



**TESIS**

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DI DALAM  
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DI INDONESIA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011**

*THE POSITION OF THE DECISION THE PEOPLE'S  
REPRESENTATIVES ASSEMBLY IN THE HIERARCHY OF  
INDONESIAN LEGISLATION BASED ON THE ACT NO. 12 YEAR  
2011*

Oleh:  
**LUTFIAN UBADILLAH, S.H**  
**NIM. 120720101012**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
2014**

**TESIS**

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DI DALAM  
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DI INDONESIA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMER 12 TAHUN 2011**

*THE POSITION OF THE DECISION THE PEOPLE'S  
REPRESENTATIVES ASSEMBLY IN THE HIERARCHY OF  
INDONESIAN LEGISLATION BASED ON THE ACT NO. 12 YEAR  
2011*

**Oleh:**

**LUTFIAN UBAIDILLAH, S.H  
NIM. 120720101012**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
2014**

**TESIS**

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DI DALAM  
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DI INDONESIA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMER 12 TAHUN 2011**

*THE POSITION OF THE DECISION THE PEOPLE'S  
REPRESENTATIVES ASSEMBLY IN THE HIERARCHY OF  
INDONESIAN LEGISLATION BASED ON THE ACT NO. 12 YEAR  
2011*

Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum Dalam Program Studi Ilmu Hukum  
Pada Program Pasca Sarjana Universitas Jember

Oleh :  
**LUTFIAN UBAIDILLAH, S.H**  
**NIM. 120720101012**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
2014**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 24 JUNI 2014**

**Oleh  
Dosen Pembimbing Utama**

**DR. Widodo Ekatjahjana S.H., M.Hum.  
NIP. 1971050111993031001**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**DR. Jayus S.H., M.Hum.  
NIP. 195612061983031005**

**Mengetahui  
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Program Pascasarjana Universitas Jember**

**DR. Jayus, SH. M.Hum.  
NIP. 195612061983031005**

**PENGESAHAN**

Tesis Dengan Judul :

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN  
RAKYAT DI DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 12 TAHUN 2011.**

***THE POSITION OF THE DECISION THE PEOPLE'S REPRESENTATIVES  
ASSEMBLY IN THE HIERARCHY OF INDONESIAN LEGISLATION  
BASED ON THE ACT NO. 12 YEAR 2011***

Oleh ;

**LUTFIAN UBAIDILLAH. S.H**

**NIM : 120720101012**

**Dosen Pembimbing Utama**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**DR. Widodo Ekatjahjana S.H., M.Hum.**

**NIP. 1971050111993031001**

**DR. Jayus S.H., M.Hum.**

**NIP. 195612061983031005**

**Mengetahui**

**Kementrian Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia**

**Universitas Jember Fakultas Hukum**

**Dekan**

**DR. Widodo Ekatjahjana. SH. M.Hum.**

**NIP. 197105011199303100**

Di Pertahankan Di Hadapan Tim Dosen Penguji Pada:

Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Nomer SK Tim Dosen Penguji :

**Tim Penguji**

**Ketua**

**Prof. DR. Tjuk Wirawan, S.H**

**NIP: 194310241966091001**

**Sekretaris**

**DR. Aries Hariyanto. S.H., M.H**

**NIP: 196912301999031001**

**Anggota I**

**Anggota II**

**DR. Widodo Ekatjahjana. S.H., M.Hum.**

**NIP: 1971050111993031001**

**DR. Jayus. S.H., M.Hum.**

**NIP: 195612061983031005**

## **PERNYATAAN ORISINIL TESIS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Hukum) baik di Universitas Jember maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Tesis ini merupakan gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku dilingkungan Universitas Jember.

Jember, 24 Juni 2014

Yang membuat pernyataan,

Lutfian Ubaidillah.S.H

NIM. 120720101012

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih tak terhingga dan penghargaan, yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak/Ibu **DR. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum** Dosen Pembimbing Utama (DPU) yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran serta kritik yang membangun sehingga tesis ini bisa selesai dengan baik.

Terima kasih sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak/Ibu **DR. Jayus, S.H., M.Hum** Dosen Pembimbing Anggota (DPA) yang dengan penuh perhatian dan kesabaran telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran serta kritik yang membangun sehingga saya bisa mempunyai semangat untuk menyelesaikan tesis ini.

Dengan selesainya tesis ini, perkenankan saya mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Jember Bapak **Drs. Moh. Hasan, M.Sc., Ph.D.** atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember Bapak **Dr. Widodo Ekatjahjana S.H., M.Hum.**, atas kesempatan yang diberikan untuk menjadi mahasiswa Program Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum.
3. Ketua Program studi Magister Ilmu Hukum yang dijabat oleh Bapak **Dr. Jayus SH.MHum** atas kesempatan dan dorongan yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister .
4. Terimakasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak **Prof. Dr. Tjuk Wirawan S.H.**, selaku Dosen Penguji I dan Bapak **Dr. Aries Harianto. S.H., M.H.** selaku Dosen Penguji II yang dengan penuh perhatian telah menguji dan memberikan saran serta kritik yang membangun agar tesis ini dapat mendekati kesempurnaan.
5. Saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada segenap dosen Program studi Magister Ilmu Hukum yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, utamanya dosen Hukum Tata Negara yang telah memberikan ilmu dan pengalaman yang berharga dalam akademisi.
6. Saya Haturkan terima kasih yang tak terhingga dan sembah sujud atas hormat saya yang tak terhingga, saya haturkan Kepada orang Tua yang saya cintai yaitu Yang Terhormat Ayahanda **HM. Suyanto. SH** dan Ibunda tercinta **Sudarwati**, terima kasih yang tak terhingga atas barokah Doa serta kasih sayangnya, dukungannya, motivasinya serta kritik dan saran yang membangun diri saya sehingga hidup saya semakin bermakna dan berguna untuk sesama.
7. Saya ucapkan terimakasih yang teramat dalam kepada yang terkasih **Tri Anggara Novita Sari. Amd Keb.** Karena dengan rasa sayangnya kepada saya sehingga hidup saya lebih berwarna dan terima kasih pula atas bantuan, dorongan dan motivasinya sehingga membuat Tesis ini bisa selesai dengan baik.
8. Saya ucapkan terimakasih yang teramat dalam kepada, adik-adik saya **Rizki Zulkarnaen dan Adelia Devi Lutfiana Sari**, serta segenap keluarga besar **H. Safiudin (alm)** Patrang Jember dan Keluarga Besar **Mbah Nitinawi (alm)**



Lamongan, terima kasih atas semua kasih sayang, rasa kekeluargaan, dan jalinan silaturahmi sehingga tesis ini dapat selesai dengan baik.

9. Terimakasih yang tak terhingga dan takkan terlupakan kepada segenap mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Angkatan Tahun 2012 utamanya kepada teman-teman konsentrasi Hukum Tata Negara: **Mas Basuki Kurniawan, Bung Demas, Gus Fatchan, Tante Icha, Kang Anam, Dan Om Deny**, serta teman-teman dari konsentrasi Hukum Pidana dan Perdata yang terwakili oleh **Komandan Yudha** serta **Cak Ririk**, atas kebersamaan, suka duka dan kenangan yang teramat berharga dalam menuntut ilmu dan tak akan pernah terhapus dalam memori.
10. Terima kasih yang tak terhingga kepada **Mbak maysaroh** dan **Bu Tatik** selaku sekretaris Dekan Fakultas hukum Universitas Jember yang telah banyak membantu dalam proses penyelesaian prosedur tesis, atas kesabaran beliau dalam membantu penulis, penulis selalu bersyukur dan akan berusaha tanamkan dalam hati atas tutur kata dan perbuatan beliau.

## **MOTTO**

Sesungguhnya Allah menyuruh menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil, Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

(QS, An-Nisa Ayat 58)

Guru intelektualitas saya adalah spiritualitas dan guru spiritualitas saya adalah intelektualitas

(KH. Abdurrahman Wahid)

## RINGKASAN

Setelah perubahan UUD NRI 1945 maka mengenai kedudukan MPR berubah, kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR dan MPR juga tidak merupakan lembaga tertinggi negara serta MPR tidak mempunyai kewenangan dalam membentuk garis-garis haluan negara, sehingga perubahan tersebut berdampak pula pada produk MPR yaitu ketetapan MPR sehingga dari masalah tersebutlah UUD NRI 1945 megamanatkan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap status hukum dan kedudukan TAP MPRS dan TAP MPR RI tahun 1996-2002 yang dimuat dalam TAP MPR RI No.1/MPR/2003. Sehingga semenjak perubahan UUD NRI 1945 konsekuensi adalah tidak cantumkan lagi TAP MPR di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan diatur berdasarkan UU No 10 tahun 1004.

Sejak berlakunya UU No 12 tahun 2011 sebagai pengganti UU No 10 tahun 2004, perubahan tersebut nampak dari pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, yang sebelumnya di dalam UU No. 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi di cantumkan di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan namun semenjak berlakunya UU No 12 tahun 2011 maka TAP MPR diposisikan di dalam derajat kedua setelah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-undang. Munculnya pengaturan dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengkategorikan bahwa TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang bersifat *regeling* (mengikat secara umum) dan berada di bawah UUD NRI 1945 adalah akibat masih berlakunya beberapa TAP MPR yang hal tersebut di nyatakan di dalam TAP MPR No 1/MPR/2003. Dalam TAP MPR No 1/MPR/2003 ini mengelompokkan 139 TAP MPRS dan TAP MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Meskipun Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengkategorikan TAP MPR termasuk bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,

Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi akan mempunyai kedudukan lebih tinggi maka TAP MPR secara teoritis akan lebih cocok setara dengan Undang-Undang, bukan setingkat di atas Undang-Undang. Karena keanggotaan MPR terdiri dari DPR dan DPD yang merupakan representatif dari rakyat, karena dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi kemudian setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, TAP MPR kembali dimasukkan dalam hierarki perundang-undangan yang secara otomatis dapat menjadi rujukan dalam pembentukan Undang-undang atau kemudian dapat menjadi alat uji jika bertentangan dengan TAP MPR. Implikasi yuridis yaitu status hukum dari TAP MPR itu sudah kuat karena di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal (7) butir a, sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan. Maka TAP MPR berada dibawah Undang-Undang Dasar dan berada diatas Undang-Undang, Perpu, atau Peraturan Perundang-undangan yang lainnya berarti TAP MPR harus dirujuk dalam pembuatan Undang-Undang.

## SUMMARY

After the constitutional changes in 1945 NRI so that the position of MPR had been changed , popular sovereignty was no longer carried by the Assembly and also the Assembly was not the highest state institutions any more as well as the Assembly has no discretion in shaping state policy lines , so these changes impact MPR product that statutes Assembly so that the problem is exactly the Constitution of 1945 mandated the NRI Assembly to conduct a review of the legal status and position of TAP and TAP MPR MPRS 1996-2002 published in MPR RI No.1/MPR/2003 . So the constitutional changes since 1945 NRI is not specified further consequence of MPR in the hierarchy of laws and regulations governed by Law No. 10 in 2004.

Since the enactment of Law No. 12 of 2011 in lieu of Law No. 10 of 2004 , the changes are apparent from Chapter 7 of Law No. 12 of 2011 , which was previously in the Law No. 10 of 2004 , MPR is no longer in the hierarchy specified in legislation but since the enactment of Law No. 12 of 2011 MPR was positioned in the second degree after NRI Constitution 1945 and above the Law , The rise of regulation in Chapter 7 paragraph (1) of Law no. 12 of 2011 which categorizes that MPR was part of the type and hierarchy of legislation that are generally binding and is under the Constitution of 1945 is due to the NRI still some MPR enactment which it is stated in MPR Decree No. 1 / MPR/2003 . In this 1/MPR/2003 MPR Decree No. 139 classifies TAP MPRS and existing MPR into six groups new status as stated previously . Although Chapter 7 paragraph (1) of Law no. 12 Year 2011 MPR categorize the type and part of the hierarchy of legislation ,

Law made by higher authorities will have a higher position then MPR will be better suited theoretically equivalent to the Act , not a notch above Act. Since MPR membership consists of DPR and DPD which is representative of the people , by the people due But then after the enactment of Law No. 12 of 2011, MPR re-inserted in the hierarchy of the laws that can automatically become a reference in the creation of the Law or later if the test equipment can be contrary to the TAP MPR.2 ) juridical implications that the legal status of MPR was already strong as in the Act No. . 12 In 2011 , Chapter (7) point a , as one type of legislation . So MPR under the Constitution and above the Law, Government Regulation , legislation or other means of MPR must be referenced in the manufacture of the regulation

## **KATA PENGANTAR**

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul : ‘Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011’

Besar harapan penulis supaya hasil penulisan tesis ini dapat berdaya guna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yng membutuhkan informasi seputar “Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”

Namun demikian, penulis menyadari sepenuhnya akan keterbatasan kemampuan dan keterbatasan bekal ilmu yang ada pada diri penulis pada saat menulis tesis ini. Oleh karena itu, untuk perbaikan dan penyempurnaan penulisan tesis ini, penulis senantiasa akan menerima kritik dan saran yang membangun dari semua pihak.

Jember, 24 Juni 2014

Yang membuat pernyataan,

Lutfian Ubaidillah

NIM. 120720101012

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL DEPAN</b> .....	i
<b>SAMPUL DALAM</b> .....	ii
<b>PERSYARATAN GELAR</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	v
<b>HALAMAN TIM PENGUJI</b> .....	vi
<b>PERNYATAAN ORIGINALITAS</b> .....	vii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	viii
<b>MOTTO</b> .....	x
<b>RINGKASAN</b> .....	xi
<b>SUMMARY</b> .....	xii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	xiii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xvii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang. ....	1
1.2 Rumusan Masalah. ....	5
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	5
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	5
1.3.2 Manfaat Penelitian. ....	6
1.4 Metode Penelitian.....	6

1.4.1	Tipe Penelitian.....	7
1.4.2	Pendekatan Masalah.....	7
1.4.3	Sumber Bahan Penelitian Hukum.....	9
1.4.4	Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	10
1.4.5	Metode Penyajian Bahan Penelitian Hukum.....	11
1.4.6	Metode Analisis Bahan Penelitian Hukum.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>		<b>13</b>
2.1	Teori Negara Hukum dan Konstitusi.....	13
2.1.1	Konsep Dasar Negara Hukum.....	13
2.1.2	Konsep Dasar Konstitusi .....	25
2.1.3	Materi Muatan Konstitusi.....	29
2.1.4	Perubahan Konstitusi.....	32
2.2	Teori Legislasi .....	34
2.3	Teori Hierarki Norma.....	41
2.4	Teori Peraturan Perundang-undangan .....	46
2.4.1	Teori Keberlakuan Peraturan Perundang-undangan .....	50
2.4.2	Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	52
2.4.3	Pengujian Materi Peraturan Perundang-undangan .....	56
<b>BAB III KERANGKA KONSEPTUAL.....</b>		<b>67</b>
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>		<b>70</b>
4.1	Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	71

4.2 Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Sebelum Keberlakuan UU No 12 Tahun 2011 .....	79
4.2.1 Keberlakuan TAP MPR Setelah Keberlakuan UU No 10 Tahun 2004.....	89
4.3 Kategori Ketetapan MPR Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar.....	94
4.4 Kedudukan Ketetapan MPR dalam UU N o 12 Tahun 2011 .....	114
4.4.1 Penggunaan Istilah Peraturan, Keputusan dan Ketetapan Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan .....	124
4.4.2 Implikasi Yuridis Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangn .....	127
4.5 Wewenang Pengujian Ketetapan MPR .....	131
4.6 Legislatif Review dan Yudikatif Review Terhadap ketetapan MPR .....	138
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>144</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	



## DAFTAR TABEL

No.	Judul	Halaman
1.	Perbedaan Pengertian Yuridis Ketetapan MPR di dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.....	85
2.	Status hukum ketetapan MPRS dan MPR RI berdasar Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 (sampai Tahun 2014).....	98
3.	Peninjauan Kembali Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS Yang Tetap Berlaku Berdasar Ketentuan-Ketentuan Khusus Di Dalam Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003.....	110
4.	Hak Menguji ( <i>Toetsingrecht</i> ) dilihat dari Substansi dan Organ Pengujinya.....	141

## **DAFTAR LAMPIRAN**

<b>No.</b>	<b>Judul</b>	<b>Halaman</b>
1.	Undang-undang Nomer 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	<b>I</b>