

# KETETAPAN MPR DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Rosyid Al Atok

Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang  
Jl. Semarang No.5 Malang

MPR Decree was in hierarchical manner between 1945 and the Act which in theory in the group of legal norms *Staats grund gesetz* (Rules of the State/State Basic Rules). MPR Decree under the 1945 Constitution is a consequence of the position of the MPR as executor of full sovereignty of the people and the country's top institutions. However, 1945 Constitution amendment no longer determine the MPR as executor of full sovereignty of the people. Moreover, MPR are no longer the highest state institution. Therefore, it has implications for the existence of the Legislative Act in the hierarchy of legislation. MPRS Decree No. XX/MPRS/1966 and MPR Decree No. III/MPR/2000 put MPR Decree in the second place after 1945 Constitution. Law No. 10 of 2004 does not recognize the MPR decree as one type of legislation. Law No. 12 of 2011 put back MPR decree as one type of legislation. This paper attempts to discuss the rationale of the dynamic development of MPR Decree position in the hierarchy of legislation before the Amendment of 1945 Constitution to the promulgation of Law No. 12 of 2011, after the Amendment of 1945 Constitution.

Ketetapan MPR adalah salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan khas Indonesia. Secara hirarkis berada di antara UUD 1945 dan Undang-Undang yang secara teoretik masuk dalam kelompok norma hukum *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara). Keberadaan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945 merupakan konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga negara tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya, sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Namun Perubahan UUD 1945 yang menentukan tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan bukan pula sebagai lembaga tertinggi negara telah berimplikasi pada keberadaan Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Jika Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 keberadaan Ketetapan MPR masih tetap ditempatkan dalam urutan kedua (setelah UUD 1945) dalam hirarki peraturan perundang-undangan, maka setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 Ketetapan MPR tidak lagi diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004. Namun dalam UU No. 12 Tahun 2011 keberadaan Ketetapan MPR kembali diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana sebelum lahirnya UU No. 10 Tahun 2004. Tulisan ini mencoba membahas dasar pemikiran dari dinamika perkembangan kedudukan Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan dari sebelum Perubahan UUD 1945 sampai dengan penetapan UU No. 12 Tahun 2011 setelah Perubahan UUD 1945.

**Kata Kunci:** Ketetapan MPR, Peraturan Perundang-undangan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terjadi sebanyak empat kali pada kurun waktu tahun 1999-2002 merupakan *constitutional reform* (The Habiebie Center, 2001:15). yang menjadi acuan bagi dilakukannya reformasi hukum dan ketatanganan yang merupakan bagian tak terpisahkan dari proses reformasi di segala bidang yang terjadi di negeri ini. Perubahan UUD 1945

tersebut telah banyak membawa implikasi yang cukup mendasar bagi tatanan kenegaraan RI, terutama implikasi terhadap pola hubungan antar lembaga-lembaga negara. Salah satu di antaranya adalah implikasi terhadap reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat menjadi hanya sebuah lembaga negara dengan kekuasaan yang terbatas sebagai majelis, dan tidak lagi mempunyai

hubungan hirarkis dengan lembaga-lembaga negara lainnya, melainkan terbatas pada hubungan fungsional berdasarkan konstitusi (Atok, 2002:191) sehingga MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Reposisi MPR yang demikian itu membawa selanjutnya berimplikasi pula pada kedudukan Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Ada 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan setelah Perubahan UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004.

Menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 (yang merupakan pengganti dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966) tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah: (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; (3) Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU); (5) Peraturan Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; (7) Peraturan Daerah. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (3) Peraturan Pemerintah; (4) Peraturan Presiden; (5) Peraturan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan Lembaran Negara RI No. 4389). Sedang menurut UU No. 12 Tahun 2011, jenis hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti; (4) Undang-Undang; (5) Peraturan Pemerintah; (6) Peraturan Presiden; (7) Peraturan Daerah Provinsi; dan (8) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Salah satu perbedaan pokok yang menarik tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan antara yang ada dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, UU No. 10 Tahun 2004, dan UU No. 12 Tahun 2011 adalah berkaitan dengan keberadaan Ketetapan MPR. Ketetapan MPR RI

No. III/MPR/2000, sebagaimana Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR termasuk salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, sedang dalam UU No. 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, namun dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dimasukkan lagi sebagai salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Hal ini menimbulkan pertanyaan: (1) Apa yang menjadi dasar adanya perbedaan kedudukan Ketetapan MPR dalam ketiga peraturan perundang-undangan tersebut? (2) Bagaimana seharusnya kedudukan Ketetapan MPR setelah penetapan UU No. 12 Tahun 2012?

## KETETAPAN MPR DALAM TATA URUTAN NORMA HUKUM

Menurut Hans Kelsen (Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007:155) bahwa hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi. Pandangan Kelsen tersebut disebut dengan *Stufentheorie*.

Berkaitan dengan hirarki norma hukum, 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 (Einsiedeln/ Zurich/Koln: Benziger, 1984:31). Pengelompokkan hirarki norma hukum ini lazim disebut dengan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*.

*Staatsfundamentalnorm* atau yang disebut dengan Norma Fundamental Negara, Pokok Kaidah Fundamental Negara, atau Norma Pertama, adalah norma tertinggi dalam suatu negara. Ia merupakan norma dasar (*Grundnorm*)

yang bersifat *pre-supposed*’ atau ‘ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dan karena itu tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi. Ia juga merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya, termasuk menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara. Ia juga merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara adalah *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang merupakan norma hukum tunggal yang berisi aturan-aturan pokok, yang bersifat umum dan garis besar. Ia dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara (*Staatsverfassung*) atau dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar (*Staatsgrundgesetz*). Dokumen negara dimaksud dapat berupa Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang di dalamnya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antara negara dengan warga negara. Ia merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell Gesetz*) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara langsung semua orang. *Formell Gesetz* atau Undang-Undang (*wet in formele zin*) merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci serta sudah langsung berlaku di dalam masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif. Lembaga legislatif ini, dalam perkembangannya, dipercayakan kepada organ yang disebut dengan (dewan) perwakilan rakyat atau segolongan rakyat, baik dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan kepala negara. Sedang *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom) merupakan norma hukum yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang. Peraturan Pelaksana dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi, sedang Peraturan Otonom dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi.

Dilihat dari segi tata urutan norma hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky tersebut, termasuk dalam kelompok manakan Ketetapan MPR itu? Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa Ketetapan MPR yang pernah dikeluarkan oleh MPR selalu berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara yang mengandung norma yang masih bersifat garis

besar dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi. Sifat ketetapan MPR yang demikian ini berkaitan dengan kedudukan MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana ketentuan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan. Dengan demikian Ketetapan MPR dapat dikategorikan sebagai *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara) meskipun kedudukannya berada di bawah UUD 1945. Meskipun kedudukannya di bawah UUD 1945, Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai *Formell Gesetz* (Undang-Undang). Kedudukan Ketetapan MPR yang demikian ini memang unik, khas, dan tidak ditemui dalam norma-norma hukum pada umumnya di kebanyakan negara.

#### KETETAPAN MPR DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945

Ketetapan MPR sebagai salah satu produk hukum dalam ketatanegaraan RI pertama kali sejak tahun 1960, yaitu berupa Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 menyusul dibentuknya MPRS pertama kali sebagai pelaksanaan dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Namun pada waktu itu Ketetapan MPRS tersebut tidak dikategorikan sebagai salah satu tata urutan perundang-undangan, sebagaimana UUD 1945 yang juga tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sebab memang UUD 1945 dan Ketetapan MPR secara teoretik masuk dalam kelompok *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara). Sementara yang dikategorikan dalam peraturan perundang-undangan pada waktu itu adalah Undang-Undang, PERPU, Peraturan Pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terdiri dari: Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan Keputusan Menteri.

Baru sejak tahun 1966 Ketetapan MPR dimasukkan dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Ketetapan MPRS ini merupakan pengukuhan dari Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966

yang merupakan hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dari Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut Memorandum DPR-GR yang telah dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah: (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; (2) Ketetapan MPR; (3) Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Keputusan Presiden; (6) Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Kelahiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut dimaksudkan untuk menertibkan kerancuan peraturan perundang-undangan yang ada saat itu. Namun, sebagaimana diukemukakan oleh Maria Farida Indriati S., dimasukkannya UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai bagian dari bentuk peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat. Karena UUD 1945 terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, dan *Staatsgrundgesetz* atau Norma Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945. Sedang Ketetapan MPR yang meskipun kedudukannya di bawah UUD 1945 juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara juga sebagai *Staatsgrundgesetz* yang mengandung norma yang masih bersifat garis besar dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi. Hal tersebut berbeda dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lazim disebut dengan *Formell Gesetz* yang berisi peraturan-peraturan untuk mengatur warga negara dan penduduk secara langsung yang di dalamnya dilekati oleh sanksi pidana dan sanksi pemaksa bagi pelanggarnya. Dengan demikian UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tetapi masuk dalam kategori *Staatsgrundgesetz*, sehingga menempatkan UUD 1945 dan Ketetapan MPR ke dalam jenis peraturan-perundang-undangan adalah tertalu rendah (Indriati, 2007:75-77).

Di samping itu Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut juga mengandung

kelemahan-kelamahan lainnya, di antaranya adalah dimasukkannya Keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig* dan tidak dimasukkannya Peraturan Daerah dalam tata urutan perundang-undangan. Karena itu pada Sidang Umum MPR Tahun 1973 ditetapkan bahwa meskipun tetap dinyatakan berlaku agar Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut disempurnakan, bahkan penetapan perlunya penyempurnaan tersebut ditetapkan kembali pada Sidang Umum MPR pada Tahun 1978. Namun sampai dengan berakhirnya Pemerintahan Orde Baru penyempurnaan yang ditetapkan oleh MPR tersebut tidak pernah dilakukan. Penyempurnaan, atau lebih tepatnya perbaikan, baru dilakukan oleh MPR pada Sidang Umum MPR Tahun 2000 mengiringi dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Namun hasil Sidang Umum MPR Tahun 2000, sebagaimana terdapat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 tidak berubah.

#### **KETETAPAN MPR DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**

Dalam perkembangan selanjutnya, berbeda dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dalam UU No. 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR tidak lagi mencantumkan dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Dihapuskannya Ketetapan MPR dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut adalah sebagai implikasi dari adanya perubahan Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 3 dalam Perubahan Ketiga UUD 1945.

Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum diubah menentukan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Ketentuan ini merupakan perwujudan dari gagasan untuk mendudukkan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Yamin pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 (Bahar, 1998:202). Berdasarkan ketentuan dan gagasan tersebut, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan organ yang "menggantikan" kedudukan rakyat dalam menyatakan kehendaknya (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Kata "*vertretung*"

di sini berarti “penggantian” bukan “perwakilan”. Dengan demikian MPR merupakan penjelmaan rakyat yang berkedaulatan, *citoyen, citizen, burger* (Attamimi, 1991:3), sehingga MPR mempunyai kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar kebijakan politik negara dalam bentuk Ketetapan MPR di samping menetapkan dan mengubah UUD 1945. Dalam hal ini Ketetapan MPR tersebut menjadi acuan atau dasar dalam penyelenggaraan negara, termasuk dalam pembentukan Undang-Undang. Pemikiran inilah yang mendasari ditemplatkannya Ketetapan MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 di atas Undang-Undang.

Namun dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) menentukan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut membawa implikasi tidak adanya institusionalisasi kedaulatan rakyat dalam suatu lembaga, sehingga MPR tidak lagi dapat menyandang predikat sebagai penjelmaan rakyat. Perubahan ketentuan pada Pasal 1 Ayat (2) tersebut juga berimplikasi pada hilangnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan konsekuensi dari predikatnya sebagai penjelmaan rakyat yang melaksanakan secara penuh kedaulatan rakyat. Dengan hilangnya predikat penjelmaan rakyat dan tidak lagi sebagai pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat, maka hilang pula kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, dan tentunya tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya (Atok, 2012:235). Meskipun dalam sistem presidensial biasanya Majelis mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan lembaga negara lainnya (Ibrahim R, 1995:35-50), tetapi masing-masing lembaga negara yang ada sama-sama independen. Dengan demikian, meskipun MPR mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, tetapi sebutan lembaga tertinggi tidak lagi tepat sebab hubungan antara lembaga-lembaga negara yang ada tidak bersifat struktural dan hirarkis melainkan adalah hubungan fungsional yang independen.

Perubahan kedudukan MPR tersebut ternyata juga disertai dengan perubahan kekuasaan yang dimilikinya. Ada dua kekuasaan MPR yang dihilangkan, yaitu kekuasaan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan

kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diubah menjadi melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun MPR masih mempunyai kekuasaan untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden. Sedang kekuasaan MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Di samping itu juga ada penambahan penegasan kekuasaan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR setelah mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi. Beberapa kekuasaan dari MPR setelah Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut: (1) Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar; (2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul Dewan Perwakilan Rakyat setelah ada putusan dari Mahkamah Konstitusi; (4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden; (5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Perubahan kewenangan MPR sebagaimana tersebut selanjutnya berimplikasi pada tidak dipunyainya oleh MPR kekuasaan kekuasaan untuk menetapkan putusan-putusan yang bersifat pengaturan dalam bentuk Ketetapan MPR, seperti yang pernah terjadi sebelumnya.

Dengan demikian, keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh MPR selain UUD sebelum adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 masih dapat dipahami sebagai konsekuensi logis dari kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara yang dapat saja bertindak sebagai lembaga “supra parlementer” (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000:31). Namun setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan, sehingga untuk selanjutnya Ketetapan MPR tidak lagi dimasukkan sebagai jenis dan hirarki dari peraturan perundang-undangan. Karena itu dalam Aturan Tambahan Pasal I Perubahan Keempat UUD 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan

Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003. Hasil peninjauan tersebut kemudian dituangkan dalam Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dalam Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tersebut keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (1) Ketetapan MPRS dan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku ada 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 7 (tujuh) Ketetapan MPR, (2) Ketetapan MPRS dan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan tertentu ada 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 2 (dua) Ketetapan MPR, (3) Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 ada 8 (delapan) Ketetapan MPR. Berarti saat sekarang Ketetapan MPR dimaksud sudah tidak berlaku, (4) Ketetapan MPRS dan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi muatan yang terdapat dalam Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersangkutan, ada 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 10 (sepuluh) Ketetapan MPR, (5) Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan Peraturan Tata Tertib MPR yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004, ada 5 (lima) Ketetapan MPR (Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI), (7) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmahlig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, ada 41 (empat puluh satu) Ketetapan MPRS dan 63 (enam puluh tiga) Ketetapan MPR (Atok, 2012:238-239).

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. Padahal menurut UU No. 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR tidak lagi diakui sebagai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, sehingga pemberlakuan substansi yang terdapat dalam

Ketetapan MPS dan MPR tersebut tidak mempunyai dasar hukum. Jika beberapa Ketetapan MPRS dan MPR yang substansinya masih harus berlaku tidak diberlakukan karena tidak mempunyai dasar hukum maka hal ini justru akan menimbulkan berbagai permasalahan yang cukup besar dalam penyelenggaraan negara.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dimasukkan kembali sebagai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Ini bukan berarti MPR akan dapat mengeluarkan lagi Ketetapan MPR baru yang bersifat pengaturan, sebab kewenangan untuk itu berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 sudah tidak ada. Dalam Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Dengan demikian dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai jenis dan hirarki peraturan perundang-undang dalam UU No. 12 Tahun 2011, bukan berarti MPR dapat mengeluarkan Ketetapan MPR lagi sebagaimana sebelum Perubahan Keempat UUD 1945. Ketetapan MPR yang dimaksudkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan MPR yang dahulu dan masih dinyatakan berlaku.

Menurut Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 beberapa Ketetapan MPRS dan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan tersebut adalah: (1) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, masih berlaku dengan ketentuan ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, (2) Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, masih berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan

dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (3) Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, tetap berlaku sampai terlaksananya ketentuan yang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999, karena masih adanya masalah-masalah kewarganegaraan, pengungsian, pengembalian asset negara, dan hak perdata perseorangan.

Sedang beberapa ketetapan MPRS dan dan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi muatannya, menurut Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 adalah: (1) Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera, (2) Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, (3) 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 Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, (4) Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan Dan Kesatuan Nasional, (5) Ketetapan No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, (6) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, (7) Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, (8) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, (9) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN, (10) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dari sebelas Ketetapan MPRS dan MPR di atas sebagian ada yang sudah dituangkan dalam Undang-Undang, seperti Ketetapan MPRS No.

XXIX/MPRS/1966 yang materi muatannya sudah dimuat dalam UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan, Ketetapan MPR MPR No. III/MPR/2000 yang substansinya sudah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan yang substansinya sudah diatur dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang, dan beberapa UU lainnya. Namun masih terdapat juga beberapa Ketetapan MPR yang materi muatannya belum dituangkan dalam Undang-Undang baik sebagian maupun keseluruhan.

## SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan dan kedudukan Ketetapan MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan merupakan implikasi dari kedudukan MPR dalam pola hubungan kelembagaan negara yang diatur dalam UUD 1945. Sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945 MPR sebagai lembaga tertinggi negara mempunyai kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar kebijakan politik negara yang dituangkan dalam Ketetapan MPR yang menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya, sehingga berimplikasi pada kedudukan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai hirarki di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Namun setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menentukan bahwa MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan garis-garis kebijakan politik negara dan hanya mempunyai kewenangan yang terbatas, telah mereposisi kedudukan MPR tidak lagi sebagai penjemanaan rakyat dan lembaga tertinggi negara sehingga tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan, kecuali UUD sehingga Ketetapan MPR tidak lagi tercantum dalam Hirarki peraturan perundang-undangan kecuali ketetapan MPRS dan MPR lama yang masih harus berlaku. Itu pun terbatas pada Ketetapan MPR yang materi muatannya belum diatur dalam Undang-Undang. Sebagai upaya untuk lebih menciptakan kepastian hukum perlu kiranya DPR dan Pemerintah untuk sesegera mungkin membentuk Undang-Undang yang dapat menampung beberapa substansi dari muatan materi Ketetapan MPR yang masih harus berlaku.

## DAFTAR RUJUKAN

- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". *Disertasi*. Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta: 1990.
- Attamimi, A. Hamid S. 1991. "Hubungan Pemerintahan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD 1945: Beberapa Permasalahan Yang Memerlukan Penjernihan", *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Hukum Kenegaraan RI (Depok, 5-6 Desember 1991).
- Bivitri Susanti *et. al.*, 2000. *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie, 2002. Telaah Akademis atas Perubahan UUD 1945. *Jurnal Demokrasi dan HAM*. Vol.1 No.4 September-Nopember 2001. Jakarta: The Habiebie Center.
- Juniarto. 1982. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia. Cetakan ke 1*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kelsen, Hans. 2007. *Teori Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Alih Bahasa Drs. H. Somardi. Jakarta: BEE Media Indonesia.
- Maria Farida Indrati S., 2007. *Ilmu Perundang-undangan (1), Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Cetakan ke 13, Yogyakarta: Kanisius.
- Nawiasky, Hans. 1984. *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/ Zurich/Koln: Benziger.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75.
- Republik Indonesia. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Republik Indonesia. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Republik Indonesia. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Republik Indonesia. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang "Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urusan Peraturan Perundangan Republik Indonesia".
- Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang *Peninjauan Produk-produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia*.
- Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang *Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973*.
- Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan*.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan Lembaran Negara RI No. 4389.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Rosyid Al Atok, A., 2002. Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap Pembagian Kekuasaan Antar Lembaga-lembaga Negara, *Tesis*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Rosyid Al Atok, A., 2012. Saling Kontrol dan Saling Mengimbangi Antara Dewan Perwakilan



Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang, *Disertasi*, Malang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Safroedin Bahar, *et. al.*, 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)–Panitia Persiapan*

*Kemerdekaan Inedonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Cetakan Pertama; Edisi ke IV. Jakarta: Sekretariat Negara RI, , 1998.

Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Parliamentary versus Presidential Government)*. Disadur oleh Ibrahim R. Dkk. Cetakan 1. Jakarta: Raja Grafindo Persada.