar kekuasaan presiden di luar ketentuan Undang-undang Dasar 1945, seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memberi kekuasaan tidak terbatas kepada presiden demi pembangunan.<sup>68</sup>

Disamping itu, kekuasaan tidak terbatas telah dipergunakan untuk membuat berbagai ketetapan di luar wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat diluar materi muatan dan tata cara yang ditentukan dalam Undang-undang Dasar 1945. Hal yang sama terjadi pada masa orde lama, seperti pengangkatan Presiden Soekarno menjadi presiden seumur hidup.<sup>69</sup> Praktek ketatanegaraan ini merupakan pelanggaran terhadap Undang-undang Dasar 1945 dan semuanya dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara yang disertai kekuasaan tidak terbatas.

Penempatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam urutan kedua dalam Tata Urutan Peraturan Perundangan menurut

<sup>66</sup> Penjelasan Pasal 1.

<sup>67</sup> Penjelasan Pasal 3: oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa dan hendaknya dipakai untuk dikemudian hari

<sup>68</sup> Tap MPR No. V Tahun 1998.

<sup>69</sup> Tap MPRS No. III/MPRS/1963.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan dengan mempertimbangkan praktek bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai berbagai macam sifat sebagaimana disebut di atas menyebabkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kedudukan yang sangat spesifik dalam sebuah undang-undang yang urutan letaknya berada dibawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>70</sup> Maksud disusunnya tata urutan peraturan perundangan adalah agar suatu bentuk peraturan perundangan jelas letak urutannya dan dengan demikian pula jelas sumber dan dasar hukum bagi sebuah peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu peraturan perundangan yang urutannya berada di atasnya. Dalam penyusunan undang-undang, sebagai peraturan perundangan di bawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menjadi sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sebagai sumber hukum materiil dari sebuah undang-undang, sebuah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu untuk dimasukkan ke dalam konsideran “menimbang” sebuah undang-undang.<sup>71</sup>

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisikan pernyataan keinginan, kehendak, perintah, komitmen, atau deklarasi dapat dijadikan sumber materiil dari sebuah undang-undang. Sebagai sumber hukum formal sebuah undang-undang, Ketetapan Majelis

<sup>70</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII PRESS, 2003, hlm 78.

<sup>71</sup> Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung: PT. Citra Aditia Bakti, 2008, hlm. 37.

Permasyarakatan Rakyat dimasukkan dalam konsideran “mengingat” dalam sebuah undang-undang. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi aturan yang bersifat umum yang oleh karenanya termasuk dalam peraturan perundangan, atau sebuah keputusan konkret yang bersifat konstitutif yang berkaitan dengan substansi undang-undang yang dibuat, perlu dicantumkan dalam konsideran “mengingat” undang-undang yang bersangkutan.<sup>72</sup>

Ketetapan yang berisi penafsiran dan elaborasi normatif itu diperlukan untuk melengkapi haluan-haluan negara yang terdapat dalam konstitusi tertulis yang belum lengkap itu. Dengan perkataan lain, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara itu juga mempunyai nilai konstitusi atau sebagai bentuk penafsiran atau bahkan merupakan perubahan Undang-undang Dasar dalam bentuk yang tidak resmi menurut ketentuan Pasal 37 Undang-undang Dasar 1945. Hanya saja, karena prosedur pembahasan dan pengambilan dalam proses pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/S itu memang berbeda dari penyusunan atau perubahan Undang-undang Dasar menurut ketentuan Pasal 37 Undang-undang Dasar 1945, maka kedudukan keduanya dianggap tidak sederajat. Undang-undang Dasar sebagai hukum tertinggi tetap mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Widodo Ekatjahjana, *Ibid.*,

<sup>73</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *MPR RI 2004-2009 Aktifitas dan Dinamika*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009, hlm. 142.

**2. Kedudukan Ketetapan MPR Setelah Diundangkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.**

Hierarki peraturan perundang-undangan selanjutnya dilakukan pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000 yang menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Meskipun sistemisasi ini serupa dengan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/S Nomor XX/MPRS/1966, tetapi di antara keduanya terdapat perbedaan mencolok yang bersifat problematik. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III Tahun 2000 yang menentukan hierarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 2, yaitu Tata Urutan Peraturan Perundang- Undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia adalah:

- a. Undang-undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- e. Peraturan Pemerintah;

- f. Keputusan Presiden yang Bersifat Mengatur; dan
- g. Peraturan Daerah.

Seperti halnya materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1960, materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara pada masa ini juga masih sangat luas. Belum ada pembatasan terhadap materi muatan yang dapat termuat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara.<sup>74</sup> Hingga sampai akhirnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 yang diselenggarakan dengan cukup demokratis, menindaklanjuti tuntutan masyarakat yang menghendaki perubahan Undang-undang Dasar 1945 dengan melakukan satu rangkaian perubahan konstitusi dalam empat tahapan yang berkesinambungan, sejak Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999 sampai dengan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2002. Perubahan Undang-undang Dasar 1945 ini membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Berubahnya kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berimplikasi kepada tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi mempunyai wewenang dan tugas yang sama. Perubahan tugas dan wewenang

---

<sup>74</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD (MD3).

ini, khususnya yang berkenaan dengan hilangnya tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara, selanjutnya berimplikasi pada materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/S yang telah dihasilkan sejak tahun 1960 sampai tahun 2002. Oleh sebab itu, dalam Pasal I Aturan Tambahan Undang-undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/S untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003.<sup>75</sup>

Setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945 dilakukan secara lengkap, yaitu dengan adanya perubahan keempat tahun 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Tahun 2003 menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Ketetapan tersebut terbit disebabkan adanya perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan oleh adanya perubahan sampai dengan IV Undang-undang Dasar 1945.

<sup>75</sup> Despan Heryansyah, *Reformasi Ulang Kedudukan dan Gagasan Pengujian Tap MPR*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015, hlm. 158-159.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 adalah sebagai aturan peralihan. Dasar hukum pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 yang utama adalah Pasal I Aturan Tambahan dan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada bulan Agustus 2002.<sup>76</sup>

Tujuan pembentukan 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 adalah meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih ada saat ini, serta menetapkan bagaimana keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang. Peninjauan tersebut juga dilakukan untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum yang akan terjadi dengan

---

<sup>76</sup> Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit.*

berlakunya seluruh sistem pemerintahan negara berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah selesainya seluruh perubahan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berlaku ke luar membawa pula akibat perubahan pada kedudukan dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.<sup>77</sup>

Dalam masa transisi berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) ke masa berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan), dan untuk melakukan “penyesuaian” terhadap segala perubahan yang terjadi, dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, sebagaimana tugas yang diamanatkan oleh Pasal I Aturan Tambahan, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk sebuah ketetapan yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 yang berisi peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan

---

<sup>77</sup> Mexsasai Indra, *Op. Cit*, hlm. 105.

Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menegaskan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, yaitu tanggal 10 Agustus 2002. Namun, pada saat itu masih terdapat sejumlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang secara hukum masih berlaku.<sup>78</sup>

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang secara hukum masih berlaku tersebut, kadang-kadang secara nyata tetap menjadi pedoman bagi masyarakat atau pun bagi pejabat dalam membentuk berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan negara. Selain itu, terdapat juga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih diinginkan oleh masyarakat luas untuk dipertahankan eksistensinya. Karena selama masa tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 masih terdapat sebanyak 139 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang secara hukum masih berlaku. Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Panitia Ad Hoc II melakukan berbagai pengkajian dan analisis terhadap seluruh Ketetapan Majelis

---

<sup>78</sup> Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, hlm. 74-75.

Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Kajian dan analisis tersebut kemudian ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor I/MPR/2003 yang menempatkan seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut sesuai dengan materi dan status hukumnya.<sup>79</sup>

Peninjauan terhadap seluruh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan dengan pengkajian dan analisis tentang materi atau substansi yang dirumuskan dalam setiap Ketetapan MPRS dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dibentuk antara tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, kemudian memisahkannya dalam kelompok-kelompok yang mempunyai kesamaan materi. Sementara itu, peninjauan terhadap status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan dengan melakukan pengkajian dan analisis terhadap substansi yang terdapat dalam setiap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, kemudian menentukannya dalam kelompok-kelompok yang mempunyai kesamaan status hukum untuk

---

<sup>79</sup> Agus Trianta, *Urgensi Penegasan Pemilihan Materi Muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Undang-Undang*, Jogjakarta: FH UII Press, 2015, hlm. 134.

mendapatkan kepastian tentang berbagai sifat norma yang terkandung di dalamnya.<sup>80</sup>

Ditinjau dari sudut materi atau substansi norma hukum yang terdapat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dibedakan sebagai berikut:<sup>81</sup>

- a. Dari segi alamat yang dituju/diatur (*adressat norm*) dapat dibedakan antara yang bersifat individual dan yang bersifat umum;
- b. Dari segi hal yang diatur dapat dibedakan antara yang bersifat konkret dan abstrak; dan
- c. Dari segi keberlakuannya dapat dibedakan antara yang bersifat final/sekali-selesai (*einmalig*) dan yang bersifat terus menerus (tetap berlaku dengan ketentuan).

Berdasarkan peninjauan yang dilakukan, tidak semua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki norma hukum yang sejenis untuk keseluruhan pasalnya dan juga sifat yang dimiliki ketetapan tersebut. Dalam suatu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak jarang pasal-pasalnya merupakan campuran dari norma hukum yang bersifat

<sup>80</sup> Wijayanti, *Strategi Penulisan Hukum*, Bandung: CV. Lubuk Agung, 2011, hlm. 78.

<sup>81</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2010, hlm. 88.

pengaturan (*regeling*) dan norma hukum yang bersifat penetapan (*beschiking*). Dengan demikian pengelompokan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dilakukan peninjauan dari segi keberlakuannya juga mengandung makna dibatasi di samping yang bersifat final/sekali-selesai (*einmalig*) dan yang bersifat terus menerus (tetap berlaku dengan ketentuan).<sup>82</sup>

Pengelompokan yang bersifat dibatasi adalah jika substansi dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut:

- a. Telah berakhir masa berlakunya dan/atau materinya sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004;
- c. Tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang; dan
- d. Masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.

Dengan ditetapkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, seluruh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

<sup>82</sup> C.S.T Kansil, *Kedudukan dan Ketetapan MPR*, Jakarta. Pradnya Paramita. 1980, hlm. 76.

Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya. Substansi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut adalah.<sup>83</sup>

- a. Kategori I: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara /Kementara Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan);
- b. Kategori II: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan);
- c. Kategori III: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 (8 Ketetapan);
- d. Kategori IV: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan);
- e. Kategori V: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya

---

<sup>83</sup> Sri Hastuti Puspitasari, *Kedaulatan Rakyat MPR dan Ketetapan MPR*, Jogjakarta: FH UII Press, 2015, hlm. 21.

Peraturan Tata Tertib Baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Hasil Pemilu 2004 (5 Ketetapan); dan

- f. Kategori VI: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara/Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan).<sup>84</sup>

Dengan begitu, status hukum dari keseluruhan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat selama kurun waktu tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 menjadi jelas dan sampai dengan tahun 2012 berarti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara yang masih berlaku ada tujuh, yaitu satu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan enam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>85</sup> Berdasarkan hasil peninjauan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara tersebut diatas dan wewenang yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah adanya Perubahan Undang-undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang menerbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat mengatur (*regeling*) oleh sebab itu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat

<sup>84</sup> Saifudin, Dessy Ariani, *Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan MPR RI dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII, 2015, hlm.105.

<sup>85</sup> Tutik Triwulan Titik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006, hlm. 99.

lagi dijadikan sebagai sumber hukum dan harus dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan.

### **3. Kedudukan Ketetapan MPR Setelah Diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Setelah terbitnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Tahun 1960- 2002, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di simpang jalan.<sup>86</sup> Di satu pihak Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara yang masih berlaku ada tujuh. Ketujuh Ketetapan tersebut adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan 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; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; Ketetapan Majelis

<sup>86</sup> Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Op. Cit*, hlm. 54.

Permasyarakatan Rakyat Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.<sup>87</sup>

Ketujuh Ketetapan yang masih berlaku itu masih memiliki daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*), tetapi pada sisi yang lain setelah keluarnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak lagi menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan.<sup>88</sup> Memang benar pada Pasal 7 Undang-undang ini dinyatakan bahwa “Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud Ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi”, serta kemudian juga dijelaskan lagi dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang- Undangan selain dalam ketentuan ini, antara

<sup>87</sup> Sri Hastuti Puspita Sari, *Op. Cit*, hlm. 19.

<sup>88</sup> Pimpinan MPR RI, *Materi Sosialisasi Putusan Maejelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekertaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, hlm. 12.

lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh 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.

Berdasarkan hasil peninjauan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara tersebut di atas dan wewenang yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah adanya perubahan Undang-undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang menerbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat mengatur. Oleh sebab itu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi dijadikan sebagai sumber hukum dan harus dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Di dalam ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimaksudkan untuk menggantikan fungsi dan mengadopsikan materi Ketetapan Nomor III/MPR/2000, bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan itu ditentukan atas jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut :<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Agus Trianta, *Op. Cit*, hlm. 131.

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan tersebut di atas, status Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan ditiadakan. Karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 2004 telah mendasarkan diri kepada Undang-undang Dasar 1945 pasca perubahan keempat tahun 2002. Dari uraian di atas nampak bahwa keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945 masih menimbulkan persoalan, status hukumnya tidak jelas karena Tap tersebut pada kenyataannya masih dan dinyatakan masih berlaku, tetapi tidak lagi sebagai sumber hukum formal. Untuk itu, upaya menyikapi ketidakjelasan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara seharusnya segera dibentuk peraturan perundang-undangan guna menampung persoalan-persoalan yang berkaitan dengan masalah tersebut dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih dinyatakan berlaku hanya dijadikan sumber hukum materil. Sekarang, masalahnya adalah apakah berbagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

/Sementara tersebut dapat dikatakan mempunyai status hukum yang sederajat dengan undang-undang atau sederajat dengan Undang-undang Dasar? Hal ini penting untuk dipastikan karena Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Undang-undang Dasar 1945 pasca perubahan keempat tidak lagi memiliki kewenangan untuk menilai dan membahas atau menjadikannya objek pembahasan dalam persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi membicarakan putusan-putusan yang pernah di buat sendiri dimasa lalu seperti ketetapan- ketetapan seperti tersebut di atas. Setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat mengagendakan pembahasan mengenai salah satu dari empat kewenangan MPR.<sup>90</sup> Diluar keempat agenda yang terkait kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, tidak dikenal adanya sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang lain. Status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah Pemilu 2004 sangat erat kaitannya dengan materi muatan yang terkandung dalam setiap Tap tersebut. Selain itu status hukum ketetapan berhubungan pula dengan sifat aturan hukum yang dirumuskan di dalamnya. Jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, jelas bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara sama sekali bukanlah Undang-undang. Ketujuh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara dapat dinilai

---

<sup>90</sup> Saldi Isra, *Op. Cit*, hlm. 7.

lebih tinggi daripada Undang-undang dan karena itu setara dengan Undang-undang Dasar, karena beberapa alasan. *Pertama*, secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, kedudukannya memang pernah lebih tinggi daripada kedudukan Undang-undang seperti yang ditentukan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/2000.<sup>91</sup> *Kedua*, dari segi bentuknya, ketujuh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara itu jelas pula bukan berbentuk Undang-undang, sehingga tidak dapat disetarakan dengan Undang-undang. *Ketiga*, dari segi lembaga pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, jelas pula bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara tidak ditetapkan oleh pembentuk Undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden, melainkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Nampak bahwa keberadaan ketujuh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945 dan keluar Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 masih menimbulkan persoalan, status hukumnya tidak jelas karena ketetapan tersebut dalam kenyataannya masih ada dan dinyatakan masih berlaku, tetapi tidak lagi sebagai sumber hukum formal. Untuk itu, perlu upaya untuk mengatasi ketidakjelasan status

<sup>91</sup> Ali Rido, *Kajian Kritis Kedudukan Ketetapan MPR dan Gagasan Arah Materi Muatannya Dimasa Mendatang*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015, hlm. 215-217.

dari ketujuh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara tersebut.

**4. Kedudukan Ketetapan MPR setelah Diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.**

Bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Bahwa dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti dengan

diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.<sup>92</sup>

Pentingnya sebuah hierarki perundang-undangan di Indonesia ini diakibatkan dari adanya asas *Lex Superiori derogate Lex Inferiori* dimana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Jadi, tanpa adanya hierarki perundang-undangan asas tersebut tidak dapat dilaksanakan dan dengan adanya hierarki perundang-undangan maka dapat dipastikan adanya kepastian dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu dapat diketahui maksud dari adanya hierarki perundang-undangan itu adalah memastikan ruang lingkup, materi, muatan, arah, dan jangkauan, jadi setiap jenis perundang-undangan itu lebih jelas, dan pasti.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang memasukkan kembali Ketetapan MPR kedalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak memberikan kemungkinan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dapat membentuk Ketetapan MPR yang baru, melainkan hanya mempertegas pemberlakuan Ketetapan MPR yang lama sebagai wujud pemberian legalitas kepada Ketetapan MPR yang masih berlaku. Didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Ketetapan MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam tata urutan perundang-

---

<sup>92</sup> KONSIDERAN Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan.

undangan, bukan berarti keberadaan Ketetapan MPR tidak diakui, akan tetapi norma yang diatur dalam setiap Ketetapan MPR sejak Tahun 1966 hingga Tahun 2002 tetap diakui sebagai produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan Undang-undang Formal yang ditetapkan setelahnya. Dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Ketetapan MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia.<sup>93</sup>

Dalam Konsideran Menimbang Huruf (c) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut juga menegaskan “bahwa dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundangundangan yang baik sehingga perlu diganti.” Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, dan sekaligus ditempatkan pada posisinya semula yaitu setingkat di bawah Undang-undang Dasar 1945 dan setingkat lebih tinggi daripada undangundang.<sup>94</sup> Untuk lebih jelas lagi, hal tersebut telah diatur dalam Pasal 7 butir (1) Undang- Undang

<sup>93</sup> Maria Farida, *Op. Cit.*, hlm. 90.

<sup>94</sup> King Faisal Sulaiman, *Purifikasi Status Hukum Tap MPR Pasca Amandemen UUD 1945*, Jogjakarta: FH UII Press, 2015, hlm. 198.

Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :<sup>95</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Propinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Berdasarkan bunyi pasal di atas, dapat dilihat Undang-undang Dasar 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena kedudukan Undang-undang Dasar 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka hubungan kedua norma itu adalah sesuai dengan jenjang normanya di mana Undang-undang Dasar 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan jika dilihat dari segi fungsinya, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 yang mengatur hal-hal pokok

<sup>95</sup> Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm..

saja, dan juga perlu menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan dalam Undang-undang Dasar 1945 yang lebih terperinci.<sup>96</sup>

Dari analisis di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa hubungan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Undang-undang Dasar 1945 sangatlah erat, yang dimana pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus berlaku, bersumber dan berdasarkan Undang-undang Dasar 1945. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berfungsi untuk mengatur dan menjabarkan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam Undang-undang Dasar 1945, meskipun menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penempatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya sebagai menjamin status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku, namun Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku tersebut harus berlaku, bersumber dan berdasarkan serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945.

Ketidakjelasan status dari ketujuh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /Sementara tersebut kemudian dijawab dengan dimunculkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan berlakunya undang-undang yang baru ini otomatis Undang-undang Nomor 10

<sup>96</sup> Muntoha, *Politik Hukum Masuknya Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII, 2015, hlm. 26-28.

Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.<sup>97</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hierarki perundang-undangan, dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah Undang-undang Dasar 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000. Implikasinya sungguh sangat besar dan signifikan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain Undang-undang Dasar 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Demikian juga dengan pembentukan Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah (Perda) mutlak harus mendasarkan secara formal dan material kepada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat .<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Telly Sumbu, Merry Kalalo, Engelién R. Palendeng, Johny.Lumolos, *Kamus umum politik & Hukum*, Jakarta: Media Prima Aksara, 2011, hlm. 385.

<sup>98</sup> Kunthi Dya Wardani, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2009, hlm. 53-54.

Di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menentukan materi muatan dari berbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangannya dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Kemudian akibat hukum setelah diundangkannya ) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan kepastin hokum terhadap larangan paham komunisme, marxisme, dan leninisme serta paham-paham yang bertentanga dengan ideologi Negara yaitu Pancasila.<sup>99</sup> Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada prinsipnya tidak ada dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi pasca di undangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, sehingga Ketetapan Majelis Permusyaawaratan Rakyat ini benar-benar produk hokum yang sama dengan sumber hokum lainnya. Namun kenyataanya saat ini berbeda, Ketetapan Majelis Permusywaratan Rakyat tidak ada yang baru lagi setelah lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yan ada hanya Tata Tertib Hukum yang mengatur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat saja dan bersifat penetapan (*Beschikking*).<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Harry Setya Nugraha, *Meninjau Ulang Kedudukan Tap MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII, 2015, hlm. 249.

<sup>100</sup> TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966.

## **B. Implikasi Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Pasca diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka keberadaan TAP MPR kembali menjadi wacana (diskursus) hangat disemua kalangan, khususnya diantara para ahli hukum tata negara dan perundang-undangan. Implikasi hukum dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Silang pendapatpun muncul diantara pengamat hukum ketatanegaraan dan perundang-undangan.

Ada yang menyebutkan bahwa keberadaan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah memberikan ruang bagi MPR untuk kembali merumuskan

kembali ketentuan yang mengikat publik. Padahal dalam Sidang Umum MPR tahun 2003, telah diputuskan bahwa TAP MPR tidak lagi mengatur keluar (mengikat publik), namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam siding umum MPR di tahun 2003 tersebut ditegaskan bahwa, ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk Undang-undang. Namun hal ini sudah dijawab pada bagian pembahasan sebelumnya, bahwa MPR kini tidak memiliki lagi kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (regeling). Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang melatar belakangnya, Pertama, perubahan UUD 1945 membawa konsekuensi kewenangan MPR yang tidak lagi dapat membuat ketentuan yang mengatur, kecuali yang bersifat kedalam organ MPR sendiri. Kedua, MPR merupakan lembaga yang dapat dikatakan exist ketika menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Dan kewenangan untuk membentuk UU, tidak lagi tertuang dalam UUD pasca amandemen. Mengapa TAP MPR kembali dimasukkan kedalam hierarki perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Haru dipahami bahwa TAP MPR masih diakui sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal I yang menyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”. TAP MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa dijabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, “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”. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003 TAP MPR yang ada, diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain :

- Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
- Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)

- Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
- Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan)
- Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
- Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR yang masih berlaku tersebut, adalah :

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 Timur.
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. Ketetapan 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.
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.

Ketiga belas TAP MPR inilah yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan pengelompokan 11 TAP MPR yang sudah tidak berlaku akibat telah dibentuknya UU (Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003) dan 3 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003). Adapun Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, secara otomatis tidak berlaku lagi akibat norma yang diatur didalamnya sudah terlaksana. Dengan demikian, sisa 2 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini akibat status hukumnya yang tidak dicabut atau diganti melalui UU. Pertanyaan kemudian muncul, apakah diluar 2 TAP MPR tersebut, TAP MPR dapat dinyatakan berlaku kembali dan dijadikan sebagai sumber hukum formil? Secara logika hukum, hal tersebut mustahil mengingat tidak mungkin keberlakuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi justru dilegitimas atau dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dalam hal

ini Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Akibat dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara peraturan perundang-undangan lainnya. Bagaimana jika TAP MPR bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Dan bagaimana pula jika terdapat UU yang bertentangan dengan TAP MPR? Jika merunut kepada sistem kekuasaan kehakiman Indonesia dewasa ini, uji materi dibebankan kepada Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi kewenangan Mahkamah Konsitusi sebatas uji materi UU terhadap UUD. Tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tata cara pengujian TAP MPR terhadap UUD ataupun UU terhadap TAP MPR. Mahkamah Konstitusi tidak boleh serta merta melakukan pengujian terhadap TAP MPR, kecuali Mahkamah Konstitusi melakukan upaya hokum progresif seperti yang dilakukan selama ini. Akan tetapi, jika merunut kepada TAP MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya dalam ketentuan Pasal 4, maka Mahkamah Konstitusi sebenarnya dapat melakukan pengujian terhadap TAP MPR. Hal tersebut mengingat ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, secara tersirat telah menyamakan kedudukan TAP MPR dengan produk Undang-undang yang diharuskan untuk dibuat sebagai pengganti norma yang diatur dalam TAP MPR sebelumnya. Kecuali TAP MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengujinya sebab

ketentuan Pasal 2 tersebut tidak mensyaratkan perubahan atau pencabutan melalui Undang-undang sebagaimana yang dipersyaratkan dalam Pasal 4.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengadili dan tidak menerima beberapa kali permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi berdampak kepada keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan atau mekanisme pengujian TAP MPR yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan tetraa incognita. Sistem perundang-undangan merupakan subsistem hukum nasional yang mencakup semua hasil keputusan resmi yang tertulis dari penguasa yang mengikat umum, yang secara keseluruhan dalam kerangka sistem hukum nasional. Ahli hukum tata negara yang juga mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie menganggap, Mahkamah berwenang menguji Ketetapan MR berdasarkan Ketetapan Nomor I/MPR/2003<sup>101</sup> Pasal 4 yang menyatakan (11) Ketetapan MPR dan MPR sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan dibentuknya Undang-Undang. Hal inilah yang mendasari Mahkamah Konstitusi berwenang, terbantahkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Menurut Hans Kelsen jika norma menetapkan bahwa perilaku tertentu “seharusnya” dilakukan, dalam arti “memerintahkannya” perilaku itu, maka perilaku

---

<sup>101</sup> Ketetapan Nomor I/MPR/2003.

aktualnya boleh jadi sesuai atau tidak sesuai dengan norma tersebut.<sup>102</sup> Sistem hukum akan memperoleh makna normatifnya hanya dari kaidah-kaidah lain yang lebih tinggi. Tata hukum merupakan suatu hirarki kaidah-kaidah (*grundnorm*). *Grundnorm theory* atau *stufenbau theory*, yaitu dalil yang menganggap bahwa semua hukum itu bersumber pada satu induk. Dalam pengertian ini, setiap norma hukum “yang lebih tinggi” adalah “sumber” dari norma hukum “yang lebih rendah”.<sup>103</sup>

Demikian pula Scheltema menjelaskan, bahwa asas kepastian hukum dalam negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar-manusia, yakni menjamin prediktabilitas dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak terkuat yang berlaku.<sup>104</sup> Merujuk pada Pasal 22 A Undang Undang Dasar 1945, mengamanatkan untuk membentuk undang-undang tentang tata cara pembentukan undang-undang. Dengan pendekatan normatif tersebut maka mutatis mutandis kedudukan Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 terderogasi dengan norma organik sebagaimana Pasal 22 A Undang Undang Dasar 1945, sehingga menjadi koherensi norma yang memungkinkan Ketetapan MPR akan menjabarkan materi Undang Undang Dasar 1945. Merujuk Pasal 28 J ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 bahwa konstitusi dapat membatasi

<sup>102</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014, Jakarta, Tanggal 24 Juli 2014, hlm. 19-20. Diakses Pada Tanggal 10 November 2021, Pada Pukul 15.21 WIB.

<sup>103</sup> Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia”, artikel dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 10 No. 1, Maret 2013, hlm.188-189.

<sup>104</sup> B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jentera: Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). 2004, Edisi 3 Tahun II, hlm. 124.

Hak Asasi Manusia hanya dengan undang-undang dan bukan dengan produk hukum lain. Tetapi Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia (termasuk larangan paham komunis) jelas mengandung materi muatan yang jelas melakukan pembatasan Hak Asasi Manusia. Masalah lainnya yaitu tidak ada mekanisme pengujian terhadap Ketetapan MPR menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan *tetraa incognita*.

Selain itu keberadaan Ketetapan MPR telah menjadikan tidak adanya kepastian hukum dan menciderai keadilan dan hak konstitusional warga negara sebagaimana amanat Pasal 28 D Undang Undang Dasar 1945, dengan begitu tanpa disadari telah menciderai konsepsi negara hukum dalam jaminan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia. Sebagaimana telah di uraikan di atas, bahwa hierarki peraturan adalah murni bentuk pilihan kebijakan pembentuk undang-undang. Namun yang dipermasalahkan adalah bukan masalah salah atau benar penempatan Ketetapan MPR tersebut, namun yang menjadi permasalahannya adalah implikasi yang ditimbulkan dari Ketetapan MPR tersebut, jika berpotensi bertentangan dengan Undang Undang Dasar. Di sisi yang lain, DPR dan pemerintah tidak mengatur pengujian Ketetapan MPR tersebut. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 9 ayat (1) bila suatu Undang-Undang bertentangan dengan Undang Undang Dasar maka yang

berwenang mengujinya adalah Mahkamah Konstitusi dan ayat (2) Jika Peraturan-Peraturan di bawah undang-undang bertentangan yang dapat mengujinya adalah Mahkamah Agung.<sup>105</sup> Ketentuan konstitusional tersebut berarti bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ditematkannya kembali Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22 A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Namun, ruang lingkup materi muatan undang-undang ini diperluas tidak saja undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain Undang Undang Dasar

---

<sup>105</sup> Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat. Harus diakui banyak mutiara pemikiran para negarawan kita pada masing-masing zamannya terdapat dalam Ketetapan MPR dan MPRS tersebut, yang tidak sepatasnya dibuang begitu saja dari aspek hukum tata negara juga tidak layak diturunkan menjadi undang-undang karena sebagian besar kaidah yang ada didalam Tap MPR berisi materi muatan Konstitusi atau UUD 1945.<sup>106</sup>

Penempatan Ketetapan MPRS/MPR setingkat di bawah UUD 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa Ketetapan MPR harus selaras dengan UUD 1945. Dalam arti Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945, apabila bertentangan maka Ketetapan MPRS dan MPR kehilangan keabsahannya. Dalam hal muatan materi MPRS dan MPR bertentangan dengan UUD NRI 1945, tentunya dapat ketetapan tersebut dapat di uji terhadap UUD 1945 (uji konstitusional). Sebaliknya, Ketetapan MPRS dan MPR menjadi sumber dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 241.

<sup>107</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 25.

Kedudukan Tap MPRS dan MPR dengan konsekuensi yuridisnya tersebut, justru menjadi masalah karena ketidakjelasan dan inkonsistensi pengaturan dalam UU No. 12 Tahun 2011 itu sendiri. tidak adanya mekanisme pengujian Ketetapan MPRS dan MPR dan hal ini menimbulkan kekosongan pengaturan. Sedangkan dalam Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 terdapat pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi hanya sebatas undang-undang terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah penulis melakukan analisa terhadap penelitian tentang Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 menempatkan Ketetapan MPR sebagai sumber hukum pokok (*staatsgrundgesetz*) dalam tata urutan perundang-undangan Indonesia yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan Negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 sebagai aturan yang menentukan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang pada masa ini mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 untuk meninjau status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku. Dan Kedudukan Ketetapan MPR berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dikeluarkan dari hierarki perundang-undangan Indonesia akibat dari tugas dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berwenang

mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) akan tetapi hanya bersifat penetapan (*beschikking*). Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah Undang-undang Dasar 1945. Dan memberikan kepastian hukum untuk mengakomodir Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku. Ketetapan MPR tidak ada yang baru lagi setelah lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang ada hanya Tata Tertib Hukum yang mengatur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan bersifat penetapan (*beschikking*).

2. Implikasi yang ditimbulkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengadili dan tidak menerima permohonan judicial review adalah: berdampak kepada keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan atau mekanisme pengujian TAP MPR yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan *terra incognita*. Selain itu keberadaan Ketetapan MPR telah menjadikan tidak adanya kepastian hukum dan menciderai keadilan dan hak konstitusional warga negara sebagaimana amanat Pasal 28 D Undang Undang Dasar 1945, dengan begitu tanpa disadari telah menciderai konsepsi negara hukum dalam jaminan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia.

## B. Saran

Adapun saran penulis setelah melakukan analisa terhadap penelitian mengenai Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum dan Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

1. Kedudukan, fungsi dan wewenang Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di perjelas dalam Undang-undang Dasar Nomor 12 Tahun 2011 di sertai dengan petunjuk teknis terhadap tata cara Pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana halnya Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang di atur secara jelas tentang tatacaranya dalam Undang-undang Dasar Nomor 12 Tahun 2011.
2. Dan dalam hal menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang-undang Dasar adalah tepat dilaksanakan oleh lembaga kekuasaan kehakiman Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 kehakiman dalam hal ini mahkamah konstitusi yang memiliki hak menguji hal materil Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang-undang Dasar, namun dalam hal ini memberikan pengaturan yg jelas dalam Undang-undang Kekuasaan kehakiman tentang hak Mahkamah Konstitusi dalam menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### A. Buku-buku

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010.
- Agus Trianta, *Urgensi Penegasan Pemilihan Materi Muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Undang-Undang*, FH UII Press, Jogjakarta, 2015.
- Ali Rido, *Kajian Kritis Kedudukan Ketetapan MPR dan Gagasan Arah Materi Muatannya Dimasa Mendatang*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta, 2014.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003.
- , dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, Bandung, 1997.
- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987.
- Brata Kusuma & Solihin, *Otonomi Daerah Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia utama, Jakarta, 2002.
- C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2007.
- , *Kedudukan dan Ketetapan MPR*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.
- Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009.
- , Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

- Dendi Sugono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Despan Heryansyah, *Reformasi Ulang Kedudukan dan Gagasan Pengujian Tap MPR*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2015.
- , dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2010.
- Hajar M, *Model-Model Pendekatan dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*, Suska Press, Pekanbaru, 2015.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2016.
- Harry Setya Nugraha, *Meninjau Ulang Kedudukan Tap MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, FH UII, Yogyakarta, 2015.
- Herman Heller, *“Staatlehre” Herausgegeben Von Gerhart Niemeyer*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015.
- Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2013.
- I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Kencana, Jakarta, 2016.
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Jogjakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- , *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006.
- Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenadamedia Group, Depok, 2018.
- King Faisal Sulaiman, *Purifikasi Status Hukum Tap MPR Pasca Amandemen UUD 1945*, FH UII Press, Jogjakarta, 2015.

- Kunthi Dya Wardani, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Muntoha, *Politik Hukum Masuknya Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan*, FH UII, Yogyakarta, 2015.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Pimpinan MPR RI, *Materi Sosialisasi Putusan Maejelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekertaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 2013.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masadepan*, UI Press, Jakarta, 2007.
- Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. 2016.

- Saifudin, Dessy Ariani, *Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan MPR RI dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia*, FH UII, Yogyakarta, 2015.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *MPR RI 2004-2009 Aktifitas dan Dinamika*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2009.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2004.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Sri Hastuti Puspitasari, *Kedaulatan Rakyat MPR dan Ketetapan MPR*, FH UII Press, Jogjakarta, 2015.
- Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya CV, Bandung, 1985.
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014.
- Telly Sumbu, Merry Kalalo, Engelien R. Palendeng, Johny.Lumolos, *Kamus umum politik & Hukum*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011.
- Tutik Triwulan Titik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Tutik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006.
- Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UMS Press, Surakarta, 2015

Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, PT. Citra Aditia Bakti, Bandung, 2008.

Wijayanti, *Strategi Penulisan Hukum*, CV. Lubuk Agung, Bandung, 2011.

Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Yusri Munaf, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2014.

## B. Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Nomor I/MPR/2003.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1998.

Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966.

Ketetapan MPRS RI Nomor III/MPRS/1963.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014.

## C. Artikel dan Jurnal

A.Hamid.S Attamimi “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara-Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, Jakarta: Disertasi Dokter UI, 1990.

B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jentera: Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). 2004.

Dian Agung Wicaksono, “*Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*”, Jurnal Kosntitusi, Voulume 10, Nomor 1, 2003.

Martha Riananda, “*Dinamika Kedudukan Tap MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan*”, jurnal di akses pada 3 januari 2021 dari <https://journal.fh.unila.ac.id>.

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

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

#### **D. Internet**

Juniar Wibisana, *Makalah Keputusan dan Ketetapan HAN*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [juniarwibisana.blogspot.com](http://juniarwibisana.blogspot.com)

Adi Condro Bawono, *Perbedaan Keputusan dengan Penetapan*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [hukumonline.com](http://hukumonline.com).

Bahsan Mustafa, *Hukum Administrasi Negara*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [kampushukum.com](http://kampushukum.com)

Sri Soemantri, *Sejumlah Pakar Mereposisi Kedudukan DPD*, Artikel diakses pada 19 Februari 2021 dari [kampushukum.com](http://kampushukum.com)