

**KAJIAN YURIDIS KETETAPAN MPR DALAM PERATURAN  
PERUNDANG UNDANGAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO 12  
TAHUN 2011**

**OLEH:  
DEVI HANDIKA  
NIM : 1510111078**

**Dosen Pembimbing : Djoko Purwanto, S.H., M.Hum**

**Abstrak**

Indonesia adalah negara hukum yang berbentuk Republik sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (3) UUD NRI 1945 pengertiannya adalah semua warga negara Indonesia meniscayakan hukum sebagai pedoman atau landasan

bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara.

Tujuan penelitian ini mengkhususkan pada salah satu sumber hukum di Indonesia yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), dimana sebelum amandemen UUD 1945 MPR adalah lembaga tertinggi negara sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) Kedaulatan ditangan Rakyat dan sepenuhnya dilakukan oleh MPR.

Namun setelah amandemen UUD 1945 MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara melainkan menjadi lembaga tinggi negara dan MPR tidak dapat lagi membuat Ketetapan MPR pasca di sahkan nya UU No 10 Tahun 2004 dimana TAP MPR dikelurakan dari susunan hierarki peraturan perundang undangan , namun pada tahun 2011 TAP MPR kembali lagi dimasukan ke dalam hieraki peraturan perundang undangan berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 TAP MPR kembali lagi menjadi peraturan perundang undangan yang secara hierarki berada dibawah UUD 1945. Dan apabila TAP MPR mengeluarkan Ketetapan Konsekuensi hukum nya bagaimana mengingat MPR tidak dapat lagi membuat Keteetapan mencabut atau mengubahnya. Berdasarkan Pasal 3 UUD 1945.

Kata kunci: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Konsekuensi Hukum



## Abstract

Indonesia is a legal state in the form of a Republic as stated in Article 1 Paragraph (1) and Paragraph (3) of the 1945 NRI Constitution, the meaning is that all Indonesian citizens entrust the law as a guideline or foundation for the government in carrying out state government.

The purpose of this study specializes in one of the sources of law in Indonesia, namely the Provisions of the People's Consultative Assembly (TAP MPR), where before the amendment of the 1945 Constitution the MPR was the highest state institution in accordance with the mandate of the 1945 Constitution Article 1 Paragraph (2) Sovereignty was in the hands of the People and was fully carried out by the MPR.

However, after the amendment of the 1945 Constitution, the MPR is no longer the highest state institution but becomes a state higher institution and the MPR can no longer make MPR provisions after the enactment of Law No. 10 of 2004 where the MPR TAP is confused from the hierarchical structure of laws and regulations, but in 2011 the MPR TAP was again included in the hieraki of laws and regulations based on Law No. 12 of 2011 THE MPR TAP again became a hierarchically legislative regulation. is under the 1945 Constitution. And if the MPR TAP spawns its Legal Consequences Provisions, how to remember that the MPR can no longer make the Provisions revoke or change it. Based on Article 3 of the 1945 Constitution.

Keywords: Provisions of the People's Consultative Assembly, Legal Consequences

## **Pendahuluan**

Indonesia adalah salah satu negara hukum yang berbentuk Republik sebagaimana dimuat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu Pasal 1 Ayat (1) dan (3) menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum yang berbentuk Republik pengertiannya adalah semua warga Indonesia meniscayakan hukum menjadi pedoman atau landasan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan Negara. Makna Negara hukum menurut Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam konteks Negara Hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan Negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di Pusat berupa Undang-Undang dan di daerah berupa Peraturan Daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan.

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang di tetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. Jimly Asshiddiqie 2010, *Perihal Undang-undang*, Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada, Hal 7

banyak diperdebatkan Ketetapan MPR tidak lagi dirumuskan dalam hierarki tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia.

Sebelum dilakukan perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat ke mana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan itu, dinyatakan bahwa “*Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR*”. Dari konstruksi yang demikian, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dipahami sebagai lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan seluruh Rakyat Indonesia terjelma. Oleh karena itu, segala ketetapan yang dikeluarkannya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR, ataupun Mahkamah Agung. Dengan demikian Ketetapan MPR/S lebih tinggi kedudukannya hierarkinya dari pada undang-undang ataupun bentuk-bentuk peraturan lainnya.<sup>2</sup>

Perkembangan terakhir, TAP MPR adalah sebagai sumber hukum berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN-RI Nomor 82 Tahun 2012, TLNRI Nomor 5234). Tentunya perubahan kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum pasca Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menimbulkan suatu problema hukum. Dari uraian di atas muncul permasalahan yaitu Soal tata susunan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal 33

(hierarki) norma hukum sangat berpengaruh pada kehidupan hukum suatu negara, apalagi bagi negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum.

Dalam kaitannya dengan sistem norma hukum di Indonesia itu, maka TAP MPR merupakan salah satu norma hukum yang secara hirarkhi kedudukannya satu tingkat dibawah Undang-Undang Dasar 1945.

Memaksukannya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan meskipun Undang-Undang No 12 Tahun 2011 dalam pertimbangannya menyebutkan dalam konsideran adanya kekurangan pada Undang-Undang No 10 Tahun 2004, namun sebenarnya lebih tepat kalau disebut adanya kekeliruan dalam menyusun dan membentuk Undang-Undang No 10 Tahun 2004, khususnya berkaitan dengan dikeluarkannya TAP MPR sebagai salah satu jenis dan dari susunan peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan ini Undang-Undang No 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan. dimasukkannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 sesungguhnya bukanlah penambahan materi baru, melainkan memperbaiki kesalahan pembentuk Undang-Undang dalam menyusun dan membentuk Undang-Undang sebelumnya yang digantikan Undang-Undang No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun lembaga yang mempunyai kewenangan untuk merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah lembaga MPR sebagaimana yang tercantum dalam pasal 3 ayat(1).

Namun menurut Maria Farida Indrati memaparkan, bahwa sejak lahirnya Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaanya, sampai berlakunya Konstitusi RIS,UUDS 1950,UUD 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki Perundang-Undangan tidak pernah diatur secara jelas<sup>3</sup>. Berdasarkan beberapa alasan tersebut, dan berdasarkan UndangUndang No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. UndangUndang dan dimasukkan kembali TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia akan menjadi pertanyaan saya yang harus kita kaji bersama ketika kita kaitkan dengan teori Hans Kalsen yaitusuatu hirarkhi dari norma-norma yang memiliki level berbeda kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi<sup>4</sup>. Dengan pasal 3 ayat (1) UUD 1945 karena dalam pasal itu MPR diberi kewenangan untuk merubah dan menetapkan UUD sedangkan dalam hirarkhi Perundang-undangan TAP MPR lebih rendah tingkatanya dari pada Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasar alasan di atas penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul "KAJIAN YURIDIS KETETAPAN MAJELIS

PERMUSYAWARATAN RAKYAT (TAP MPR) DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011".

---

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta Knusius, hal, 69.

<sup>4</sup> *Ibid*, hal 112.

## **Metode Penelitian**

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat, karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data data hasil penelitian. Ciri ciri dari karya ilmiah dibidang hokum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggung jawabkan. Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapi.

### **Metode pendekatan masalah**

Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (statute approach), maksudnya ialah menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan isi hukum yang sedang ditangani<sup>5</sup>. Penggunaan statute approach bermakna mengkaji konsistensi dan kesesuaian secara vertical dan horisontal. Secara vertical berarti mengkaji aturan yang ada di undang-undang dengan Undang-Undang Dasar 1945 atau mengkaji aturan yang ada didalam undang-undang dengan aturan hukum yang ada dibawah undang-undang, misal Peraturan Pemerintah. Secara horisontal mengkaji aturan yang ada didalam undang-undang dengan undang-undang lainnya<sup>6</sup>

Yang kedua menggunakan pendekatan konseptual ( conceptual approach ) pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.dengan mempelajari pandangan-

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuk, 2005 , *Penelitian Hukum, kecana*, Jakarta, hal 133

<sup>6</sup> Asri Wijayant, 2011, *Strategi Penelitian Hukum*, Bandung; Lubuk Agung., hal 71



pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas yang relevan dengan isu yang di hadapi<sup>7</sup>.

### **Jenis penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif . penelitian hukum normatif bisa juga di sebut sebagai penelitian perpustakaan ini merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan , keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelitian normative ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data dan dengan kata-kata bukan dengan angka-angka. Berdasarkan penjelasan di atas penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan proposal ini sebagai metode penelitian hukum.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Konsekuensi yuridis dengan dimasukkannya Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Sebelum ada perubahan Undang-Undang Dasar 1945, kedudukan MPR berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuk, 2005 , *Penelitian Hukum, kecana*, Jakarta, hal 135

Indonesia Tahun 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan sepenuhnya dilakukan oleh MPR sehingga tidak terjadi check and balances.

Kehadiran bentuk Ketetapan MPR dapat didasarkan pada dua hal; pertama ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Adanya ketentuan-ketentuan yang tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat (*implied power*) diakui oleh setiap sistem Undang-Undang Dasar 1945.

Kedua praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara dan terdapat pada setiap negara.<sup>8</sup>

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan GBHN dan tidak lagi mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR), kecuali berkenaan dengan menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan Wapres, atau memilih Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Setelah amandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tinggi Negara yang serta dengan lembaga tinggi Negara lainnya seperti lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.

Pasca diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002, maka keberadaan Ketetapan MPR kembali menjadi wacana (diskursi) hangat oleh semua kalangan, terutama oleh para ahli hukum tata Negara dan perundang-undangan.

---

<sup>8</sup> Bangir Manan SH. McL, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill, Co, Jakarta hlm 31-32

Implikasi hukum di masukan nya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi hukum di Indonesia, baik norma, kedudukan maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk undang-undang lainnya. Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengakibatkan Ketetapan MPR secara otomatis menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Silang pendapat muncul, yang menyebutkan bahwa keberadaan Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, telah memberikan ruang bagi MPR untuk kembali merumuskan ketentuan yang mengikat publik. Padahal dalam sidang umum MPR tahun 2003, telah diputuskan bahwa Ketetapan MPR tidak lagi mrngatur keluar (mengikat publik). Namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam sidang umum MPR 2003 tersebut ditegaskan bahwa, ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk undang-undang. Namun MPR kini tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (regiling).

Keberadaan ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 meskipun terbatas hanya 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 Peninjaun Terhadap Materi dan Status Hukum

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, telah menimbulkan beberapa perbedaan pandangan, yaitu:

1. Pandangan yang menghendaki agar ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam bagian dari peraturan perundang-undangan. Seperti halnya dengan UUD NRI Tahun 1945 maka ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok kebijakan Negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan kedalam Peraturan Perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang terdapat dalam Undang-undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *staatgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Dalam perkembangannya, pandangan ini juga menghendaki agar ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak perlu ada lagi sehingga tidak masuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan, dengan alasan:<sup>9</sup>

- a. Pertama, dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1992-2002) membawa akibat yang cukup mendasar tentang kedudukan, tugas, wewenang MPR menurut Undang-

---

<sup>9</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2017, *Naskah akademik rancangan undang-undang tentang perubahan atas undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan*, hal 54

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke luar, seperti membuat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Perubahan kewenangan MPR dalam hal pembentukan ketetapan MPR yang berlaku ke luar membawa pula akibat perubahan pada kedudukan dan status hukum ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam tata susuna/hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- b. Kedua, semua aspek ketetaneanaan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-undang pelaksanaannya maka Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan. meskipun berdasarkan pasal 2 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 3 ketetapan MPR/S yang di nyatakan masih berlaku dan sesuai Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 terdapat 11 ketetapan MPR yang di nyatakan teteap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, namujn karena MPR sudah tidak berwenang Lgu membentuk Ketetapan MPR maka agar tidak menimbulkan kesan MPR masih berwenang untuk Ketetapan MPR sebabaiknya ketetapan MPR tidak perlu di sebut lagi sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, tidak di cantumkan nya Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tidak berate mencabut keberlakuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor; I/MPR/2003.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid hal 56

## **Kesimpulan**

Konsekuensi hukum masuknya Ketetapan MPR kedalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu pertama pertentangan antara ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa beberapa Ketetapan MPR masih tetap berlaku sampai di bentuknya Undang-Undang. Disisi lain Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan MPR di atas Undang-Undang yang dari sisi hierarki tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR konsekuensinya produk hukum Undang-Undang tidak dapat menyatakan ketentuan yang lebih tinggi tidak berlaku.

Kedua Pada awal revormasi MPR tidak dapat lagi membuat Ketetapan MPR mencabut atau mengubahnya sebagai mana yang telah tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945. Dan apabila MPR mengeluarkan Ketetapan baru maka konsekuensi hukum nya Undang-Undang Dasar 1945 perlu direvisi supaya ketika MPR mengeluarkan Ketetapan baru tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

## **Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penyusun memberi saran, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 masih memiliki kekurangan, karena dalam penjelasan umum undang-undang tidak menguraikan mengapa Ketetapan MPR

dimasukan kembali kedalam hierarki peraturan perundang-undangan yang posisinya di bawah Undang-Undang Dasar 1945, selain itu Undang-undang ini juga tidak menjelasn siapa yang berwenang menguji Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar 1945, oleh karena itu perlu merevisi Undang-undang ini dengan menjelaskan mengapa Ketetapan MPR kembali di masukan kedalam hieraki peraturan perundang-undangan dan siapa yang mempunyai wewenang untuk menguji Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar 1945

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Asri Wijayant, 2011, *Strategi Penelitian Hukum*, Bandung; Lubuk Agung  
Jimly Asshiddiqie 2010, *Perihal Undang-undang*, Jakarta :PT. Raja Grafindo Persad  
Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta Knusius  
Peter Mahmud Marzuk, 2005 , *Penelitian Hukum, kecana*, Jakarta  
Bangir Manan SH. McIL, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill,Co,Jakarta

#### **LAMAN**

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM, 2017, *Naskah akademi rancangan undang-undang tentang perubahan atas undang-undang Nomoe 12 Tahun 2011 tentang pementukan peraturan perundang-undangan*