Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Jalan Yos Sudarso KM 8 Rumbai Pekanbaru, Riau,
Kode Pos 28266. Telp: (+62761)-51877
E-mail: jurnal.respublica@ac.id
Website: https://journal.unilak.ac.id/index.php/Respublica

# Kedudukan Hukum Ketetapan MPRS/MPR Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945

Edy Asnawi[a]

[a] Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Indonesia, Email: eddyasnawi@yahoo.com

**Article Info**

**Article History:**
Received : 07-08-2020
Revised : 20-10-2020
Accepted : 10-11-2020
Published : 30-11-2020

**Keywords:**
Constitution
Amandement
MPR Decree

**Abstract**

Amendments to the 1945 Constitution have implications for changes in the power or institutional authority of the MPR which have an effect on the legal position of the MPRS / MPR decisions that were born, both before and after the amendments to the 1945 Constitution. For this reason, the method used is a normative juridical research method. The results show that in state administration practice as long as the 1945 Constitution comes into effect before the amendment is made, the wide scope of material content that is regulated is not only limited to matters specified in the 1945 Constitution. a kind of State administration stipulation (beschikking), MPR Decrees in the form of planning (GBHN), and MPR decrees such as policy regulations (beliedregels) in the field of state administration. After the amendment of the 1945 Constitution was made, the legal position of the MPR Decree became summarized, on the one hand the amendments to the articles of the 1945 Constitution and the provisions of Article 1 Additional Rules of the 1945 Constitution resulted in the loss of the MPR's authority to form MPR decrees (types of laws and regulations). regulating (regeling), because it no longer has a constitutional basis in the 1945 Constitution. But on the other hand, with the enactment of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislative Regulations, the legal position of the MPR Stipulation has come alive again as a form of statutory regulation with restrictions as referred to in the elucidation of Article 7 paragraph 1 letter b, namely the still valid MPRS / MPR Decrees as stipulated in the MPR Decree Number 1 / MPR / 2003.

**Informasi Artikel**

**Histori Artikel:**
Diterima : 07-08-2020
Direvisi : 20-10-2020
Disetujui : 10-11-2020
Diterbitkan : 30-11-2020

**Kata Kunci:**
Konstitusi
Perubahan
Ketetapan MPR

**Abstrak**

Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap perubahan kekuasaan atau kewenangan kelembagaan MPR yang membawa akibat pada kedudukan hukum ketetapan MPRS/MPR yang dilahirkannya, baik itu sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945. Kajian penelitian ini dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan. Untuk itu metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan sepanjang berlakunya UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, cakupan luas materi muatan yang diaturnya tidak hanya terbatas pada hal-hal ditentukan dalam UUD 1945. Jika diklasifikasikan, ada Ketetapan MPR yang memenuhi unsur sebagai peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR sejenis penetapan administrasi Negara (*beschikking*), Ketetapan MPR berupa perencanaan (GBHN), dan Ketetapan MPR semacam peraturan kebijakan (*beliedregels*) di bidang administrasi negara. Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan, maka kedudukan

hukum Ketetapan MPR menjadi sumir, di satu sisi perubahan pasal-pasal UUD 1945 dan adanya ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR (jenis peraturan perundang-undangan) bersifat mengatur (*regeling*), karena tidak lagi memiliki dasar konstitusioanal dalam UUD 1945. Namun di sisi lain dengan diberlakukannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan hukum Ketetapan MPR menjadi hidup kembali sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dengan pembatasan sebagaimana disebut dalam penjelasan Pasal 7 ayat 1 huruf b, yakni Ketetapan-ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku sebagaimana ditentukan dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003.

## PENDAHULUAN

Kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR menimbulkan persoalan seiring dengan perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara. Adapun persoalan yang dimaksud yakni, bagaimana menempatkan kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dikaitkan dengan hierarki dan tata urutan peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia. Sehubungan dengan itu berdasarkan rumusan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945, MPR mempunyai tugas untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR. Kemudian tindak lanjut dari Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945, maka MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap materi dan Status Hukum Ketetapan MPR.

Sebagaimana diketahui perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap perubahan kekuasaan atau kewenangan kelembagaan negara, termasuk perubahan struktur dan hal-hal lainnya terkait dengan parlemen.[1] Salah satunya adalah perubahan struktur dan kewenangan MPR yang membawa akibat pada kedudukan hukum ketetapan-ketetapan yang dilahirkannya. Dalam sejarah dan dinamika ketatanegaraan Republik Indonesia, kehadiran Ketetapan MPRS/MPR sesungguhnya sudah ada sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan. Oleh karena itu sebagai bahan refleksi tentang kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, akan ditengahkan pula dalam uraian mengenai kedudukan Ketetapan MPRS/MPR sebelum perubahan UUD 1945 dengan maksud untuk memperkaya pemahaman dan melakukan perbandingan terhadap kedudukan Ketetapan MPRS/MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945. Harapan yang dibangun dari tulisan ini

[1] Fatmawati, "Catatan Singat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun ke 39 Nomor 4, Oktober 2009, hal 491.

setidaknya menperjelas mengenai kedudukan hukum Ketetapan MPRS/MPR pasca perubahan UUD 1945 dilakukan.

Artikel ini akan mencoba membahas lebih lanjut terkait permasalahan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah perubahan UUD 1945 dan bagaimana kedudukan atau status hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum di Indonesia. Tujuannya adalah untuk mengetahui kedudukan MPRS/MPR yang masih berlaku dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Kajian penelitian ini dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan. Untuk itu metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Sebagaimana dijelaskan dalam literature tentang metode penelitian, antara lain dikemukakan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahwa penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan.[2] Pendapat senada dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian hukum yang dikatakan normatif, khusus untuk meneliti hukum sebagai norma positif.[3]

Berangkat dari pemikiran yang dikemukakan oleh para ahli di atas, kajian dalam penelitian ini difokuskan pada data sekunder berupa bahan pustaka. Dari hasil kajian dicoba dianalisis, untuk kemudian ditarik beberapa kesimpulan untuk menjawab identifikasi masalah.

## KEDUDUKAN KETETAPAN MPRS/MPR SEBELUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Produk hukum yang dinamakan "Ketetapan MPRS/MPR" dalam sejarah ketatanegaraan sudah mulai dikenal sejak tahun 1960.[4] Kemudian baru tahun 1966 melalui Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, menegaskan bahwa Ketetapan MPR disebut sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari:

---

[2] Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pres, 1990

[3] Ifdhal Kasim, *70 Tahun Prof Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam-Huma, 2002.

[4] Sri Soemantri MartoSoewignjo, "Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat", Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 21 Februari 1987, hal 6.

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-lain.

Adapun yang melatarbelakangi lahirnya Ketetapan MPRS tersebut, adalah dimaksudkan untuk mengakhiri ekses-ekses serta penyimpangan jiwa UUD 1945 baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam praktik ketatanegaraan dalam kurun waktu tahun 1959-1965, dan untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945, maka dirasakan perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, maka dikeluarkanlah Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.[5]

Jika disimak, walaupun di dalam UUD 1945 sendiri tidak secara tegas menentukan atau menyebut nama adanya Ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UUD 1945 hanya menyebutkan 3 (tiga) macam jenis peraturan perundang-undangan, yakni Undang-undang (Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 dan 21), Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat 2) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Pasal 22). Namun keberadaan peraturan yang dinamakan "Ketetapan MPR" itu adalah merupakan penafsiran dari MPRS sendiri pada sidang-sidang pertamanya, yang diambil dari ketentuan Pasal 2 ayat 3: "Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat **ditetapkan** dengan suara yang terbanyak", dan Pasal 3: " Majelis Permusyawaratan Rakyat **menetapkan** Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada Haluan Negara".[6] Sehingga dari penafsiran ini bentuk "Ketetapan MPR" memiliki dasar hukum sebagai peraturan perundang-undangan.

Terlepas dari penafsiran tersebut di atas, patut disimak pandangan Bagir Manan, bahwa Ketetapan MPR itu juga merupakan peraturan perundang-undangan yang tumbuh dari praktik atau kebiasaan ketatanegaraan, akan tetapi pengembangannya dalam praktik berakar

[5] Lihat dalam Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1981, hal 6-8.
[6] Bagir Manan, Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987, hal 21. Lihat juga Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung:Remadja Karya, 1985,hal 30.

pada ketentuan UUD 1945, yakni mengenai wewenang MPR untuk menetapkan berbagai keputusan.[7] Jika diperhatikan dalam UUD 1945 hanya menyebutkan 4 (empat) hal yang memerlukan Ketetapan MPR, yakni (1) menetapkan UUD; (2) menetapkan GBHN; (3) menetapkan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden; dan (4) menetapkan perubahan UUD. Menurut Bagir Manan, Khusus untuk penetapan GBHN bukan termasuk peraturan perundang-undangan, akan tetapi disebut sebagai "peraturan kebijakan *(beliedsregels*)", yakni kebijakan negara (*staatsbeleid*) yang harus diikuti dalam penyelenggaraan negara untuk jangka waktu tertentu dan sesudahnya harus dibuat dan ditetapkan GBHN yang baru. Begitu juga dengan Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden bukan peraturan perundang-undangan, akan tetapi termasuk pada ketetapan yang bersifat individual dan konkrit yang disebut dengan *beschikking*, walaupun MPR bukan administrasi negara, akan tetapi dapat disebut sebagai *beschikking* dalam perspektif Hukum Administrasi Negara .[8]

Bertitik tolak dari sini, maka tidak semua Ketetapan MPR merupakan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menurut Bagir Manan, kedudukan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 harus diberi arti yang sempit, yaitu hanya ketetapan yang memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan akan disebut peraturan perundang-undangan.[9]

Berdasarkan penjelasan di atas, maka berdasarkan dinamika dari praktik ketatanegaraan, memperlihatkan bahwa sebuah keputusan tertulis dari Ketetapan MPR dapat melahirkan 3 (tiga) bentuk, yakni dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*); Keputusan (*beschikking*); dan Peraturan Kebijakan (*beliedregels*). Dalam pengertian lain, penerapan Ketetapan MPR tidak hanya dimaknai dalam pengertian sempit tetapi juga dalam pengertian luas yang dapat melahirkan ketiga bentuk tersebut. Apalagi dalam perkembangan praktik sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, memperlihatkan bahwa ternyata ketetapan yang dikeluarkan MPR tidak hanya terbatas pada 4 (empat) hal yang disebut dalam UUD 1945 diatas.[10] Jika dikelompokkan tentang Ketetapan MPR tersebut, maka dapat ditentukan:

---

[7] Bagir Manan, Kuntana magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hal 107

[8] *Ibid*., hal 109-110.

[9] *Ibid*.

[10] Seperti misalnya: Ketetapan tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan pancasila (TAP MPR Nomor II/MPR/1978); Ketetapan tentang Referendum (TAP MPR Nomor IV/MPR/1983); Ketetapan MPR tentang Pemilu (TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966 jo TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966 jo TAP MPR Nomor VIII/MPR/1973 jo TAP MPR Nomor VII/MPR/1978 jo TAP MPR Nomor III/MPR/1983); Ketetapan tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga

(1) Ketetapan yang bersifat mengatur; (2) Ketetapan yang sifat materinya mengikat umum secara langsung ; (3) Ketetapan yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*); dan (4) Ketetapan yang materinya mengandung pernyataan (deklarasi).[11]

Perluasan cakupan Ketetapan MPR ini tampaknya didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Karena itulah maka berdasarkan Pasal 1 ayat 2 tersebut maka kekuasaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat tidaklah terbatas (*limitatif*) kepada hal-hal yang disebutkan tugas dan wewenangnya oleh UUD 1945 tetapi bisa meluas (*enunsiatif*) kepada hal-hal yang lain yang tidak disebutkan secara eksplisit.[12] Kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang mengandung kekuasaan "tanpa batas". Pemikiran semacam ini nampak pada Penjelasan Pasal 3 yang antara lain menyebutkan: "Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas…". Oleh karena itu putusan-putusan yang dihasilkan MPR adalah merupakan garis pokok kebijakan dalam segala bidang kehidupan negara sesuai dengan cita-cita dan asas kerohanian bangsa.[13]

Maka dapat dipahami pada masa itu sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kedudukan Ketetapan MPR sebagai produk hukum mempunyai kedudukan yang jelas dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Tafsirnya adalah karena MPR itu merupakan pemegang kedaulatan atas nama rakyat yang konsekuensinya tugas dan wewenangnya tidak terbatas, maka tentu saja macam-macam tugas dan wewenang seperti yang disebutkan UUD 1945 bukanlah ketentuan maksimal (*limitatif*), sebab lebih dari itu masih banyak tugas dan wewenang MPR untuk bisa ditambahkan, tergantung pada kebutuhan dan masalah yang dihadapi bangsa dan negara Indonesia.[14]

## KEDUDUKAN KETETAPAN MPR SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

---

Tinggi Negara (TAP MPR Nomor VI/MPR/1973 jo TAP MPR Nomor III/MPR/1978). Untuk yang lainnya lihat dalam Bagir manan, Kuntana magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional, Op.cit*, hal 25-27

[11] *Ibid*., hal 31-34..

[12] Moh.Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Negara Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1978, hal 43.

[13] Ramdlonnaning, *Cita dan Citra Hak-Hak Azasi Manusia di Indonesia*, Jakarta:Lembaga Kriminologi UI, 1983,hal 83.

[14] Moh.Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993, hal 121

Dengan adanya perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR (hasil pemilu 1999) yang disahkan perubahannya pada pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 telah melahirkan sistem ketatanegaraan baru yang berbeda dengan sebelumnya.

Perubahan mendasar satu diantaranya adalah dianutnya supremasi konstitusi menggantikan supremasi MPR sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat 2: "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar". Suatu bentuk penegasan bahwa kedudukan UUD 1945 sebagai hukum yang tertinggi yang mengatur pelaksanaan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat. Ihwal bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat merupakan penegasan sistem demokrasi Indonesia yang dilaksanakan dengan segenap mekanisme yang pokok-pokok aturannya termuat di dalam UUD 1945. Dari mulai pembatasan dan distribusi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, termasuk juga dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.[15]

Jadi dengan demikian, MPR tidak lagi diposisikan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat 2 sebelum perubahan UUD 1945: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Perubahan UUD 1945 juga tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Kedudukan MPR saat ini sejajar dengan lembaga negara lainnya. Moh Mahfud MD mengatakan, perubahan UUD 1945 menciptakan pola lembaga-lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural vertikal.[16] Hal ini berimplikasi terhadap eksistensi MPR sebagai lembaga Negara, dimana MPR cenderung menjadi *joint session* antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau diadakan jika berkenaan dengan kewenangan yang diberikan UUD 1945. Sebagaimana pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa, organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau functie-nya sedang dilaksaksanakan.[17]

Berkaitan dengan Ketetapan MPR, setelah perubahan UUD 1945 maka tidak ada lagi Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Status hukum Ketetapan MPR/S

[15] Ismail Hasani, "Erosi Konstitusionalisme: Tinjauan Politik dan Hukum Perda-Perda Diskriminatif Dalam Kerangka Konstitusi", Jurnal Dignitas, Elsam, Volume VI Nomor 1 Tahun 2010, hal 30.
[16] Moh. Mahfud MD, "Perubahan UUD 1945 dan Perkembangan Hukum Tata Negara", Bahan Ceramah Umum Pada Rakernas Asosiasi Pengajar HTN-HAN Se-Indonesia, Jakarta, 5 Desember 2008.
[17] Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006,hal 87.

menurut Jimly Asshiddiqie yang bersifat mengatur (*regeling*) dianggap tidak lagi mempunyai dasar konstitusional. MPR menurut Pasal 3 *juncto* Pasal 8 ayat 3 UUD 1945 hanya memiliki 4 (empat) kewenangan konstitusional saja, yaitu (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya menurut UUD 1945; dan (4) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Oleh karena itu, tidak ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*) yang boleh dibuat oleh MPR di masa datang.[18] MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beschikking*). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, berarti aturan dasar Negara kita berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD 1945. MPR kini tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar Negara (*grundnorm*) di luar UUD 1945 yang bersifat mengatur.

Ketentuan dalam perubahan UUD 1945 bahwa Ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan adalah lebih bersifat implisit. Hal ini dapat digali dan dipahami dari Pasal 24C ayat 1 dan Aturan Tambahan Pasal 1, serta adanya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.[19] Pasal 24 ayat 1 menyatakan: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar…..". Ketentuan ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang langsung di bawah UUD adalah undang-undang. Jika masih ada Ketetapan MPR di bawah UUD, maka ketentuannya pengujiannya tentunya akan mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi menguji Ketetapan MPR terhadap UUD dan/atau undang-undang terhadap Ketetapan MPR. Dengan demikian jelas bahwa Ketetapan MPR bukanlah peraturan perundang-undangan.[20] Kemudian Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 menentukan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003". Ketentuan ini dengan jelas memerintahkan kepada MPR untuk meninjau dan menentukan status baru bagi semua Ketetapan MPR/MPRS yang sudah ditetapkan bukan lagi sebagai peraturan perundang-undangan. Aturan tambahan ini

[18] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 211.
[19] Moh. Mahfud MD, "Perubahan UUD 1945….", *Op.cit*., hal 10.
[20] *Ibid*.

dibuat karena status Ketetapan MPR/MPRS tidak lagi peraturan perundang-undangan sehingga perlu ditentukan statusnya lebih lanjut.[21]

Bertitik tolak dari penjelasan di atas, maka dapat dipahami ketika lahirnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, akibat tuntutan dari berbagai kalangan bahwa diperlukan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan,[22] seiring menyesuaikan jenis dan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan perubahan yang terjadi dalam UUD 1945, tidak meletakkan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat 1 UU Nomor 10 Tahun 2004 ditentukan jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan yang terdiri dari: UUD 1945, UU/PERPU, PP, PERPRES dan PERDA.

**KETETAPAN MPR NOMOR 1/MPR/2003**

Beranjak dari pemikiran dengan perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut UUD 1945 yang dilakukan perubahan, maka mengakibatkan pula hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR yang bersifat mengatur yang berlaku keluar, seperti membuat GBHN. Hal ini membawa pula akibat perubahan pada kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR/MPRS dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Maka untuk melakukan penyesuaian terhadap perubahan tersebut dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2003 sebagaimana diamanatkan Pasal 1 Aturan tambahan UUD 1945, *juncto* Pasal I dan II Aturan Peralihan UUD 1945 maka MPR membentuk sebuah Ketetapan MPR Nomor 1/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. Peninjauan ini juga sekaligus untuk memastikan bagaimana eksistensi dari Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang dan untuk menghindari ketidakpastian hukum yang terjadi setelah UUD 1945 dilakukan perubahan.[23]

Dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 terdapat 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR (1960-2002) dikelompokkan ke dalam 6 (enam) kelompok status baru, yakni:

---

[21] *Ibid*., hal 11

[22] Delfina Gusman, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum R espublica, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Vol. 12 Nomor 1, November 2012, hal 48.

[23] MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Negara, 2012, hal 227.

(1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 ketetapan; (2) dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 ketetapan; (3) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemenerintahan hasil pemilu tahun 2004 sebanyak 8 ketetapan; (4) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang sebanyak 11 ketetapan ; (5) masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilu 2004 sebanyak 5 ketetapan; (6) dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hokum lebih lanjut, baik karena bersifat final (einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 ketetapan. Kemudian ditinjau dari sudut materi atau substansi norma hukum yang terdapat dalam Ketetapan MPRS/MPR dapat dibedakan: (1) dari segi alamat yang dituju/diatur dapat dibedakan antara yang bersifat individual dan yang bersifat umum; (2) dari segi hal yang diatur dapat dibedakan antara yang bersifat konkrit dan abstrak; dan (3) dari segi keberlakuannya dapat dibedakan antara yang bersifat final/sekali selesai (*einmalig*) dan yang bersifat terus menerus (tetap berlaku dengan ketentuan).[24]

Dari Ketetapan MPRS/MPR yang ada, sampai sekarang masih terdapat 8 (delapan) ketetapan yang dapat dikatakan masih berlaku sebagai peraturan yang mengikat untuk umum,[25] yakni:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI. Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di seluruh Wilayah RI bagi PKI dan larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme (Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku sebagai pedoman dalam kebijakan politik nasional, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum,prinsip demokrasi dan HAM);
2. Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi (Ketetapan ini berlaku sebagai pedoman politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi);
3. Ketetapan MPRS Nomor: XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera (Ketetapan ini berlaku hingga terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan);

[24] *Ibid*., hal 229.
[25] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *Op.cit*., hal 212.

4. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaran Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. (Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seleuruh ketentuan dalam ketetapan tersebut);
5. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
6. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
7. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN (ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuannya);
8. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. (Ketetapan ini berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut).

Terkait dengan masih berlakunya Ketetapan MPR di atas, maka untuk memperjelas kedudukan hukum dari Ketetapan MPR, yang sebelumnya di dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak dinyatakan lagi sebagai bentuk peraturan perundang-undangan, maka dengan lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Ketetapan MPR dimunculkan kembali sebagai bentuk peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat 1 UU Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan: “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas; (a) UUD Negara RI Tahun 1945; ((2) Ketetapan MPR; (3) UU/PERPU; (4) PP; (5) PERPRES; (6) PERDA Provinsi; dan (7) PERDA Kabupaten/Kota.” Adapun Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat 1 adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

**KESIMPULAN**

Berkaitan dengan kedudukan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ketika diberlakukan pada masa itu, ditinjau dari sistem perundang-undangan, maka ketetapan ini mengandung dua unsur penting, yakni: penentuan secara hukum keputusan-keputusan yang tergolong sebagai peraturan perundang-undangan dan penentuan secara hukum tata urutan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu adanya putusan berupa Ketetapan MPR disebut sebagai peraturan perundang-undangan, dimana yang menjadi dasar hukumnya adalah Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Dalam hal ini kedudukan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 harus

diberi arti yang sempit, yaitu hanya ketetapan yang memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan akan disebut peraturan perundang-undangan. Sedangkan Ketetapan MPR selain yang disebut peraturan perundang-undangan, harus dipandang sebagai kaidah-kaidah yang tumbuh dari dan sebagai praktik atau kebiasaan ketatanegaraan yang dapat dijadikan sebagai sumber sistem Peraturan Perundang-undangan.

Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan, maka kedudukan hukum Ketetapan MPR menjadi sumir, di satu sisi perubahan pasal-pasal UUD 1945 dan adanya ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan MPR (jenis peraturan perundang-undangan) bersifat mengatur (*regeling*), karena tidak lagi memiliki dasar konstitusioanal dalam UUD 1945. Namun di sisi lain dengan diberlakukannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan hukum Ketetapan MPR menjadi hidup kembali sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dengan pembatasan sebagaimana disebut dalam penjelasan Pasal 7 ayat 1 huruf b, yakni Ketetapan-ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku sebagaimana ditentukan dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003.

Sehubungan dalam kerangka mendudukkan kembali Ketetapan MPR menyangkut eksistensi dan menghindari ketidak kepastian hukumya, maka keberadaan MPR pada masa kini harus diperluas kedudukannya dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya berdasarkan sila keempat dari Pancasila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaran/perwakilan". Sehingga Ketetapan yang dilahirkan MPR tidak hanya terbatas ketentuan UUD 1945 akan tetapi lebih dari itu. Dengan demikian Ketetapan-Ketetapan yang dibuat MPR merupakan pengewajatahan dari sila keempat Pancasila. Dalam tataran peraturan perundang-undangan, ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 di dalam Pasal 7 ayat 1 beserta penjelasannya berkaitan dengan Ketetapan MPR, tidak hanya sebatas Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, akan tetapi juga Ketetapan MPR yang kemudian tumbuh dan berkembang dalam praktik ketatanegaraan sebagai bentuk palaksanaan sila keempat Pancasila. Karena bagaimanapun juga tidak ada sistem ketatanegaraan di negara manapun yang tidak dilengkapi oleh kaidah-kaidah yang tumbuh dari dan sebagai praktik atau kebiasaan ketatanegaraan yang dapat dijadikan sebagai sumber sistem Peraturan Perundang-undangannya.

## DAFTAR PUSTAKA


Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

_____, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006.

Kasim, Ifdhal, *70 Tahun Prof Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam-Huma, 2002.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Negara Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1978.

Manan, Bagir, Kuntana magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

_____, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987.

MD, Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993.

_____, *Perubahan UUD 1945 dan Perkembangan Hukum Tata Negara*, Bahan Ceramah Umum Pada Rakernas Asosiasi Pengajar HTN-HAN Se-Indonesia, Jakarta, 5 Desember 2008.

Ramdlonnaning, *Cita dan Citra Hak-Hak Azasi Manusia di Indonesia*, Jakarta:Lembaga Kriminologi UI, 1983.

Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1981.

Soekanto, Soerjono, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pres, 1990

Soemantri, Sri dan Marto Soewignjo, Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat, Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 21 Februari 1987.

Fatmawati, "Catatan Singat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Tahun ke 39 Nomor 4, Oktober 2009.

Gusman, Delfina, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Respublica, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning*, Vol. 12 Nomor 1, November 2012.

Hasani, Ismail "Erosi Konstitusionalisme: Tinjauan Politik dan Hukum Perda-Perda Diskriminatif Dalam Kerangka Konstitusi", *Jurnal Dignitas, Elsam*, Volume VI Nomor 1 Tahun 2010.

MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Negara, 2012.