**KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
DALAM HIERARKI PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

Monika Suhayati*

Abstract

One of the new substance in Law Number 12 of 2011 regarding Regulation's Formation is the placement of People's Consultative Assembly decision in the regulations hierarchy, which is under the Indonesian constitution of 1945 and above the law. Such placement is appropriate considering that there are few valid and binding People's Consultative Assembly decisions according to People's Consultative Assembly Decision Number I/MPR/2003. The People's Consultative Assembly decision is also a fundamental rule of a state or a basic rule of a state (staatsgrundgesetz) as well as the body of Indonesian constitution of 1945 considering that the People's Consultative Assembly decision is the foundation of law's formation (formell gesetz) and other lower regulations before the amendment of the Indonesian constitution of 1945.

Kata kunci: Ketetapan, MPR, Undang-Undang

A. Pendahuluan

Dalam rangka mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional 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 (UUD Tahun 1945). Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti,

* Calon Peneliti Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, email: monika.suhayati@dpr.go.id.

baku, standar dan mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Pasal 22A UUD Tahun 1945 mengamanatkan ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Pada 12 Agustus 2011, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) sebagai undang-undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 102 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Penggantian UU No. 10 Tahun 2004 dikarenakan dalam pelaksanaan undang-undang ini dirasakan terdapat berbagai kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Kelemahan UU No. 10 Tahun 2004 antara lain banyak materi yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum, teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten, terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.¹

Salah satu materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (selanjutnya disebut Ketetapan MPR/MPRS) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dibawah UUD Tahun 1945 dan sebelum undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 kemudian menjelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 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

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Sutjipto, Ketua Panitia Khusus RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Laporan Pimpinan Pansus RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Rapat Paripurna DPR dengan agenda Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 22 Juli 2011 menyampaikan bahwa penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan herarki yang ditempatkan setelah UUD Tahun 1945 dimaksudkan untuk memberikan pengakuan terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Sementara, Patrialis Akbar, dalam pembacaan Pendapat Akhir Presiden menyampaikan dicantulkannya kembali Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada di bawah UUD Tahun 1945 dan di atas undang-undang merupakan konsekuensi hukum karena berada beberapa ketetapan Ketetapan MPR yang masih berlaku hingga saat ini. Namun MPR secara konstitusional tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat instrumen hukum yang bersifat mengatur.²

Hajriyanto Y. Thohari, Wakil Ketua MPR, menyatakan bahwa Ketetapan MPR pasca UU No. 12 Tahun 2011 kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sangat besar dan signifikan yaitu Ketetapan MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD Tahun 1945, bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini melainkan juga dalam pembentukan kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) harus memperhatikan Ketetapan MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepada Ketetapan MPR tersebut dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya.³

2 Risalah Rapat Paripurna DPR RI ke-36 Masa Sidang IV Tahun Sidang: 2010 - 2011, Jakarta, 22 Juli 2011.

3 Hajriyanto Y. Thohari, *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011*, Makalah dipresentasikan pada acara *Pers Gathering* Wartawan Parlemen tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang Provinsi Bangka Belitung, <http://mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-1321247847.pdf>, diakses 25 November 2011.

B. Perumusan Masalah

UU No. 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan MPR/MPRS di bawah UUD Tahun 1945 dan di atas undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan di atas Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Penempatan Ketetapan MPR/MPRS ini menarik untuk dikaji dengan pokok permasalahan bagaimanakah kajian hukum penempatan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada UU No. 12 Tahun 2011?

C. Landasan Teori dan Kerangka Pemikiran

1. *Die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*

Die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen merupakan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky. Teori ini dikembangkan dari *Stufentheorie* dari Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) menyatakan bahwa norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar ini ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar dikatakan *pre-supposed*.⁴

Menurut Hans Kelsen, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.⁵

Teori jenjang norma hukum diilhami dari seorang murid Hans Kelsen yang bernama Adolf Merkl. Adolf Merkl mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*), yaitu suatu norma hukum ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah suatu norma hukum juga menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum dibawahnya. Oleh karena itu suatu norma hukum mempunyai masa berlaku

4 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1945, hal. 113 dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hal. 41.

5 Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011, hal. 179 diterjemahkan dari *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971.

(*rechtskracht*) yang relatif, dimana masa berlaku suatu norma hukum tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁶ Diilhami teori Adolf Merkl, tersebut Hans Kelsen mengemukakan dalam hal susunan atau hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) menjadi tempat bergantungnya norma dibawahnya, sehingga apabila norma dasar berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya.⁷

Stufentheorie kemudian dikembangkan oleh salah satu murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky dalam *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*, yang menyatakan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok. Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara atau aturan pokok negara), *formell gesetz* (undang-undang formal), *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁸

Staatsfundamentalnorm (norma fundamental negara) merupakan norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara. Norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara dan tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat 'Pre-supposed' atau 'ditetapkan terlebih dahulu' oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan lagi merupakan norma yang tertinggi.⁹

Menurut Hans Nawiasky, *staatsfundamentalnorm* berisi norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* yaitu syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dulu sebelum

6 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, hal. 41-42.

7 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 41.

8 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, cet.2, 1948, hal. 31 dst dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 44-45.

9 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 46.

adanya konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁰ Sedangkan *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara atau aturan pokok negara) merupakan kelompok norma hukum dibawah *staatsfundamentalnorm*. Norma dari *staatsgrundgesetz* merupakan aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga merupakan norma hukum tunggal. Suatu *staatsgrundgesetz* dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar. Di dalam setiap *staatsgrundgesetz* biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, hubungan antar lembaga-lembaga negara, dan hubungan antar negara dengan warganegaranya.¹¹

2. Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan diselenggarakan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan merupakan:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain *de supra-nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.¹²

10 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 46.

11 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 48-49.

12 Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hal. 1-3 dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal.10-11.

Pengertian perundang-undangan (*wetgeving*) dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.¹³

UU No. 12 Tahun 2011 memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 2). Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yaitu terdiri atas UUD Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011).

3. Ketetapan MPR/MPRS

Ketetapan MPR/MPRS sebelum perubahan UUD Tahun 1945 merupakan putusan MPR mempunyai kekuatan mengikat ke dalam Anggota MPR/MPRS dan juga mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar Anggota MPR/MPRS yaitu kepada Lembaga Tinggi Negara, Presiden, legislatif, yudikatif, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan serta kepada seluruh lapisan masyarakat.¹⁴ Ketetapan MPR/MPRS merupakan suatu amanat yang harus

13 S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948 dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal.10.

14 Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hal. 245-246.

dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Ketetapan MPR/MPRS juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Ketetapan MPR/MPRS sebelum perubahan UUD Tahun 1945 menjadi salah satu peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan penempatan di bawah UUD Tahun 1945 di atas undang-undang sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah adanya perubahan kewenangan MPR dalam Perubahan UUD Tahun 1945, Ketetapan MPR/MPRS kemudian dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan dengan berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 yang menempatkan undang-undang berada langsung di bawah UUD Tahun 1945 (Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004). UU No. 12 Tahun 2011, yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004, kembali menempatkan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD Tahun 1945 dan sebelum undang-undang berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dengan pembatasan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 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.

Keputusan MPR merupakan salah satu bentuk Putusan MPR. Pasal 74 ayat (1) Keputusan MPR Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menyebutkan jenis Putusan MPR yaitu:

- a. Perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
- c. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

¹⁵ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 90.

Pasal 74 ayat (3) Keputusan MPR Nomor 1/MPR/2010 kemudian menyebutkan yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1) huruf b yaitu putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*); mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR 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; dan menggunakan nomor putusan MPR.

D. Analisa

1. Perubahan Kewenangan MPR

Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Ketentuan ini mengamanatkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat. MPR sebagai lembaga negara tertinggi yang dalam kedudukannya sebagai penjelmaan seluruh rakyat, bertugas memberi mandat kepada penyelenggara negara lainnya, yang wajib memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan mandat yang diberikan.

A. Hamid S. Attamini dengan meminjam istilah JJ Rousseau menggambarkan kedudukan dan kualitas rakyat dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dinamakan “*citoyen* atau *burger*” (rakyat yang berdaulat). Setelah MPR terbentuk, rakyat asli dinamakan “*suyet* atau *onderdaan*” (rakyat yang diperintah).¹⁶ Kehendak MPR adalah kehendak rakyat yang berdaulat (*citoyen/burger*) dan MPR berarti majelis perundingan/*negotiation/deliberation* rakyat¹⁷, sedangkan kehendak rakyat yang diperintah diwakili oleh DPR. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, Ketetapan MPR/MPRS berada langsung dibawah UUD Tahun 1945 dan diatas undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan

16 A. Hamid S. Attamini, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, *Disertasi*, Jakarta: FHUI, 1990, hal. 133-135 dalam Sumardi, *Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2006, hal. 47.

17 Muhammad Ridwan Indra, *MPR Selayang Pandang*. Jakarta: Haji Masagung, 1984, hal. 19 dalam Sumardi, *Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, hal. 47.

Peraturan Perundangan Republik Indonesia serta Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Pada tahun 2001, Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 mengalami perubahan sehingga menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan perubahan ini maka kedaulatan rakyat tidak lagi berada di tangan MPR, melainkan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar, yaitu UUD Tahun 1945. Perubahan ini merupakan suatu bentuk pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horisontal fungsional, dimana kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi setara. Masing-masing lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya. Perubahan yang dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.¹⁸

Pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*) sebagaimana termuat dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, telah dimuat menjadi materi norma dalam batang tubuh pada Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 hasil perubahan yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam hal ini terjadi pergeseran dari sistem supremasi parlemen dimana MPR merupakan lembaga tertinggi negara, menjadi sistem supremasi konstitusi dimana konstitusi ditempatkan sebagai hukum yang tertinggi. Konstitusi menjadi sumber legitimasi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku. Pernyataan bahwa kedaulatan di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar serta pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dapat dilihat sebagai pendirian yang tegas bahwa prinsip penyelenggaraan negara secara demokratis didasarkan pada konstitusi (*constitutional democracy*). Demikian pula negara hukum yang dianut

18 Sekretariat Jenderal MPR R.I., *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003) hal. 16 dalam Maruarar Siahaan, *Mengawal Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Masalah Dan Tantangan Dalam Sistem Hukum Kita*, <http://cic-jure.org/Download/Makalah/MENGAWAL%20KONSTITUSIONALITAS%20PERATURAN%20PERUNDANG%20watwerpark%20pdf.pdf>, diakses 11 November 2011, hal. 1.

adalah bersifat demokratis (*demokratische rechtstaat*), yang diartikan bahwa proses pembentukan hukum berlangsung dengan partisipasi warga negara.¹⁹

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi melainkan salah satu lembaga negara di antara lembaga negara lainnya yang memiliki kedudukan setara, namun dengan tugas, kewenangan, dan fungsi yang berbeda. MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya, yaitu lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Perubahan ini mengakhiri posisi MPR sebagai parlemen tertinggi yang memonopoli dan menjalankan kedaulatan rakyat, sekaligus menandai tamatnya doktrin supremasi MPR yang menyebutkan “MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara” dan bahwa “karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas.”²⁰

Perubahan UUD Tahun 1945 lainnya yang mempengaruhi kewenangan MPR yaitu perubahan pada Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945. Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak. Setelah mengalami perubahan, Pasal 3 UUD Tahun 1945 berbunyi:

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.

19 Maruarar Siahaan, *Mengawal Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Masalah Dan Tantangan Dalam Sistem Hukum Kita*, <http://cic-jure.org/Download/Makalah/MENGAWAL%20KONSTITUSIONALITAS%20PERATURAN%20PERUNDANG%20watwerpark%20pdf.pdf>, diakses 11 November 2011, hal. 22.

20 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, diterjemahkan dari Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional-Making Transition*, Bandung: Penerbit Mizan, 2007, hal. 275.

Sedangkan Pasal 6A ayat (1) UUD Tahun 1945 setelah perubahan menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 3 UUD Tahun 1945 setelah perubahan meniadakan kewenangan MPR untuk membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Pasal 6A ayat (1) UUD Tahun 1945 meniadakan kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Perubahan Pasal 3 UUD Tahun 1945 telah mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan yang berisi peraturan yang berlaku keluar (sebagai amanat Presiden). Hilangnya kewenangan untuk membentuk ketetapan yang mengatur keluar tersebut merupakan akibat adanya ketentuan Pasal 6A UUD 1945 yang menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung oleh rakyat tersebut mempunyai akibat bahwa Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab menjalankan garis-garis besar daripada haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, oleh karena Presiden bukan lagi merupakan mandataris MPR.²¹

Perubahan kewenangan MPR pasca perubahan UUD Tahun 1945 mengakibatkan MPR hanya berwenang mengeluarkan putusan yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR. Sedangkan Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar hanya Ketetapan MPR/MPRS sebagaimana terdapat pada Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Hal ini diatur pada Pasal 74 ayat (1) huruf b dan ayat (3) Keputusan MPR Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Menurut Jimly, setelah perubahan UUD Tahun 1945, pada hakikatnya MPR tetap dapat disebut sebagai suatu institusi yang tersendiri, meskipun kedudukannya tidak lagi bersifat tertinggi dikarenakan UUD Tahun 1945 menentukan MPR ditentukan terdiri atas anggota DPR dan DPD, dan UUD Tahun 1945 juga menentukan adanya kewenangan MPR yang bersifat tersendiri maka mau tidak mau MPR juga harus dipahami sebagai suatu lembaga yang tersendiri. MPR masih diberi wewenang untuk memilih dalam rangka mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang kosong, kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan mengubah UUD. Hanya saja sifat pekerjaan MPR tidak lagi bersifat tetap dan terus-menerus,

21 Maria Farida Indrati S., *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945*, Yuridika, Vol. 20 No. 1, Januari- Februari 2005, hal. 54-55.

melainkan hanya bersifat *ad-hoc*.²² Perubahan kewenangan MPR setelah perubahan UUD Tahun 1945 diikuti dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR/MPRS dari hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004. Ketentuan ini menempatkan undang-undang langsung berada dibawah UUD Tahun 1945.

Adapun terkait dengan keberlakuan Ketetapan MPR/MPRS, Pasal I Aturan Tambahan UUD Tahun 1945 mengamanatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat 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. Berdasarkan ketentuan ini, MPR mengeluarkan 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 (selanjutnya disebut Ketetapan MPR No. I/MPR/2003).

Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 memuat pengelompokan Ketetapan MPR/MPRS yang dikeluarkan sejak tahun 1960 hingga tahun 2002. Dalam pengelompokan ini masing-masing Ketetapan MPR/MPRS yang diberlakukan memiliki sifat, maksud, tujuan yang berbeda. Namun dilihat dari fungsinya, Ketetapan MPR/MPRS pada hakekatnya merupakan putusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkrit dan final, tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat kedalam dan keluar. Pengelompokan tersebut menempatkan Ketetapan MPR/MPRS ke dalam lima kelompok yaitu Ketetapan MPR/MPRS yang memuat aturan yang sekaligus memberi tugas kepada Presiden; Ketetapan MPR/MPRS yang bersifat penetapan (*beschikking*); Ketetapan MPR/MPRS yang bersifat mengatur kedalam (*intern regeling*); Ketetapan MPR/MPRS yang bersifat deklaratif; Ketetapan MPR/MPRS yang bersifat rekomendasi dan perundang-undangan.²³

Pasal 74 ayat (3) Keputusan MPR Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menyatakan Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*); mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam, dan

22 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 174.

23 Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, cetakan I, 1998, hal 54 dalam Rachmani Puspitadewi, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 25 No. 4, Oktober 2007, hal. 354.

ke luar MPR sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR 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; dan menggunakan nomor putusan MPR.

Pengelompokan berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yaitu:

- a. Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 ketetapan (Pasal 1 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003);
- b. Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan sebanyak 3 ketetapan (Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003);
- c. Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 sebanyak 8 ketetapan (Pasal 3 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003);
- d. Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang sebanyak 11 ketetapan (Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003);
- e. Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 sebanyak 5 ketetapan (Pasal 5 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003);
- f. Ketetapan MPR/MPRS yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 ketetapan (Pasal 6 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003).

Berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 maka ketetapan yang terdapat pada Pasal 1, Pasal 3, Pasal 5, dan Pasal 6 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dinyatakan tidak berlaku lagi. Adapun Ketetapan MPR/MPRS sebagaimana terdapat pada Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan dan Ketetapan MPR/MPRS pada Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

2. Keberlakuan Ketetapan MPR/MPRS dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003

ketetapan MPR/MPRS pada Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 menyatakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana

dimaksud dibawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing. Berikut diberikan analisa terhadap Ketetapan MPR/MPRS sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 tersebut.

- a. Ketetapan MPRS 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 Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme. Ketetapan MPRS ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

Adapun hingga saat tulisan ini dibuat belum terdapat undang-undang yang mengatur substansi sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966, sehingga penulis berpendapat Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 masih berlaku.

- b. Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. Ketetapan MPR ini dinyatakan tetap 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 hakikat Pasal 33 UUD Tahun 1945.

Undang-undang yang memiliki substansi terkait ketentuan dalam Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, namun mengingat undang-undang ini berlaku sebelum Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 maka undang-undang ini bukan merupakan pengaturan lebih lanjut amanat Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998;
- 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Undang-undang ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 dengan disebutkannya Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 pada Bagian Menimbang undang-undang.

Mengingat baru terdapat satu undang-undang sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 maka penulis berpendapat belum semua substansi Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 diatur dengan undang-undang sehingga ketetapan ini masih berlaku.

c. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999. Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk:

- 1) bersama-sama dengan badan-badan Internasional yang terkait mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga Timor Timur atas akibat yang timbul dari pelaksanaan jajak pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini;
- 2) mengambil langkah-langkah hukum yang berkenaan dengan status kewarganegaraan warga Timor-timur yang tetap setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, beserta segala hak yang melekat pada status itu;
- 3) bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengambil langkah-langkah konstitusional berkenaan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi daerah Tingkat I Timor Timur sebagai tindak lanjut pelaksanaan persetujuan New York 5 Mei 1999.

Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 menyatakan segala hal yang berkaitan dengan akibat pengakuan terhadap hasil penentuan pendapat Timor Timur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini diatur lebih lanjut sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang berlaku.

pengaturan lebih lanjut Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 yang dapat penulis temukan yaitu terkait status kewarganegaraan warga Timor-Timur yang tetap setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003 tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur. Dalam hal ini penulis berpendapat substansi Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 secara keseluruhan belum diatur dengan undang-undang sehingga ketetapan ini masih berlaku.

ketetapan MPR/MPRS pada Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Berikut analisa terhadap Ketetapan MPR sebagaimana terdapat pada Pasal 4 tersebut sebagai berikut.

- a. Ketetapan MPR/MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. Ketetapan MPRS ini tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.

Undang-Undang yang memiliki substansi terkait dengan substansi Ketetapan MPRS XXIX/MPRS/1966 adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Pada bagian Penjelasan Umum disebutkan bahwa Undang-Undang tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan dimaksudkan sebagai unifikasi dan kodifikasi peraturan perundangundangan yang saat ini terdiri atas 17 (tujuh belas) undang-undang dan 1 (satu) Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. Dengan telah dikeluarkannya undang-undang ini maka penulis berpendapat Ketetapan MPRS No. XXIX/1966 tidak berlaku lagi.

- b. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dengan ketentuan sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.

Undang-undang yang memiliki substansi terkait Ketetapan MPR ini adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme. Undang-Undang ini menyebutkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 pada Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum. Dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 maka dapat dimaknai bahwa Ketetapan MPRS No. XXIX/1966 tidak berlaku lagi.

- c. Ketetapan MPR Nomor 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. Ketetapan ini berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD Tahun 1945.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang dibentuk setelah Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menyebutkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 pada Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum;
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
- 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini menyebutkan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 pada Bagian Mengingat.
- 4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999.
- 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya serta Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah maka penulis berpendapat Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tidak berlaku lagi.

- d. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Substansi dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 telah digantikan dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga dengan demikian Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi.
- e. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Penulis berpendapat ketetapan ini memiliki substansi yang sangat luas dan penulis tidak menemukan undang-undang yang menggantikan keseluruhan substansi dalam ketetapan ini telah sehingga dapat dimaknai bahwa Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 masih

berlaku. Adapun salah satu arah kebijakan dalam usaha memantapkan persatuan dan kesatuan nasional yang diatur dalam Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 adalah meningkatkan kerukunan sosial antar dan antara pemeluk agama melalui dialog dan kerjasama dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, toleransi dan saling menghormati. Dalam hal ini, penulis berpendapat salah satu rancangan undang-undang dengan materi muatan untuk menggantikan arah kebijakan tersebut adalah Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama yang terdapat pada Program Legislasi Nasional Tahun 2009-2014 dan menjadi RUU prioritas Tahun 2011.

f. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketetapan ini berlaku sampai terbentuknya undang-undang yang terkait. Adapun undang-undang terkait substansi dalam ketetapan ini yaitu:

1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-undang ini menyebutkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 pada Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum.

2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang ini menyebutkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 pada Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum.

Dengan diberlakukannya kedua undang-undang tersebut maka Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tidak berlaku lagi.

g. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketetapan ini berlaku sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) ketetapan ini yang disesuaikan dengan UUD Tahun 1945.

Undang-undang terkait substansi dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 yaitu:

1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang ini menyebutkan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 pada Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum.

2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang ini menyebutkan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 pada Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum.

Dengan diberlakukannya kedua undang-undang tersebut maka Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tidak berlaku lagi.

- h. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 ini memiliki substansi yang sangat luas dan saat ini belum terdapat undang-undang yang menggantikan substansi ketetapan ini sehingga penulis berpendapat Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 masih berlaku.

- i. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan

Undang-Undang dengan substansi terkait Ketetapan MPR ini yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, namun undang-undang ini tidak menggantikan ketetapan Nomor VII/MPR/2001 melainkan menjadikan Ketetapan MPR ini sebagai salah satu landasan operasional RPJP Nasional (Bab I Bagian I.4 Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007). Dengan demikian menurut penulis Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 masih berlaku.

- j. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Undang-Undang dengan substansi terkait Ketetapan MPR ini adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 maka dapat dimaknai Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 masih berlaku.

- k. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Undang-undang terkait substansi Ketetapan MPR ini antara lain:

- 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati Dan Ekosistemnya.

Adapun kedua undang-undang ini dikeluarkan sebelum dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 sehingga dapat disimpulkan bahwa ketentuan dalam kedua undang-undang tersebut masih perlu dilakukan perubahan dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 masih berlaku.

Berdasarkan analisa diatas maka dapat disimpulkan bahwa terdapat Ketetapan MPR yang masih berlaku pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Dengan adanya Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku maka menjadi persoalan hukum kedudukan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan. UU No. 10 Tahun 2004 mengakui keberadaan Ketetapan MPR/MPRS dan menyatakan Ketetapan MPR/MPRS mempunyai kekuatan hukum mengikat, sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya, sebagai berikut:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penjelasan Pasal 7 ayat (4):

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara 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.

Penempatan Ketetapan MPR/MPRS pada Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 akan menimbulkan persoalan hukum sebagaimana diungkapkan oleh Maria Farida Indrati bahwa:

- a. berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 terdapat 14 (empat belas) Ketetapan MPR/MPRS yang keberadaannya tidak mungkin sejajar atau dijadikan Undang-Undang, namun tidak terdapat sanksi apabila Ketetapan MPR/MPRS tersebut dilanggar;
- b. terdapat Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku dan kedudukannya lebih tinggi dari Undang-Undang seperti Ketetapan MPR/MPRS yang

mengatur mengenai visi misi kehidupan bernegara (sifatnya seperti GBHN);

- c. Ketetapan MPR/MPRS yang sifatnya mengatur seperti Ketetapan MPR/MPRS mengenai larangan PKI masih termasuk dalam peraturan perundang-undangan dan setiap orang, termasuk Presiden, tetap harus tunduk dan patuh pada Ketetapan MPR/MPRS tersebut walaupun Presiden tidak dipilih oleh MPR.²⁴

3. Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Penempatan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi salah satu agenda dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Achmad Basarah dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menyatakan adanya situasi yang ambigu mengenai eksistensi Ketetapan MPR. Ketetapan MPR Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 menyatakan masih ada 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku. Achmad Basarah mengutip Ibu Maria Farida Indrati yang menyatakan bahwa dari sisi penyusunan hierarki norma hukum peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar tidak bisa masuk di dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena bersifat hukum dasar. Apabila Undang-Undang Dasar dimasukkan dalam hierarki norma hukum maka Ketetapan MPR juga harus dimasukkan atau tidak sama sekali langsung dari Undang-Undang sampai ke Peraturan Daerah. Pendapat sama diungkapkan H. Rusli Ridwan dari Fraksi Partai Amanat Nasional yang menyatakan Ketetapan MPR harus masuk dalam hierarki dengan pertimbangan dalam rangka daya laku, daya guna, sekaligus juga kepastian hukum. Sebagai contoh Ketetapan MPRS Nomor XXV Tahun 1966 tentang Larangan Komunis, apabila Ketetapan MPR tidak masuk dalam hierarki maka komunis bisa masuk lagi ke Indonesia.²⁵

Ignatius Mulyono dari Fraksi Partai Demokrat menyampaikan Ketetapan MPR tetap dipakai sebagai pedoman karena masih ada Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku, masih ada yang menunggu sampai undang-undang terbentuk sebagai pengganti dari Ketetapan MPR. Jadi Ketetapan MPR tetap dimasukkan dalam hierarki di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-

24 Risalah Rapat Konsultasi Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 1 Maret 2011.

25 Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia RI, Jakarta, 2 Maret 2011.

undang, namun dengan diberi penjelasan bahwa yang dimaksud Ketetapan MPR adalah bukan seluruh ketetapan MPR yang ada tetapi Ketetapan MPR yang masuk di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 sehingga Ketetapan MPR diluar Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 sudah tidak berlaku lagi. Sebagai contoh Ketetapan MPR yang berkaitan dengan masalah G30SPKI sampai sekarang belum ada kekuatan hukum yang lain. Sekarang ini hal tersebut masih perlu dipertahankan, untuk menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara bahwa PKI adalah bahaya laten kita.²⁶

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Nurul Arifin dari Fraksi Partai Golongan Karya menyampaikan zaman sudah berubah, reformasi, banyak undang-undang yang dihasilkan semasa reformasi, lalu kenapa Ketetapan MPR masih terus dipertahankan, apakah terkait dengan institusinya. Nurul Arifin merasa hal ini merupakan egosektoral semata, sebenarnya tidak urgen lagi keberadaan Ketetapan MPR. Permasalahan ideologi sudah selesai dan orang sudah cukup cerdas untuk tidak memilih komunis. Justru dengan memelihara Ketetapan MPR berbicara tentang ideologi yang melarang komunisme, leninisme atau stalinisme merupakan pembodohan bagi masyarakat. Kemudian mengenai KKN merupakan ego ketika pada saat itu ingin menghilangkan apapun yang dianggap kedekatan dengan orde baru sehingga lahir Ketetapan MPRS. Jadi sifatnya sangat egosentris dan bukan untuk sesuatu yang substansial membangun negara.²⁷

Patrialis Akbar, yang saat itu menjabat dan sebagai Menteri Hukum dan HAM, sebagai wakil dari Pemerintah menyampaikan bahwa konstitusi memberikan pengakuan yang kokoh terhadap Ketetapan MPR. Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa MPR 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 sehingga MPR melahirkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Jadi, sebetulnya konstitusi yang sudah memerintahkan. Mengenai hierarkinya,

26 Risalah Rapat Panja Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia RI, Jakarta, 15 Juni 2011.

27 Risalah Rapat Panja Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia RI, Jakarta, 15 Juni 2011.

Patrialis Akbar menyatakan salah satu kewenangan MPR yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Jadi Undang-Undang Dasar adalah hasil kreativitas dari kewenangan MPR. Oleh karena MPR yang berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar maka yang mempunyai kewenangan berada di atas hierarki. Jadi hierarkinya Ketetapan MPR, kemudian baru Undang-Undang Dasar, meskipun di dalam Undang-Undang Dasar itu juga mengatur tentang MPR.²⁸

Penempatan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat dikaji dengan menggunakan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen* yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky. Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok yaitu *staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara atau aturan pokok negara), *formell gesetz* (undang-undang formal), *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).²⁹

Berdasarkan pengelompokkan dari Hans Nawiasky ini maka UUD Tahun 1945 terdiri atas dua norma yaitu Pembukaan UUD Tahun 1945 sebagai norma dasar negara atau norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) dan batang tubuh UUD Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*). Pengklasifikasian Pembukaan UUD Tahun 1945 sebagai norma fundamental negara dengan pertimbangan norma fundamental negara merupakan norma hukum yang tertinggi dalam suatu negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed*' atau 'ditetapkan terlebih dahulu' oleh masyarakat dalam suatu negara. Norma fundamental negara merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara dan menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya.³⁰

Pembukaan UUD Tahun 1945 sebagai norma fundamental negara ditetapkan terlebih dahulu oleh pembentuk negara kita. Muh Yamin menyebutkan bahwa tugas pokok Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) adalah menyusun rancangan undang-undang dasar tetapi kemudian badan ini menghabiskan sebagian besar waktu sidang-sidang pertamanya untuk

28 Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia RI, Jakarta, 2 Maret 2011.

29 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, hal. 31 dst dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 44-45.

30 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 46.

memperdebatkan dasar negara. Radjiman Wedyodiningrat, Ketua BPUPKI, ketika memulai sidang pertama pada tanggal 29 Mei 1945 meminta para anggota untuk membicarakan dulu dasar Indonesia merdeka sebelum membicarakan undang-undang dasar.³¹ Pembukaan UUD Tahun 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang diciptakan dan dijelmakan dalam Batang Tubuh UUD.

Dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, *staatsgrundgesetz* disebut dengan istilah Aturan-aturan Pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum Angka IV UUD Tahun 1945, sebelum perubahan sebagai berikut:

Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah dan mencabut.

Maria Farida Indrati S. menyatakan bahwa Ketetapan MPR/MPRS juga merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) sebagaimana halnya dengan Batang Tubuh UUD Tahun 1945. Adapun kedudukan Ketetapan MPR/MPRS lebih rendah daripada norma dalam Batang Tubuh UUD Tahun 1945 dikarenakan Batang Tubuh UUD 1945 dibentuk oleh MPR sebelum Perubahan UUD Tahun 1945 sebagai Lembaga Negara Tertinggi dalam melaksanakan kewenangan selaku Konstituante yang berkedudukan di atas atau dalam arti lebih tinggi daripada UUD Tahun 1945. Sedangkan Ketetapan MPR/MPRS dibentuk oleh MPR selaku Lembaga Penetapan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara dan selaku Lembaga Pemilih (Elektorat) Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan ketentuan-ketentuan UUD Tahun 1945.³²

Secara substansi, Ketetapan MPR/MPRS berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Sifat norma dari Batang Tubuh UUD Tahun 1945

31 Muh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid II, tahun 1960 hal 61 dalam Sumardi, *Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, hal. 34.

32 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 76-78.

dan Ketetapan MPR/MPRS sebagai norma konstitusi mengatur lembaga-lembaga 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.³³ Menurut Rosjidi Rangga Widjaja, Ketetapan MPR/MPRS bersama-sama dengan Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari Pancasila sebagai Norma Dasar (*staatsfundamentalnorm*), tetapi jika ditelaah lebih lanjut materi Ketetapan MPR/MPRS mengandung norma hukum yang pada hakekatnya sama dengan namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945.³⁴

Staatsgrundgesetz merupakan landasan pembentukan Undang-Undang (*formell gezezt*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Pada masa sebelum perubahan UUD Tahun 1945, Ketetapan MPR/MPRS menjadi dasar untuk pembentukan Undang-Undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Dengan adanya Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku maka penulis berpendapat bahwa Ketetapan MPR/MPRS juga merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) dengan kedudukan di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan di atas undang-undang. Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS ini telah dituangkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dengan pembatasan pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa Ketetapan MPR/MPRS yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Dengan masuknya Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka Ketetapan MPR/MPRS kembali menjadi rujukan dasar hukum dalam pembentukan perundang-undangan. Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang UU No. 12 Tahun 2011 mengatur jika terdapat peraturan perundang-undangan dibawah UUD Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.³⁵ Ketentuan ini berlaku dalam hal pencantuman Ketetapan MPR/MPRS sebagai dasar hukum pembentukan peraturan

33 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1)*, hal. 76-78.

34 Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, hal 54 dalam Rachmani Puspitadewi, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI*, hal. 353.

35 Nomor 40 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011.

perundang-undangan yang diperintahkan oleh Ketetapan MPR/MPRS. Adapun pencantuman Ketetapan MPR/MPRS tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama peraturan perundang-undangan tanpa mencantumkan frasa Republik Indonesia.³⁶

E. Kesimpulan

UU No. 12 Tahun 2011 yang disahkan DPR pada tanggal 22 Juli 2011 menambahkan substansi baru yang tidak diatur oleh undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan sebelumnya yaitu UU No. 10 Tahun 2004. Substansi baru tersebut adalah penempatan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu berada di bawah UUD Tahun 1945 dan di atas undang-undang, sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. UU No. 10 Tahun 2004 tidak memasukkan Ketetapan MPR/MPRS pada hierarki peraturan perundang-undangan mengingat telah terjadi perubahan kewenangan MPR pasca perubahan UUD Tahun 1945 yang mengakibatkan MPR hanya berwenang membuat peraturan yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan mempunyai kekuatan mengikat hukum kedalam.

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 masih terdapat beberapa Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat. Oleh karena itu, UU No. 12 Tahun 2011 memberikan batasan bahwa Ketetapan MPR/MPRS yang berkedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketetapan MPR/MPRS yang substansinya belum secara keseluruhan digantikan dengan undang-undang antara lain Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 mengenai Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. Sedangkan Ketetapan MPR/MPRS yang sudah digantikan dengan undang-undang antara lain Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

³⁶ Nomor 45 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011.

Ketetapan MPR/MPRS apabila dikaji menurut teori Hans Nawiasky merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) sebagaimana halnya dengan Batang Tubuh UUD Tahun 1945 dikarenakan Ketetapan MPR/MPRS sebelum perubahan UUD Tahun 1945 merupakan landasan pembentukan undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Sehingga dengan adanya Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku maka Ketetapan MPR/MPRS juga merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang mana berkedudukan dibawah UUD Tahun 1945 dan diatas undang-undang. Dengan demikian kedudukan Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 adalah tepat apabila dikaji menurut teori Hans Nawiasky.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Tesis dan Jurnal :

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis Fungsi dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Indrati S. Maria Farida. *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945*. *Yuridika*. Vol. 20 No. 1, Januari- Februari 2005.
- Indrayana Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran, diterjemahkan dari Denny Indrayana, Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional-Making Transition*. Bandung: Penerbit Mizan, 2007.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011.
- Puspitadewi, Rachmani. *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Volume 25 No. 4, Oktober 2007.
- Sagala, Budiman B. *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Sumardi. *Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Tesis pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok, 2006.

Risalah Rapat :

Rapat Konsultasi Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Mahkamah Konstitusi. Jakarta, 1 Maret 2011.

Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia RI. Jakarta, 2 Maret 2011.

Risalah Rapat Panja Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR-RI dengan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia RI, Jakarta, 15 Juni 2011.

Risalah Rapat Paripurna DPR RI ke-36 Masa Sidang IV Tahun Sidang: 2010 – 2011. Jakarta, 22 Juli 2011.

Internet :

Siahaan, Maruarar. *Mengawal Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Masalah Dan Tantangan Dalam Sistem Hukum Kita*. <http://cic-jure.org/Download/Makalah/MENGAWAL%20KONSTITUSIONALITAS%20PERATURAN%20PERUNDANG%20watwerpark%20pdf.pdf>, diakses 11 November 2011.

Thohari, Hajriyanto Y. *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011*, Makalah dipresentasikan pada acara *Pers Gathering* Wartawan Parlemen tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang Provinsi Bangka Belitung, <http://mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-1321247847.pdf>, diakses 25 November 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

_____. *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*.

_____. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389.

..... Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.