

**KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM TEORI DAN PRAKTIK  
KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

**Nita Ariyani<sup>1</sup>**

**Fakultas Hukum Universitas Janabrada**

**Email : [nitaariyani1@gmail.com](mailto:nitaariyani1@gmail.com)**

*Abstract*

*The decree of the MPR was reviewed based on the theory of Von Stufentbau De Rechtsordnung (Theory of Hans Nawiasky) not including legislation but included in the category of Staatsgrundgesetz (Basic / State Rules) which is the basis for the formation of more laws and regulations low. If the MPR decree is classified into a type of legislation then it is the same as placing it too low because the MPR Decree is included in the Staatgrundgesetz category (Basic Rules / Principles of the State and He provisions of the People's Consultative Assembly in terms of constitutional practices in Indonesia remain included in the type and hierarchy of laws and regulations as referred to in Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 Year 2011 concerning the Establishment of Legislation for reasons of practicality in constitutional practice even though the theory and juridical consequences (amendments to the 1945 Constitution specifically regarding the authority of the MPR) do not allow for the inclusion of the MPR Decree as a type of legislation. Because in theory the position of the MPR Decree is higher and is not a statutory regulation but constitutes the Basic Rules / Principles of the State and a juridical consequence that the MPR does not have the authority to set out the Broad Outlines and Guidelines of the State but only has the authority to amend and stipulate laws the state of 1945*

**Keywords: *The Constitution, Theory And Practice In Indonesia***

**A. Latar Belakang**

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan :

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan

---

<sup>1</sup> Mahasiswa S3 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia , dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Janabadra

oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Sementara menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Dengan mengambil pemahaman dari 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*.<sup>2</sup>

Pada kesempatan lain Bagir Manan dan Kuntana Magnar memberikan pengertian yang hampir sama yaitu :

Setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.<sup>3</sup>

A. Hamid S. Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula. Pada bagian lain Attamimi menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasar kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang.<sup>4</sup>

Penjelasan mengenai pengertian peraturan perundang-undangan tersebut di atas untuk memberikan sedikit gambaran mengenai apa yang

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan(1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta hlm. 10-11.

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.83-84.

<sup>4</sup> *Ibid.*

dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan telah disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia berkaitan dengan pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami beberapa perubahan hingga sekarang.

Mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami pergantian dari masa ke masa. Hal ini dapat terjadi karena penentuan jenis peraturan perundang-undangan dan bagaimana tata urutannya sangat tergantung pada penguasa dan kewenangannya untuk membuat suatu keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Selanjutnya penguasa dan kewenangan tersebut ditentukan oleh sistem ketatanegaraan yang dianut oleh Negara yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Sistem ketatanegaraan suatu Negara dapat diketahui dari Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan. Undang-Undang Dasar merupakan bentuk peraturan perundang-undangan tertinggi dalam suatu Negara dan semua peraturan perundang-undangan di bawah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut. Peraturan perundang-undangan harus berdasarkan dan bersumber pada peraturan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatannya

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut :

Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah :

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- b. Peraturan Pemerintah,
- c. Peraturan Menteri.

Pengaturan selanjutnya mengenai hierarki peraturan perundang-undangan terdapat dalam Lampiran II Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang

---

<sup>5</sup> Sri Haringsih, 2010, *Jenis Dan Fungsi Serta Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Disampaikan Pada pelatihan Perancangan Perundang-Undangan tahap III Kerjasama Kementerian Hukum dan Ham RI Dengan Center For International Legal Cooperation (CILC) Belanda Jakarta, 25 Januari 2010, hlm.3

Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia yaitu :

- a. UUD RI 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Selanjutnya ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 diganti dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan di mana dalam Pasal 2 menyebutkan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan MPR RI
- c. Undang-Undang
- d. Perpu
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah

Selanjutnya seiring dengan perubahan ketatanegaraan di Indonesia maka Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku dan digantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencantumkan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan dimana dalam dengan Pasal 7 ayat (1) menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.
- f. Peraturan Daerah meliputi:
  1. Peraturan Daerah Provinsi;
  2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
  3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Namun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini pun pada akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan merubah jenis dan hierarki peraturan

perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari pelbagai perubahan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang menarik untuk dikaji salah satunya adalah mengenai dimasukkannya kembali Ketetapan MPR sebagai jenis dan hierarki dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji Ketetapan MPR ditinjau dari teori dan praktik ketatanegaraan di Indonesia.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan yaitu :

Bagaimanakah kedudukan Ketetapan MPR dalam teori dan praktik ketatanegaraan di Indonesia?

## **C. Landasan Teori (Teori Perundang-undangan)**

Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai teori umum tentang piramida perundang-undangan yang dikenal dengan nama Teori Stufenbau(*Stufenbau des recht theorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen :

“setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah ( *stufenbau des rechts*)... di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm*

(kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (concrettenorm).<sup>6</sup>

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu 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, norma yang lebih tinggi 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*).<sup>7</sup>

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.<sup>8</sup>

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Merkl tidak sama dengan Grundnorm yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Letak perbedaannya adalah kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan Grundnorm menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis dan berlaku

---

<sup>6</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hal.287, lihat juga I Gde Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm.36.

<sup>7</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.41.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.41-42.

secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia meta juristic sifatnya.<sup>9</sup>

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung atau die stufenordnung der Rechtsnormen. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (staatsfundamentalnorm);
2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (staats grundgesetz);
3. Undang-Undang (formal) (formallegezet);
4. Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (verordnung & autonomi satzung).<sup>10</sup>

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (staatsverfassung) dari suatu negara. Posisi hukum dari Staatsfundamentalnorm adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Staatsfundamentalnorm ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai staatsgrundnorm melainkan Staatsfundamentalnorm, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>11</sup> Di bawah norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorm) terdapat aturan pokok negara (staats grundgesetz) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Dibawah staats grundgesetz terdapat norma yang lebih konkrit yakni formallegezet (undang-undang formil), sedangkan norma yang

---

<sup>9</sup> I Gde Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm.37.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm.38.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm.170.

berada di bawah *formallegezetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).<sup>12</sup>

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.<sup>13</sup>

## D. Pembahasan

### 1. Ketetapan MPR dalam Teori

Menurut teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung* (Teori dari Hans Nawiasky) bahwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR termasuk dalam kategori *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar / Pokok Negara), sedangkan undang-undang/Perpu termasuk dalam kategori *formele gesetz* ( Undang-Undang Formal). Selanjutnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten termasuk dalam kategori *Verordnung und Autonome satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan otonom). Berdasarkan teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung* dari Hans Nawiasky maka Ketetapan MPR merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara selain UUD 1945 yang merupakan

---

<sup>12</sup> I Gde Pantja Astawa, *Loc. Cit.*

<sup>13</sup> Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm.41.

landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan yang lebih rendah.

Aturan Dasar Negara/aturan pokok (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma Fundamental Negara dan merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga ia merupakan norma hukum tunggal.<sup>14</sup> Ketetapan MPR merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai sanksi. Apabila kita mendasarkan teori dari Hans Nawiasky ini apabila UUD 1945 dan Ketetapan MPR digolongkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan maka sama dengan menempatkannya terlalu rendah karena baik UUD 1945 dan Ketetapan MPR termasuk golongan *Staatgrundgesetz*(Aturan Dasar / Pokok Negara) bukan kategori *formele gesetz* ( Undang-Undang Formal).

Menurut teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung*, batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam undang-undang. Sifat-sifat dari batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Hal-hal tersebut yang membedakan dari norma Undang-Undang karena pengaturan dalam Undang-Undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya.<sup>15</sup> A. Hamid S. Attamimi juga tidak sependapat dengan memposisikan UUD 1945 dan Ketetapan MPR

---

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.48.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.76-77

sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan melainkan sebagai aturan dasar negara/pokok negara.

Peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan dasar/pokok negara yaitu berupa undang-undang dan peraturan yang lebih rendah dimana lebih mudah untuk dibuat, diubah dan dicabut. Aturan Dasar Negara/aturan pokok negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya undang-undang dan peraturan lain di bawahnya yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Ketetapan MPR ini berisi Garis-Garis Besar Haluan, merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, aturan-aturan umum yang bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sanksi.<sup>16</sup>

## 2. Ketetapan MPR dalam Praktik Ketatanegaraan

Kedudukan TAP MPR dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan berbagai pro dan kontra dengan dimasukkannya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Bagir Manan menjelaskan bahwa Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD melainkan sesuatu yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan yang diikuti secara terus menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (konvensi ketatanegaraan). Selama ini Ketetapan MPR tidak seluruhnya memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan (*wettelijk regels*). Ada Ketetapan MPR yang berupa peraturan perundangan, apabila bersifat mengatur, dan ada juga yang hanya berupa putusan konkrit dan individual.<sup>17</sup> Karena Ketetapan MPR memiliki dua pengertian yaitu Ketetapan MPR yang merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum sedangkan di satu sisi Ketetapan MPR ada yang berupa keputusan yang konkrit dan individual sehingga harus diberi batasan dan harus disebut dengan istilah lain

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm.77

<sup>17</sup> Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH.UII Press, hlm.218-219

berkaitan dengan ketetapan MPR yang bersifat konkret dan individual tidak disebut sebagai Ketetapan MPR tetapi disebut sebagai Keputusan MPR.

Meskipun baik secara teori maupun dalam praktiknya Ketetapan MPR itu sendiri terbagi menjadi Ketetapan MPR yang berupa peraturan perundang-undangan sementara ada juga Ketetapan MPR yang bersifat konkret dan final, Ketetapan MPR ini tetap dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia karena bagi sebagian pakar atau ahli hukum di bidang Tata Negara seperti Bagir Manan berpendapat tidak dimasukkannya UUD 1945 dan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka tidak dapat memecahkan persoalan mengenai karakteristik suatu keputusan dalam arti luas sebagai peraturan perundang-undangan apakah ditentukan oleh sifat umum dan abstraknya norma ataukah lebih ke sifat muatannya yaitu dasar/pokok dan tidak pokok. Menurut Bagir Manan berpendapat bahwa kenyataannya tidak mudah menentukan batas antara yang bersifat dasar/pokok dengan yang tidak lagi bersifat dasar atau pokok.

Dengan dimasukkannya Ketetapan MPR kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka seharusnya secara konsekuensi yuridis, maka Ketetapan MPR ini seharusnya dihapus dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan karena adanya perubahan UUD 1945 yang salah satunya mengakibatkan perubahan struktur kelembagaan negara yang mengakibatkan perubahan kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada.

Kewenangan MPR dalam pasal 3 UUD 1945 sebelum di amendemen adalah menetapkan UUD dan GBHN. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amendemen menjelaskan bahwa karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun MPR memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk kemudian hari.

Namun ketentuan pasal 3 UUD 1945 itu telah dihapus dan diganti dengan pasal 3 UUD 1945 amandemen sehingga MPR mempunyai kewenangan baru<sup>18</sup> yaitu :

1. Mengubah dan menetapkan UUD
2. Melantik Presiden/wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden/wakil presiden dari jabatannya menurut UUD.

Apabila mendasarkan ketentuan dalam UUD 1945 amandemen tersebut maka sudah tidak dimungkinkan untuk dapat membentuk Ketetapan MPR kembali yang bersifat peraturan berkaitan dengan garis besar dan haluan-haluan negara.

Ketetapan MPR yang dihasilkan setelah UUD 1945 amandemen adalah bukan merupakan Ketetapan MPR yang bersifat peraturan perundang-undangan namun lebih ke ketetapan yang bersifat konkrit dan individual. Apabila MPR menganggap bahwa Ketetapan MPR masih diperlukan maka secara yuridis seharusnya MPR melaksanakan kewenangannya terlebih dahulu untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 (dengan kata lain melakukan amandemen ke-5 UUD 1945) yang salah satu perubahannya adalah memasukan kembali kewenangan MPR untuk menetapkan atau menentukan Garis-garis Besar dan Haluan Negara.

Meskipun secara konstitutif, dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 Amandemen tidak menyebutkan kewenangan MPR menetapkan Ketetapan MPR dan berdasarkan teori dari Hans Nawiasky bahwa Ketetapan MPR digolongkan ke dalam golongan *Staatgrundgesetz*(Aturan Dasar / Pokok Negara) sehingga tidak tepat apabila UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR masuk sebagai kategori perundang-undangan atau dalam teori Hans Nawiasky masuk ke dalam kategori *formele gesetz* ( Undang-Undang Formal). Hal ini berarti sama saja mendudukan UUD NRI 1945

---

<sup>18</sup>Jimly assiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hlm.5.

dan Ketetapan MPR 1945 lebih rendah dari kedudukan yang seharusnya sebagai Aturan Pokok Negara.

Meskipun semenjak amandemen Pasal 3 UUD NRI 1945, MPR tidak pernah membentuk Ketetapan MPR yang berlaku keluar karena sudah tidak memiliki kewenangan membentuk Ketetapan MPR, namun agaknya praktik ketatanegaraan tetap memasukkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan untuk alasan kepraktisan, karena hingga saat ini masih ada beberapa Ketetapan MPR yang bersifat peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang seperti Ketetapan MPRS Nomor 25 Tahun 1966 yang mengatur larangan faham-faham komunisme dan pembubaran PKI dan Tap MPR No. XVI/MPR/1998 berisi Politik Ekonomi dimana kedua ketetapan tersebut masih berlaku penuh hingga sekarang.

#### **E. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan tersebut diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Ketetapan MPR ditinjau berdasarkan teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung* (Teori dari Hans Nawiasky) bukan termasuk peraturan perundang-undangan melainkan termasuk dalam kategori *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar / Pokok Negara) yang merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan yang lebih rendah. Apabila Ketetapan MPR digolongkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan maka sama dengan menempatkannya terlalu rendah karena Ketetapan MPR termasuk golongan *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar / Pokok Negara).
2. Ketetapan MPR ditinjau dari praktik ketatanegaraan di Indonesia tetap dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang karena alasan kepraktisan dalam praktek ketatanegaraan meskipun secara teori dan secara konsekuensi yuridis (amandemen UUD 1945 khususnya

mengenai kewenangan MPR) tidak memungkinkan untuk dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Karena secara teori kedudukan Ketetapan MPR lebih tinggi dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan namun merupakan Aturan Dasar/Pokok Negara dan secara konsekuensi yuridis bahwa MPR sudah tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar dan Haluan Negara namun hanya memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok
- \_\_\_\_\_, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta
- Astawa, I Gde Pantja, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung
- Haringsih, Sri, 2010, *Jenis Dan Fungsi Serta Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Disampaikan Pada pelatihan Perancangan Perundang-Undangan Tahap III Kerjasama Kementerian Hukum dan Ham RI Dengan Center For International Legal Cooperation (CILC) Belanda Jakarta, 25 Januari 2010
- Manan, Bagir, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH.UII Press , Yogyakarta
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan(1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta

Syahuri, Taufiqurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan