HASIL PENELITIAN

POLITIK HUKUM MASUKNYA KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PENELITI :

Dr. Drs. Muntoha, SH., MAg

Fathul Muin

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2015

LAPORAN PENELITIAN

POLITIK HUKUM MASUKNYA KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Yogyakarta, 15 Januari 2015

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UII

Drs. H. Imam Rahim Faqih, SH., M.Hum

Peneliti,

Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag

Fathul Muin

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

Kepasrahan atas ketetapan Allah yang bersenyawa dengan ketundukan pada kekuasaannya yang tak tertandingi, telah meniscayakan kita untuk selalu bernaung dibawah lindungannya dari konspirasi yang menjebak. Begitupun kebijaksanaan hati yang telah mampu memberi pertimbangan pada rasio disaat akan memutuskan suatu ketetapan, telah pula mengajarkann kita untuk pandai mensyukuri samudera nikmat yang dihamparkannya tak terhingga. *Alhamdulillah...*

Selanjutnya, marilah kita tak henti-hentinya haturkan sholawat dan salam *ta'dzim* kepada rasulullah SAW yang mengajari kita untuk meminta *qishash* atas kepemimpinannya, sehingga kita tidak mengenal tradisi menuduh jika berlaku khilaf, ataupun menepuk dada keangkuhan ketika keberhasilan diraih. Percayalah bahwa semua keberhasilan dan perubahan yang ada merupakann dialektika aktif dari seluruh struktur, infrastruktur bahkan kultur yang mengitarinya.

Penelitian yang berjudul **POLITIK HUKUM MASUKNYA KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN,** merupakan hasil pengamatan peneliti terhadap lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasca disahkannya Undang-undang (UU) tersebut telah menimbulkan pro dan kontra, bahkan kalangan akademisi banyak menilai bahwa dengan masuknya Ketetapan Majelis Permusywaratan Rakyat (TAP MPR) ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan merupakan langkah mundur dalam tatanan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini mengingat secara substansi TAP MPR muatan materinya tidak jauh berbeda dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945. Atas pro dan kontra itulah, kemudian penulis merasa tergugah untuk menganalisis dari perspektif politik hukum dan kajian akademik-ilmiah guna mencari

konvergensi tepat tidaknya TAP MPR masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Selesainya penelitian ini tidak bisa dilepaskan dari kontribusi berbagi pihak, oleh karenanya sudah selayaknya penulis ucapkan terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum UII. Terimaksih telah memfasilitasi jalannya penelitian ini.
2. Segenap dosen di departemen Hukum Tata Negara FH UII yang terus mendorong peneliti untuk ikut aktif merespon berbagai problematika kebangsaan, termasuk mendorong untuk merespon dengan meneliti keberadaan TAP MPR sebagai nomenklatur dalam hirarki peraturan perundang-undangan.
3. Semua pihak yang budiman yang tidak bisa peneliti sebutkan satu persatu, terima kasih sangat peneliti sampaikan atas kontribusi positifnya. Semoga Allah SWT membalasnya dengan setimpal. Amin.

Peneliti sadar betul bahwa dalam penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya kami mengharapkan dengan sangat kritik dan saran yang konstruktif untuk dijadikan bahan tambahan penyempurnaan penelitian ini. Harapan yang selalu terpatri dalam diri peneliti adalah semoga penelitian ini dapat memberi manfaat dan menambah khazanah keilmuan di FH UII pada khususnya. *Amin ya rabbal'alamin.....*

Yogyakarta, 13 Januari 2015

Peneliti

konvergensi tepat tidaknya TAP MPR masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Selesainya penelitian ini tidak bisa dilepaskan dari kontribusi berbagi pihak, oleh karenanya sudah selayaknya penulis ucapkan terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum UII. Terimaksih telah memfasilitasi jalannya penelitian ini.
2. Segenap dosen di departemen Hukum Tata Negara FH UII yang terus mendorong peneliti untuk ikut aktif merespon berbagai problematika kebangsaan, termasuk mendorong untuk merespon dengan meneliti keberadaan TAP MPR sebagai nomenklatur dalam hirarki peraturan perundang-undangan.
3. Semua pihak yang budiman yang tidak bisa peneliti sebutkan satu persatu, terima kasih sangat peneliti sampaikan atas kontribusi positifnya. Semoga Allah SWT membalasnya dengan setimpal. Amin.

Peneliti sadar betul bahwa dalam penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya kami mengharapkan dengan sangat kritik dan saran yang konstruktif untuk dijadikan bahan tambahan penyempurnaan penelitian ini. Harapan yang selalu terpatri dalam diri peneliti adalah semoga penelitian ini dapat memberi manfaat dan menambah khazanah keilmuan di FH UII pada khususnya. *Amin ya rabbal'alamin.....*

Yogyakarta, 13 Januari 2015

Peneliti

ABSTRAK

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) telah menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) sebagai bagian hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Masuknya TAP MPR ke dalam hirarki tersebut, telah memunculkan banyak pertanyaan, bahkan dianggap suatu langkah mundur mengingat dahulu melalui rezim Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana TAP MPR telah dikeluarkan dari hirarki peraturan perundang-undangan. Hal ini juga secara ilmiah dinilai bertentangan dengan teori hirarki perundang-undangan. Selain itu dengan strukstur ketatanegaraan kita saat ini adalah didasarkan pada sistem *check and balance* dengan menempatkan lembaga Negara pada posisi yang sama, sehingga konsekwensi produk hukum yang dikeluarkan juga setara posisinya. Oleh karenanya dengan hadirnya TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan wajib dipertanyakan, yaitu konfigurasi politik apakah yang melatarbelakanginya?, dan apakah secara akademik masuknya TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan sudah tepat?. Metode dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, sehingga bahan hukum yang digunakan bahan hukum primer, yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permaslahan yang dibahas. Dari bahan tersebut digunakan untuk menganalisis rumusan masalah yang telah dirumuskan tersebut. Hasil penelitain ini menyimpulkan, *pertama,* konfigurasi politik yang menjadi latar belakang masuknya TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan adalah karena hingga saat ini masih banyak jumlah TAP MPR yang masih berlaku dan layak dijadikan rujukan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks tersebut juga dapat dilihat semangat DPR memasukkan TAP MPR ke dalam hirarki tidak lain sebagai bentuk legitimasi kepada TAP MPR yang dulunya melalui UU Nomor 10 tahun 2004 hanya ditempatkan dalam penjelasan. Kemudian dimasukannya TAP MPR dalam hirarki guna mengantisipasi supaya peraturan di bawahnya tidak berbelok dari arah dasar penyelenggaraan negara dan dimksudkan agar memiliki daya laku, daya guna dan memiliki kepastian hukum. *Kedua,* secara kajian akademik, masuknya TAP MPR dalam jenis hirarki peraturan perundang-undangan jika dilihat berdasarkan konsepsi untuk mengelompokan norma-norma hukum perundang-undangan berdasarkan materi muatannya maka hal itu kurang tepat. Akan tetapi apabila didasarkan pada konsepsi bahwa hal itu untuk mengurutkan tingkatan norma hukum perundang-undangan, dimana norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan dengan norma yang di atas, maka hal itu dapat dibenarkan. Namun demikian mengingat salah satu tugas MPR sebagai 'konstituante' (menetapkan UUD) untuk kemudian MPR mengikatkan diri pada UUD yang ia bentuk tersebut, maka idealnya produk hukumnya setara dengan aturan dasar negara. Oleh karenanya dengan menempatkan TAP MPR dibawah UUD telah mengartikecilkan aturan dasar negara yang secara substansi juga termuat di dalam TAP MPR. Dengan demikian seharusnya TAP MPR diposisikan selevel dengan UUD.

Kata kunci: UUD NRI 1945, TAP MPR, dan hirarki peraturan perundang-undangan,

DAFTAR ISI

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam sejarah hirarki peraturan perundang-undangan negara kita telah dikenal adanya satu produk hukum yang sampai hari ini masih dianggap problematik[1], yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan/TAP MPR). Meskipun terhadap produk hukum ini, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) baik sebelum ataupun sesudah perubahan tidak pernah mengatur secara eksplisit keberadaannya[2], namun tetap saja TAP MPR mempunyai daya tarik yang luar biasa sehingga banyak kalangan di negeri ini terus memperjuangkan untuk mempertahankan TAP MPR menjadi bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan[3].

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat[4]. Sedangkan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan adalah sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) dan memiliki beberapa kewenangan yang sifatnya *supreme* pula, diantaranya yang paling utama adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara

---

[1] Dianggap problematik, karena seringkali TAP MPR melangkahi UUD 1945 sebagai dasar konstitusional kehidupan bernegara, contoh yang paling nyata adalah pada TAP MPR Nomor I/MPR/1971 Jo TAP MPR Nomor I/MPR/1983, TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, dan saat ini yang tetap masih berlaku TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia.

[2] Hal ini bisa dibuktikan dengan fakta bahwa pertama kali munculnya TAP MPR sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan adalah pada tahun 1966 yaitu dengan munculnya TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR ...meskipun sebelumnya tata urutan peraturan perundang-undangan kiata tidak mencantumkan Ketetapan MPR sebagai bagaian dari hierarki peraturan Perundang-undangan.

[3] Absennya TAP MPR selama tujuh tahun yang tidak dicantumkan Pada UU No. 10 Tahun 2004 dan kemudian muncul untuk kesekian kalinya pada UU No 12 tahun 2011 merupakan suatu bukti yang cukup bahwa TAP MPR masih mempunyai daya tarik yang luar biasa.

[4] Konsideran ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

(GBHN)[5]. Sifat kelembagan dan kewenangan yang *supreme* inilah kemudian dianggap menjadi dasar mengapa lembaga MPR ini mempunyai kewenangan membuat suatu produk hukum berupa ketetapan MPR (TAP MPR)[6].

Pada tahun 1966, untuk pertama kalinya TAP MPR muncul sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu pada Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia[7]. Di dalam TAP MPRS ini dinyatakan bahwa TAP MPR merupakan suatu produk hukum yang kedudukannya berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)[8].

Pada masa reformasi, TAP MPRS No XX/MPRS/1966 ini diubah dengan TAP MPR yang baru. Adapun alasan pengubahanya, karena Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 sebagai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan-perundangan Republik Indonesia menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, ditetapkanlah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari TAP MPR sebelumnya. Meskipun mengalami perubahan yang substantif pada TAP MPR ini, namun Ketetapan MPR sebagai

---

[5] Selain mempunyai dua kewenanagan di atas, MPR di dalam UUD 1945 sebelum perubahan mempunyai wewenang untuk memilih dan mengangkat presiden, membuat putusan yang tidak bisa dibatalkan oleh lembaga negara lain, memberikan penjelasan/penafsiaran terhadap putusan MPR, meminta pertanggung jawaban Presiden, dan juga memberhentikan Presiden.

[6] Prodak hukum yang dikeluarkan MPR padasaat itu adalah ketetapan baik berupa ketetapan bersifat umum *(regelling)* dan juga ketetapan bersifat kongkret, final, dan individual *(Beschikking)*.

[7] TAP MPRS ini kemudian dikuatkan dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973.

[8] Adapun urutan hirarki peratuan perundang-undangan yang ada pada TAP MPR ini adalah:

a. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)
b. Ketetapan MPR
c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerinyah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
d. Peraturan Pemerintah (PP)
e. Keputusan Presiden (Keppres)
f. Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya seperti: 1) Peraturan Menteri, 2) Intruksi Menteri, 3) Dan lain-lain.

bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan tetap dipertahankan, yaitu kedudukannya tetap sebagaimana terdapat pada TAP MPRS No XX/MPRS/1966[9].

TAP MPR No. III/MPR/2000 ini tidak bertahan lama, karena pada saat terbitnya TAP MPR ini bersamaan dengan dilakukannya perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945). Pada tahun 2002, UUD 1945 selesai diperubahan dan hasilnya berupa perubahan yang luar biasa di dalam konstitusi kita itu[10]. Dua hal yang utama adalah reformasi struktur ketatanegaaran di Negara kita yang menjadikan setaranya seluruh lembaga Negara yang ada di dalam konstitusi dan juga menugaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003[11].

Sebagai tindak lanjut amanat itu, tahun 2003 akhirnya MPR mengeluarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang berisi tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR. Hasilnya adalah suatu keputusan yang menempatkan status TAP MPR menjadi "tidak berlaku, masih berlaku, masih berlaku tapi dengan dengan syarat dan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*) untuk TAP MPR, karena telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan"[12]. Untuk TAP MPR No.

---

[9] Untuk urutan hirarki peraturan perundang-undangan menut TAP MPR ini adalah
a. Undang-Undang Dasar 1945,
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia,
c. Undang-Undang
d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
e. Peraturan Pemerintah,
f. Keputusan Presiden
g. Peraturan Daerah.

[10] Mengenai masalah ini sudah banyak buku yang membahas apa-apa saja materi muatan perubahan yang terjadi di dalam UUD 1945, salah satu buku yang membahas cukup lengkap tentang ini adalah buku Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945 :Antara Mintos dan Pembongkaran*, terbitan Mizan, Bandung, 2007.

[11] BAB XVI Aturan Tambahan Pasal I UUD 1945.

[12] lengkapnya di dalam TAP MPR No I/MPR/2003 ada 6 pasal substantif yang mengatur tentang status TAP MPR, yaitu pasal 1 menyatakan ada 8 TAP MPR yang tidak berlaku lagi, pasal 2 ada 3 TAP MPR yang masih berlaku, pasal 3 ada 8 TAP MPR masih berlaku sapai terjadinya pemilu pada tahun 2004, Pasal 4 ada 11 TAP MPR yang masih berlaku sampai tebentuknya UU,

III/MPR/2000 sendiri ditempatkan pada setatus masih berlaku sampai terbentuknya undang-undang. Maka, jika sudah terbentuk undang-undang maka hilanglah daya ikat TAP MPR tersebut. Pada tahun 2004 terbentuklah UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai hasil rekomendasi TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut, yang kemudian menghilangkan TAP MPR dari hirarki peraturan perundang-undangan[13].

Selain itu di dalam UUD 1945 hasil perubahan ini pula, penghapusan wewenang pembentukan TAP MPR itu mendapatkan legitimasi hukum khususnya dalam Pasal 3 perubahan ketiga UUD 1945. Dalam Pasal ini tidak disebutkan lagi adanya wewenang pembentukan TAP MPR[14]. kewenangan MPR sekarang hanyalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar[15].

Dari keterangan di atas terlihat bahwa memang ada benang merah antara perubahan UUD 1945 dengan hilangnya TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga jelas bagi kita jika hilangnya TAP MPR[16] dari hirarki peraturan peundang-undangan di dalam UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan[17] secara konstitusional memang

---

pasal 5 ada 5 TAP MPR yang masih berlaku sampai adanya tata tertib baru oleh MPR hasil pemilu 2004, dan TAP MPR Yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*), telah di cabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 Tap.

[13] Di dalam pasal 7 undang-undang ini dinyatakan bahwa hirarki perauran perundang-undangan, dimalai dari atas kebawah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah

[14] Kalau diatas telah dikatakan bahwa salah satu alasan mengapa TAP MPR muncul adalah karena adanya sifat kelembagan dan kewenangan yang *supreme*, maka disini ditambahakan bahwa alasan munculnya kewenangan pembentukan TAP MPR didasarkan pada adanya wewenang MPR untuk membentuk Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam UUD 1945 lama. Hal ini bermula dari terjadinya dekrit presiden 5 juli 1959.

[15] Didalam UU No 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD pun tidak dicantumkan mengenai kewenangan untuk mengeluarkan Ketetan MPR, pasal 4 menggariskan kewenangan MPR yang tidak jauh berbeda dengan UUD 1945 dengan penjelasan yang diangap sudah jelas.

[16] Yang dimaksud penulis TAP MPR disisni secara keseluruhan adalah suatu jenis peraturan yang bersifat mengatur secara umum (*regeling*) bukan bersifat konkrit dan individual (*beschiking*).

[17] Penulis disini bukan bermaksud mendudkung keberadaan UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dianggap bermasalah itu, penulis

direstui oleh konstitusi. Oleh karena itu, wajar kemudian jika hilangnya TAP MPR dari hirarki peraturan perundang-undangan pada tahun 2004 tidak menimbulkan kontroversi yang cukup berarti. Karena memang hal itu akan bertentangan dengan konstitusi itu sendiri[18].

Situasi ini berbeda ketika UU Nomor 10 tahun 2004 diganti dengan Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan[19]. Seperti disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 UU ini dimasukkan kembali ketetapan MPR sebagai bagain dari hirarki peratuan perundang-undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Ketepan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Paraturan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Meskipun pada bagian penjelasan pasal 7 UU No 12 tahun 2012 ini keberadaan TAP MPR ini hanya dibatasi pada pasal 2 dan pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003, dengan memperhatikan konstruksi konstitusi yang ada, maka tidak heran jika kemudian menimbulkan reaksi yang cukup keras.

---

hanya mendukung hilangnya TAP MPR sebagai tuntutan dari logika konstitusional yang ada pada UUD 1945 hasil perubahan.

[18] Selain alasan itu, alasan sitim pemerintahan juga sering diajukan guna untuk meyakinkan bahwasanya TAP MPR harus dihilangkan. Di dalam sistem pemerintahan presidensial seperti yang dianut dalam konstitusi kita, posisi Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR dan tidak mempunyai garis pertanggungjawaban terhadap MPR dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Garis pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden sekarang langsung kepada rakyat berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945. Sehingga menempatkan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara sebagaimana sebelumnya terjadinya pada UUD 1945 sebelum amandemn akan tetapi hanya menjadi lembaga tinggi Negara yang posisinya sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi Negara yang lain. Dan tentu saja prodak hukumnya juga tidak boleh lebih tinggi dari lembaga-lembaga lain kecuali hal itu diamanatkan oleh konstitusi.

[19] Meskipun memang benar bahwa munculnya UU yang baru ini secara konstitusional adalah sah, karena memang secara prosedural pasal 20 ayat 1 UUD 1945 menentukan bahwa DPR berwenang untuk itu. Namun secara teoritik perundang-undangan hal ini menjadi masalah, mengingat konstruksi yang dibangun dalam UUD 1945 itu sendiri dan terbatasnya TAP MPR yang dianggap berlaku kembali. Di dalam pasal 7 UU No 12 tahun 2012 keberadaan TAP MPR yang berlaku hanya dibatasi pada pasal 2 dan pasal 4 TAP MPR No I/MPR/2003.

Beberapa reaksi yang muncul diantaranya ialah menyatakan *pertama* secara konstitusional MPR memang tidak mempunyai wewenang untuk mengeluarkan TAP MPR. Bahkan Jika meneliti pasal per pasal di dalam UUD 1945 hasil perubahan, kita tidak bisa melihat adanya pasal-pasal yang bisa ditafsirkan bahwa MPR dapat mempunyai kewenangan membuat ketetapan layaknya pada UUD 1945 sebelum perubahan[20]. *Kedua* struktur ketatanegaraan hasil perubahan UUD 1945 adalah berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan. Strukstur ketatanegaraan kita yang baru didasarkan pada suatu sistem *check and balance* dan menempatkan suatu lembaga negara dengan posisi seimbang satu sama lain, tidak ada superioritas kelembagaan negara.

Sedangkan alasan-alasan lain yang menyebabkan adanya keberatan TAP MPR menjadi bagian lagi dari hirarki peraturan perundang-undangan adalah dianggap suatu langkah mundur mengingat dahulu TAP MPR sudah dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Secara ilmiah, hal itu bertentangan dengan teori hirarki perudang-undangan yang menyatakan bahwa TAP MPR bukan termasuk peraturan perundang-undangan. "TAP MPR itu setara dengan UUD 1945[21]. Apa lagi hal itu semua ditambah fakta bahwa masuknya Ketetapan MPR pada hirarki peraturan perundang-undangan lagi ini tanpa perdebatan yang serius di dalam DPR, sehingga masuknya ada kesan dipaksakan.

Di dalam sidang penyusunan UU No 12 tahun 20011, masuknya TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan disepakati secara bulat begitu saja oleh DPR maupun Pemerintah. Bahkan kesepakatan itu cukup diambil dengan kata-kata "Jadi, kita sepakat memasukkan TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan"[22]. Sedangkan partai oposisi yang selama ini vokal dan kritis atas berbagai macam kebijakan yang tidak rasional pun diam atas masuknya Ketetapan MPR menjadi bagian dari hirarki peraturan perundang-

---

[20] Lihat UUD 1945.

[21] Ali Salmande/Kartini Laras M, *Tarik Menarik dalam Menyusun Hierarki Perundang-Undangan*, at http:://www.tarik-menarik dalam menyusun hierarki perundangundangan, Hukum Online. Html. Kamis, 24 Mei 2012

[22] Sutjipto dalam *Risalah Sidang Rancangan Pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2011, Hlm. 4.

undangan. Bahkan dengan agumentasi yang pragmatis partai oposisi mengatakan kami setuju memasukkan TAP MPR pada hirarki peraturan perundang-undangan karena seperti diketahui Ketua MPR saat ini adalah[23], politisi partai oposisi.

Dari fakta-fakta di atas terlihat bahwa memang terdapat suatu kompleksitas persoalan yang tersimpan di balik masuknya kembali TAP MPR pada hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga hal itu menarik untuk dikaji supaya jelas. Untuk itu maka penulis berencana akan melakukan penelitian guna mencarai titik terang di balik kejanggalan-kejanggalan atas masuknya TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Penilitian ini akan difokuskan pertama-tama pada konfiguasi polititk yang terjadi di DPR sehingga mendororng munculnya TAP MPR pada hierarki peraturan perundang-undangan, lalu dari situ akan direkonstruksi sedemikian rupa sehingga bisa diketahui alasan utama mengapa Ketetapan MPR tetap masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Kajian selanjutnya akan difokuskan pula pada akibat yang muncul atas masuknya TAP MPR menjadi bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan, khususnya dihubungkan dengan teori perundang-undangan dan juga sistem harmonisasi yang dibangun di dalam Undang-undang Dasar 1945. Sehingga dari fakta-fakta ini bisa digunakan untuk merumuskan konsepsi ideal ketetapan MPR di bawahUndang-Undang Dasar 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah-masalah yang berhubungan dengan eksistensi Ketetapan MPR sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana masalah-masalah tersebut dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konfigurasi politik yang terjadi di DPR sehingga menyebabkan masuknya kembali Ketetapan MPR pada hirarki peraturan perundang-

[23] Hal ini dikatakan Anggota FPDIP dari Komisi II Yasona Laoly, kesetujuan itu didasari fakta bahwa masuknya TAP MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan dikarenakan Taufik Kiemas politisi PDI Perjuangan menjadi Ketua MPR, *Ibid*

undangan pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?

2. Tepatkah ketetapan MPR di masukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konfigurasi politik yang terjadi di DPR yang telah menyebabkan masuknya kembali Ketetapan MPR pada hierarki peraturan perundang-undangan pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk menegetahui alasan masuknya kembali Ketetapan MPR di dalam hirarki peraturan perundang-undangan pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu, dimaksudkan juga ntuk mengetahui tepat-tidaknya ketetapan MPR kembali dimasukkan di dalam hirarki peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 1945.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapakan akan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, dimana secara teoritis penelitian ini bisa dimaksudkan untuk menguji kebenaran akademik masuknya TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini diharapakan bisa memberikan masukan baru bagai pemangku kepentingan atau perumus peraturan perundang-undangan, sehingga nantinya dalam proses pembuatannya berprinsip pada pedoman-pedoman yang baik dan benar. Oleh karena itu dalam ranah praktisnya penelitian ini bisa dijadikan referensi dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori Perundang-Undangan

a. Pengertain Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan merupakan gabungan kata yang masing-masing katanya memiliki konotasi arti yang berbeda, yaitu terdiri dari kata teori dan kata perundang-undangan. Teori secara sederhana bisa diartikan sebagai interpretasi dari fakta. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI) kata teori merupakan suatu kata benda yang mempunyai arti: *pertama* pendapat yg didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi, *kedua* penyelidikan eksperimental yg mampu menghasilkan fakta berdasarkan ilmu pasti, logika, metodologi, argumentasi, *ketiga* asas dan hukum umum yang menjadi dasar suatu kesenian atau ilmu pengetahuan, dan *keempat* pendapat, cara, dan aturan untuk melakukan sesuatu. Kata teori ini kelihatanya merupakan suatu kata serapan dari bahas inggris yang mana kata aslinya adalah *theory*. Dalam Cambridge Advanced Learner's Dictionary, kata *theory* diartikan sebagai *formal statement of the rules on which a subject of study is based or of ideas which are suggested to explain a fact or event or, more generally, an opinion or explanation.* Jadi dari definisi istilah ini dapat ditarik kesimpulan bahwa teori adalah pernyataan akan suatu fakta dari hasil penelitian secara metodik dan juga asas dan hukum umum *formal statement* yang menjadi dasar untuk melakukan sesuatu[24].

Sedangkan untuk istilah "Perundang-undangan" secara bahasa mempunyai dua pengertian yang berbeda, di satu sisi mengandung arti segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk-beluk undang-undang dan disisi yang lain bisa berarti pengundang-undangan dan pembuat undang-undang saja. Dalam bahas inggris kata perundang-undangan sering dipadankan dengan kata "*legislation*". Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, misalnya, mengartikan *legislation* sebagai 1) *the whole or any part of a country's written law*, 2) *the*

[24] Dengan mengacu pada logika induksi yang dibedakan dari deduksi, teori menurut Mundiri dibagi dua yaitu teori umum dan teori khusus. Teori umum adalah suatu pernyataan apabila benar maka ia benar secara universal. Sedangkan teori khusus adalah teori yang berkaitan dengan sejumplah fakta-fakta particular tertentu. Mundiri, *Logika*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hlm. 198-199.

process of making written[25]. Demikian juga halnya dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang[26]. Sedangkan kata kata perundang-undangan dalam bahasa belanda disamakan dengan kata "*wetgeving*[27]" dan dalam bahasa jerman "*gesetzgebung*[28]' mempunyai arti hanya semata-mata dalam pengertian pembuatan undang-undang.

Di atas telah dijelaskan bahwa kata perundang-undangan (*legislation/wetgeving/gesetzgebung*) jika ditintinjau secara kebahasaan mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti (2) produk hukum (perundang-undangan)[29]. Hal tersebut ternyata berpengaruh terhadap pandangan dan pendapat para ahli hukum yang khususnya menyangkut pengertian perundang-undangan. Tentang legislasi, para ahli hukum ada yang pendapatnya terlalu miring hanya satu pengertian tentang perundang-undangan saja namun ada juga yang terlalu miring pada pembuatan undang-undang saja.

Lihat saja pendapat Subekti dan Tjitrosoedibio yang menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan saja[30]. Sedangkan pengertian sebaliknya diutarakan oleh Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving,*

---

[25] Elizabeth A. Martin and Jonathan Law , *A Dictionary of Law, Sixth Edition*, Oxford University Press, New York, 2006, hlm. 311.

[26] John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 353

[27] Kata ini dalam kamu bahasa belanda mempunyai arti legislasi. Sedangkan pengertain perundang-undangan dalam arti undang-undang bahasa belanda lebih menyukai kata wet saja, Susi Moeiman dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 1213-1214.

[28] Kata ini juga mempunyai arti legislasi, dan pengertianya juga dibedakan dari pengertain perundangundangan dalam arti undang-undang. Karena istilah undang-undang dalam bahasa jerman hanya menggunakan kata *gestz* saja, Adolf Heuken, *Kamus Jerman Indonesia: Deutsch-Indonesisches WÖrterbuch*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 202.

[29] Meskipun berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus yang dilakukan penulis, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makan ganda dan ada yang memberi makna tunggal, sebagai contoh kamus Cambridge Advanced Learner's Dictionary yang hanya mengartikan kata legislasi hanya semata-mata sebagai hukum, *legislation is a law or set of laws suggested by a government and made official by a parliament.*

[30] Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*. Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hlm. 76.

legislation) sebagai "pembuatan undang-undang"[31]. Sedangkan dua tokoh *positivisme hukum*, yakni Jeremy Bentham dan John L. Austin mengaitkan istilah *legislation* sebagai "*any form of law making*"[32].

Menurut M. Solly Lubis, "... yang dimaksud dengan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara bagaimana suatu rancangan undang-undang mulai direncanakan (rancangan), dibahas, disahankan ataupun ditetapkanan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan"[33]. Al. Andang L. Binawan menyebutkan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran 'asi', menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti UU)[34].

Jadi dari pengertian istilah teori dan istilah perundang-undangan tersebut tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud teori perundang-undangan dalam pembahasan kali ini adalah asas dan hukum umum *formal statement* yang menjadi dasar untuk membuat suatu undang-undang. Asas-asas dan hukum umum tersebut digunakan untuk menyusun suatu undang-undang yang baru yang dimulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Dan dari pengertian yang seperti inilah penelitian ini akan dilaksanakan. Penelitian ini memilih pengertian teori sebagai "asas dan hukum umum yang menjadi dasar suatu kesenian atau ilmu pengetahuan dan juga pendapat, cara, dan aturan untuk melakukan sesuatu", dan kemudian teori tersebut dihubungan dengan pengertian "legislasi yang dianggap sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka

---

[31] Jeremy Bentham , *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation.* J.H. Burns and H.L.A. Hart. Clarendon Press, Oxford, 1996, John L. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Weidenfeld and Nicolson, London. 1954., Lihat pada Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 31-32.

[32] Jeremy Bentham (1996) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation.* J.H. Burns and H.L.A. Hart (ed.). Clarendon Press, Oxford; John L. Austin (1954) *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Weidenfeld and Nicolson, London. pada Jimly Asshiddiqie (2006) *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 31-32.

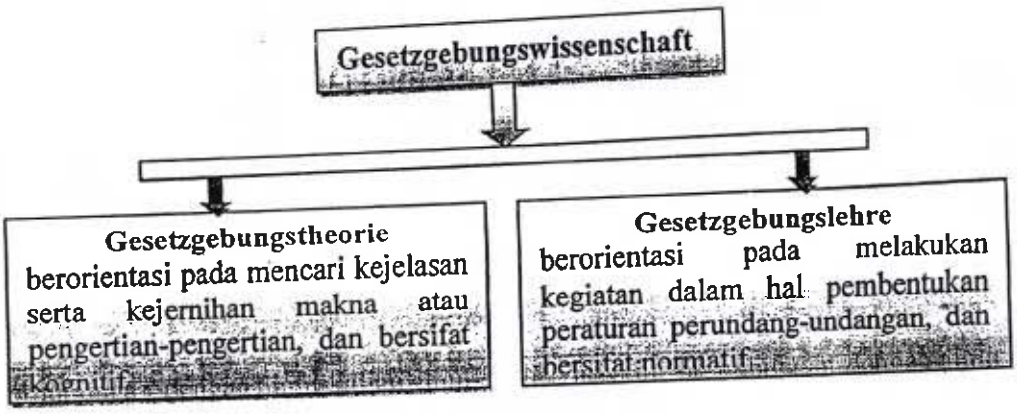
[33] M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 1.

[34] Al. Andang L. Binawan (2005) "Merunut Logika Legislasi". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 10, vol. III, 2005, hlm. 9.

melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan) yang didasarkan pada cara atau teori tadi". Legislasi ini dimulai dari tahap perencanan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialiasasi produk hukum. Selain itu harmonisasi dan juga singkronisasi perundang-undangan juga mendapatkan perhatian yang luas dalampengertian proses legislasi itu sendiri. Pengertian demikian ini menjadi sangat relevan jika disandarkan pada pengertian yang diberikan oleh Binawan bahwa kata serapan yang berakhiran 'asi', menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (UU).

b. Rung Lingkup Teori Perundang-Undangan

Kajian perundang-undangan memang merupakan kajian yang amat luas, sebagaimana dikatakan oleh M. Solly Lubis bahwa keluasan itu menyangkut perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan[35]. Fakta ini menyebabkan Burkhadt Krems mencoba menghimpun kajian perundang-undangan ini dalam suatu ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft)*. Sejalan dengan Solly Lubis, dia menegaskan bahwa ilmu ini mempunyai sifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu kajian ilmu-ilmu lain yaitu berhubungan dengan ilmu politik dan juga sosialogi yang secara garis besar dapat di bagi menjadi dua bagian besar , yaitu :



[35] M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan....Op. Cit,* hlm. 2.

Dari pengertian itu, Burkhardt Krems kemudian membagi lagi ilmu perundang-undangan *(Gesetzgebungslehre)* tersebut kedalam tiga bagian yaitu :[36]

1) Proses perundang-undangan *(Gesetzgebungsverfahren)*, hal ini menyangkut cara-cara dan tahapan pembentukan perundang-undangan;
2) Metode Perundang-undangan *(Gesetzgebungmethode)*, hal Ini berhubungan dengan metodologi dari perumusan suatu norma/nilai-nilai yang hidup menjadi suatu norma hukum positif;
3) Teknik Perundang-undangan *(Gesetzgebungtechnik)*, hal ini berhubungan dengan teknik teknik-teknik penyusunan suatu undang-undang dan teknik penulisannya.

Kalau *Gesetzgebungslehre* berhubungan hal-hal yang sifatnya normatif, maka berbeda halnya dengan *Gesetzgebungstheorie* yang memang berorientasi pada mencari kejelasan serta kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif . maka disinilah diperlukan adanya pemahaman bahwa pembentukan hukum juga haruslah memperhatikan keselarasan, singkronisasi dan juga logika hukum baik secara vertical maupun horizontal. Hal ini dilakukan agar suatu prodak hukum selaras (harmoni) dengan nilai-nilai luhur yang hidup pada masyarakat atau singkatnya suatu prodak hukum sesuai dengan landasan filosofis[37], sosiologis[38], ekonomis, dan juga yuridis[39].

Pemikiran harmonisasi bermula dari Rudolf Stamler yang mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup "harmonisasi"

---

[36] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1* , Knisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 9.

[37] Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan/dasar filosofis (*filosofische grondstag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rerchtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan/dasar firosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan / dasar yang berkaitan dengan, filosofis/ideologi Negara. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 87.

[38] Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan/dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan /dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan /dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi/kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Sudikno...*Ibid*, hlm. 88

[39] Landasan/dasar yuridis *(rechtsgrond)* atau disebut juga landasanhukum atau dasar hukum atau legalitas sangat penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Landasan/dasar yuridis berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut *Pertama* adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. *Kedua* keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. *Ketiga* keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. *Keempat* keharusan tidak bertentangan dengan peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya, . Sudikno..., *Op. Cit*, hlm. 89.

antara maksud, tujun dan kepentingan individu dengan maksud, tujuan dan kepentingan masyarakat umum[40]. Dengan kata lain, hukum akan tercipta baik apabila terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat. Di sisi lain, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofos, sosiologis, ekonomis dan yuridis.

Pengharmonisan hukum ini agar berjalan baik perlulah kiranya disesuikan dengan logika hukum yang ada. Baik dalam hubunganya dengan hukum yang ada di atas dan di bawahnya (vertikal) ataupun dengan hukum yang sejajar denganya (horizontal). Pengertiani secara horizontal adalah proses penyelarasan peraturan perundang-undangan dengan peraturan hukum yang sejajar tingkatannya. Misalnya Perda diharmonisasikan dengan Perda, undang-undang diharmonisasikan dengan undang-undang.

Sedangkan Jenis pengharmonisan peraturan perundang-undangan secara vertikal adalah pengharmonisan prodak hukum dengan hukum-hukum yang ada diatasnya ataupun di bawahnya. Dalam hal ini, kite telah mengenal beberapa teori, diantaranya adalah teori Adolf Merkl, Han kelsen, dan juga teori Hans Nawiasky. Adolf Merkl mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu telah mempunyai dua wajah (*das Doppolte rechtsantlitz*). Menurutnya, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu bergantung kepada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula[41].

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Merkl tidak sama dengan *Grundnorm* yang dikembangkan oleh Kelsen. Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu

---

[40] http://www.legalitas.org/?q=node/216.
[41] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan...Op.Cit*, hlm. 41.

hierarki tata susunan, dan 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 dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*)[42].

Letak perbedaannya kedua teori tersebut adalah, kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya itu adalah kerangka berpikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti perubahan UUD sebagai norma hukum tertinggi). Sedangkan *Grundnorm* Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan, tidak tertulis, dan berlaku universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia *meta juristic* sifatnya[43].

Kemudian teori Hans Kelsen di atas dikembangkan oleh Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen. Dalam teorinya itu disebut *die lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *Stufenaufbau der Rechtsordnung*[44]. Menurut Hans Nawiasky suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Selain itu, Hans Nawiasky juga berpendapat, bahwa selain norma itu berlapislapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari:

Kelompok I	: *Staatsfundamentalnorm*
Kelompok II	: *Staatsrundgesetz*
Kelompok III	: *Formell Gesetz*
Kelompok IV	: *Verordnung & Autonome Satzun*

---

[42] Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Cet. Ke-3, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 94-95.

[43] I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundangan-undangan Di Indonesia*, Cet. Ke-1, P.T. Alumni, Bandung, 2008, hlm. 37.

[44] *Ibid*,...38.

2. Teori Konfigurasi Politik

Sebenarnya setelah membicarakan teori perundang-undangan sebagaimana dijelaskan Burkhardt Krems diatas sudahlah cukup kajian pustaka ini ditulis, karena apa yang disampaikan Krems dalam *Gesetzgebungswissenschaft*, yang mencakup *Gesetzgebungstheorie* dan *Gesetzgebungslehre* yang kemudian *Gesetzgebungslehre* dibagi ke dalam tiga bagian yaitu "*gesetzgebungsverfahren, gesetzgebungmethode, dan gesetzgebungtechnik*", semua sudah menjelaskan bagaimana suatu undang-undang dibentuk. Sehingga apa yang akan kita bicarakan ini seakan hanyalah mengulangi apa yang telah disampaikan. Penulis tidaklah menafikan jika kemudian muncul asumsi seperti itu. Namun tetap saja hal ini harus disampaikan, mengingat selain hal ini berperan untuk memperjelas kajian yang belum dibahas pada kajian pustaka sebelumnya, Hal ini juga penting untuk mengantarkan penelitian ini pada pokok persoalan yang akan di kaji.

Kata konfigurasi, KBBI mengartikan sebagai bentuk atau wujud, bisa juga diartikan sebagai bentuk horizontal dan vertikal dan bagian bumi dan juga mempunyai arti susunan ruangan atom-atom di dalam molekul. Dalam *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* Kata *Configuration* diartikan sebagai *the particular arrangement or pattern of a group of related things.dan juga the way in which all the equipment that makes up a computer system is set to operate, or when you adjust (make small changes to) a computer system in a particular way.*

Sedangkan untuk kata politik[45] sebagaiman dikutip oleh Ignas Kleden, dari kata-kata Friedrich Schiller "*Und setzt ihr nich das leben ein, nie wird euch das leben gewonnen sein* : hidup yang dipertaruhkan, tak akan pernah

---

[45] Makna kata politik yang paling harfiah pada dasarnya adalah *wise and showing the ability to make the right decisions*. Sedangkan Ramlan Surbakti mengatakan politik adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang berdomisili dalam suatu wilayah tertentu, Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta,1992, hlm. 11. Bandingkan pula dengan pendapat Imam Suprayogo, *Kiai dan Politik di Pedesaan: Sebuah Kajian tentang Variasi dan Bentuk Keterlibatan Politik Kiai (Ringkasan Disertasi)*, dalam *Jurnal STAIN Malang*, No. 5, LP3M, 1998, Malang, hal. 64. Dan juga pendapat Jalaluddin Rakhmat, *Islam Aktual: Refleksi Sosial Seorang Cendekiawan Muslim*. Mizan, Bandung, 1992, hlm. 112.

dimenangkan![46], saya kira cukup mewakili apa cakupan arti kata politik itu. artinya kata-kata ini mengarah kepada pengertian politik sebagai sarana untuk mencapai tujuan, namun tujuan ini menurut Talcott Parson adalah tujuan sistem (*orientasi kepentingan umum*) dan cara untuk mencapainya adalah tunduk pada rasionalitas nilai[47]. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Miriam Budiardjo bahwa kata politik itu mengandung makna bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan mengenai apakah yang menjadi tujaun dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyususnan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu[48]. Di sini mengandung arti, politik selain dianggap sebagai proses namun politik juga mengandung nilai yang ingin dicapai dari proses politik tersebut. Nilai-nilai inilah yang akan menentukan produk hukum apa saja yang akan dibentuk. Di Indonesia nilai tersebut dapat dilihat pada Pancasila dan pembukaan UUD 1945.

Dari keterangan tersebut di atas, jika kata konfigurasi ini digabungkan menjadi satu frase dengan kata politik menjadi konfigurasi politik maka bisa ditarik suatu pengertian bahwa konfigurasi politik adalah sebagai suatu tatanan politik yang digunakan untuk menciptakan atau membuat kebijakan yang benar. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Moh. Mahfud, bahwa konfiguasi politik merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945[49]. Berdasarkan pengertian itu dapat diambil pengertian bahwa konfigurasi politik sebenarnya berpijak dari asusmsi bahwa terjadinya pengertian politik determinan atas hukum sehingga hukum merupakan

---

[46] Ignas Kleden, *Sutan Syahrir :Etos Politik dan Jiwa Klasik*, Orasi Mengenai Sutan Syahrir, 8 April 2006, TIM, Jakarta.

[47] Talcott Parsons, *The System and The Evolution of Action Theory*, Newyork, The Free Press dalam Bernard L. Tanya, *Politik Hukum:Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

[48] Sedangkan Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 8.

[49] Moh Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 24.

produk politik. Determinasi politk atas hukum ini diamaknai sebagai determinasi suatu tatanan politik atas hukum. Namun determinasi politik ini agar berjlan dengan ideal harus diimbangi pula dengan tujuan-tujuan dari pada politik itu sendiri. Mengingat tatanan politik tersebut akan menentukan isi dan tatanan dari hukum.

Menyangkut determinasi politik atas hukum ini digambarkan bagan tentang bagaimana posisi politik atas hukum :

Berkaitan dengan itu, Sri Soemantri pernah mengkonstatasi hubungan antara politik dengan hukum di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya, jika hukum diibaratkan rel dan politik diibarakatkan lokomotif maka sering terlihat lokomotif itu sering keluar dari rel yang seharusnya dilalui[50].

Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk[51]. Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan

---

[50] Sri Soemantri Martosuwigno, Pembangunan Hukum Nasional Dalam Perspektif Kebijaksanaan, *Makalah* Seminar Identitas Hukum Nasional, Di FH UII, Yogyakata, 19-21 Oktober 1987, dalam Moh Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia....Ibid,* Hlm. 9.

[51] Padmo Wahyono, *Indonesi Negara Berdasarkan atas Hukum*,Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, dalam *Muhammad Aziz,...Op. Cit*, hlm. 17.

kehendak penguasa Negara melalui hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah pekembangan yang dibangun[52].

Sedangkan Satjipto Rahardjo[53] mendefinisikan Politik Hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dengan hukum tertentu yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

a. Tujun apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada
b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut
c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah
d. Dapatkah suatu pola yang berlaku dan mapan dirumuskan untk membantu dalam memutuskan pola pemilihan tujuan serta untuk mencapai tujuan tesebut dengan baik.

Kembali keawal, karena pada konfigurasi politik berpijak pada asusmsi, bahwa politik determinan atas hukum maka politik sebagai *independent variable* dan hukum sebagai *dependent variable*[54]. Maka politik sebagai *independent variable* oleh Mahfud dibedakan atas politik yang demokratis dan politik otoriter. Sedangkan hukum sebagai *dependent variable* dibedakan atas hukum yang responsive dan hukum yang ortodoks.[55].

---

[52] Teuku Muhammad Radhie, *Pembaharuan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, 1973. dalam Muhammad Aziz,...*Ibid*, hlm. 17

[53] Sadjipto Raharjo, *Ilmu Hukum, Bandung*, Citra Adtya Bhakti, 1991 coba bandingkan dengan Abdul Hakim G Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, Makalah pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), YLBHI & LBH Surabaya, September 1985, dalam: Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 30-31.

[54] *Ibid*, hlm. 7.

[55] Moh. Mahfud, *Poitik Hukum,... Op. Cit*, hlm. 7.

Bagan di atas sebenarnya menunjukkan bahwa cara pembuatan hukum dapat dikaji dari berbagai macam perspektif. Perspektif konfigurasi politik demokrasi menghasilkan prodak hukum responsive, sedangkan konfigurasi politik otoritarian menghasilkan prodak hukum ortodok. Untuk itu maka selanjutnya akan dijelaskan tentang indikator-indikator kedua konfigurasi politik tersebut dengan produk hukum yang didapatkanya. Meskipun hal ini kurang relevan dengan penelitian ini namun hal ini tetap akan kami berikan supaya timbul kejelasan akan model konfigurasi yang ada.

Menurut Henry B. Mayo, sistem politik demokratis "... *is one in which public politicies are made on majority basis, bay representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*"[56]. Dari pendapat ini dapat dimengerti bahwa sistem politik demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan atau kebijakan publik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakilnya yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemilihan yang bebas.

Sementara itu, Moh. Mahfud MD mengartikan bahwa yang dimaksud konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik (konstelasi kekuatan-kekuatan politik) yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan

[56] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm. 70, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 19.

berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik[57].

Dalam konfigurasi politik yang demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan rakyat dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proporsional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan[58]. Sutoro Eko menyatakan bahwa demokrasi adalah sistem politik di mana pemerintah harus dibuat *accountable* kepada rakyatnya, dan harus ada mekanisme untuk menjadikannya responsif terhadap keinginan, preferensi, dan kepentingan rakyat[59].

Dengan demikian dari keterangan-keterangan diatas, konfigurasi politik yang terjalin dengan demokrasi (konfigurasi politik demokratis) adalah suatu susunan atau konstelasi kekuatan politik yang *accountable* kepada warga masyarakatnya dan adanya mekanisme yang niscaya mengarahkan untuk selalu responsif terhadap keinginan-keinginan, kebutuhan-kebutuhan, dan kepentingan warga masyarakatnya. Jadi, indikator konfigurasi politik demokratis adalah *pertama* adanya parpol dan parlemen yang kaut, menentukan haluan atau kebijakan Negara, *kedua* lembaga eksekutif yang netral, dan *ketiga* pers bebas, tanpa sensor dan pembredelan[60].

Sedangkan untuk konfigurasi politik otoriter, yang oleh Mahfud kata ini disamakan dengan kata totalitarianism, menurut Carter dan Herz, ditandai oleh adanya dorongan negara untuk memaksakan persatuan, usaha menghapus oposisi terbuka dengan pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kebijakan pemerintah, dan pemimpin tersebut menjalankan kekuasan melalui suatu elite yang kekal. Dibalik tindakan-tindakan pemerintah seperti itu

---

[57] Moh. Mahfud, *Poitik Hukum,... Op. Cit,* hlm. 24.

[58] Moh. Mahfud MD,... *Loc.Cit*

[59] Sutoro Eko, *Pengantar Menjelajahi Rimba Demokrasi*, dalam Suyatno, *Menjelajah Demokrasi*. Liebe Book Press, Yogyakarta, 2004, hlm. XXVII.

[60] Moh. Mahfud, *Poitik Hukum,... Op. Cit,* hlm. 7.

terletak suatu ideologi atau doktrin yang membenarkan konsentrasi, mencakup pembatasan kekuasaan, atas kekuasaan individu dan kelompok, sebagai alat yang dipergunakan untuk mencapai tujuan terakhir yang pasti atau tujuan tertentu yang menurut mereka sudah ditakdirkan oleh sejarah[61]. Menurut Dahrendorf ciri lain totaliterism tumpang tindihnya pola-pola dan struktur sosial yang monisme. Monisme jenis ini menyakini bahwa pertentangan harus dilenyapkan. Suatu masyarakat yang homogen dan seragam adalah keadaan dari kejadian-kejadian yang sangat dinginkan. Ide semacam ini berbahaya karena mengandung premis-premis sosiolagis yang keliru[62]. Mahfud sendiri memberikan indikator untuk konfigurasi politik otoriter adalah suatu sistem politik yang diantaranya dicirikan *pertama* parpol dan parlemen lemah, di bawah kenadi eksekutif, *kedua* lembaga eksekutif intervensionis, *ketiga* pers terpasung, diancam sensor dan pembredelan[63].

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan Penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Fokus Penelitian

   Fokus yang akan menjadi kajian dalam penelitian ini adalah konfigurasi politik masuknya Ketetapan MPR Republik Indonesia dalam hirarki peraturan perundang-undangan Nomor 12 Tahun 2011.

2. Bahan Hukum

   Bahan hukum dalam kajian yang akan diteliti ini berupa Bahan Hukum yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Antara lain :

   a. Bahan Hukum Primer

      Beberapa bahan hukum primer yang dijadikan rujukan di dalam melakukan penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut :

---

[61] Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Demokrasi dan Totalitarianism: Dua Ujung dalam Perspektif Politik*, dalam Miriam Budiarjo, *Masalah Kenegaraan*, PT Gramedia, Jakarta, hlm.88.

[62] Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri*, Rajawali, Jakarta dalam Moh. Mahfud, *Poitik Hukum,... Op. Cit*, hlm. 24.

[63] *Ibid*, hlm. 7

1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah perubahan, bahkan jika perlu Konstitusi RIS, dan UUDS 1950 juga akan dipergunakan
2) Ketetapan MPR
3) Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4) Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPD
5) Peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan kajian penelitian

b. Bahan Hukum Sekunder.

Pada penelitian ini, Penulis akan mengambil bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti naskah akademik, risalah sidang, literatur, jurnal dan lain-lain.

c. Bahan Hukum Tersier, berupa :
1) Kamus Hukum
2) Kamus Bahasa Inggris (dan termasuk bahasa asing lainnya)
3) Berita, Majalah, Tabloid, dan Surat Kabar, termasuk bahan-bahan atau artikel-artikel terkait yang berasal dari Internet

3. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

a. Studi Pustaka, yaitu dengan mengumpulkan, mengkaji karangan-karangan ilmiah hasil penelitian hukum terdahulu, dan literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian dianalisis dan diambil kesimpulannya.

b. Studi Dokumen, yaitu dengan mengumpulkan dokumen-dokumen resmi institusional berupa naskah akademik dan risalah sidang dan lain-lain yang berkaitan dengan penelitian ini, kemudian dianalisis dan diambil kesimpulannya.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan ialah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan. Pendekatan yang digunakan

dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan atau yuridis normatif. Kemudian jika dianggap perlu digunakan pendekatan lain sebagai penunjang dari pendekatan yuridis tersebut, misalnya pendekatan konseptual.

a. Pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Metode penelitian ini dikenal juga sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yang menganalisis baik hukum sebagai *law as it is written in the books*, maupun hukum sebagai *law as it is decided by the judge through judicial process*.43 Penelitian hukum normatif merujuk baik pada hukum positif di dalam peraturan perundang-undangan nasional dan negara lain. Di samping itu, penelitian hukum normatif juga merujuk pada putusan hakim *in concreto* atau *judge made law*[64]. Peter Mahmud Marzuki menyebutnya dengan istilah pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan fokus penelitian untuk mencari tahu ratio legis dan ontologisnya sebuah undang-undang[65].

b. Pendekatan konseptual filosofis adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum yang berhubungan dengan fokus penelitian[66].

5. Metode Pengolahan dan Analisis Bahan-bahan Hukum

Data yang terkumpul dari hasil penelitian ini dianalisis secara deskriptif-kualitatif, yaitu penguraian data-data yang diperoleh dalam penelitian tersebut digambarkan dan ditata secara sistematis dalam wujud uraian-uraian kalimat yang diambil maknanya sebagai pernyatan atau kesimpulan[67]. Kesimpulan

---

[64] Hendra Tanu Atmadja, *Hak Cipta Musik Atau Lagu*, Program Pascasarjana,Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 32

[65] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-1, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 93.

[66] *Ibid.*, hlm. 95.

[67]Rony Hanitijio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 82-98.

yang diberikan selalu jelas dasar faktualnya sehingga semuanya selalu dapat dikembalikan langsung pada data yang diperoleh[68].

G. Kerangka Penelitian

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab. Bab I adalah bab pendahuluan yang berisi latar belakang yang menjelaskan fakta dan peristiwa serta alasan penulis tentang perlunya melakukan studi melalui penelitian ini, yang fokus permasalahannya dirumuskan dalam Subbab perumusan masalah serta tujuan diadakan penelitian . Dalam Bab I juga dikonstruksikan secara singkat tentang tinjauan pustaka yang berangkat dari penjelajahan berbagai teori sebagai pedoman dalam menjelajahi, memahami, dan membahas seluruh tema studi. Masih dalam Bab I, dipaparkan langkah-langkah penelitian, hingga metode analisisnya, yang kesemuanya terangkum dalam Subbab metode penelitian.

Tinjauan pustaka/kajian teoretik sebagai landasan untuk membahas fokus permasalahan diuraikan dalam Bab II. Dalam Bab II ini diuraikan tinjauan umum tentang teori pembentukan hukum. Bab ini terbagai dalam beberapa subbab yang di dalamnya diuraikan tentang norma hukum, pembentukan hukum (legislasi), Harmonisasi hukum dan juga hubungan. Selain itu hal yang ditekankan adalah pembahasan konfigurasi politik dimulai dengan mengkaji seputar sejarah teori konfigurasi itu sendiri, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan konsep dan teori konfigurasi politik, varian-varian konfigurasi politik dengan konsekwensi hukumnya.

Bab III merupakan hasil penelitian sebagai upayanya untuk menjawab permasalahan penelitian, yakni tentang konfigurasi politik yang terjadi di DPR sehingga menyebabkan masuknya kembali TAP MPR pada hierarki peraturan perundang-undangan pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kemudian juga menguraikan pembahasan yang lebih bersifat akademik-spekulatif, yakni dalam upayanya untuk

---

[68] Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Cet. Ke-2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 6.

menjawab apakah sesui jika ketetapan MPR di masukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 1945

Bab IV adalah bab penutup yang berisi simpulan, rekomendasi, Simpulan adalah jawaban singkat dari permasalahan penelitian. Sedangkan rekomendasi adalah usulan untuk langkah kelanjutan yang harus dilakukan guna terus menghasilkan kajian akademik yang lebih baik.

BAB II
POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Politik Hukum

Bernard L. Tanya menegaskan bahwa politik hukum lebih mirip sebagai suatu etika, yang menuntut agar suatu tujuan yang dipilih harus dapat dibenarkan oleh akal sehat yang dapat diuji, dan cara yang ditetapkan untuk mencapainya haruslah dapat dites dengan kriteria moral[69]. Tepatnya mungkin politik hukum lebih bisa dianggap sebagai seni untuk membuat hukum (*the art of making law*) yang berangkat dari dunia *sollen* menuju kedalam dalam dunia *sein. Sollen* karena apa yang diinginkan poltitik hukum tidaklah terikat pada yang ada, dia bersifat seharusnya (*ought to*). Bersifat *sein* karena hal yang bersifat *ought to* tadi sebisa mungkin harus terfahami di dalam kehidupan yang nyata. Sebagaimana sudah dikatakan bahwa hukum adalah untuk manusia.

Pemahaman seperti mirip dengan apa yang telah dikatakan oleh Padmo Wahjono bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk[70]. Pengertian ini kemudian diperjelas bahwa menurutnya politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pebentukan, penerapan, dan penegakan hukum[71]. Pengertian tersebut juga didukung oleh Bernard L. Tanya yang menyatakan bahwa titik tolak politik hukum adalah visi hukum, berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita format bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi tersebut[72].

---

[69]Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 2-- 3.

[70]Padmo Wahjono, *Indonesi Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 1.

[71]Padmo Wahjono, Menyelisisk Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi...*, *Ibid*, hlm. 13.

[72]Bernard L. Tanya, *Op. Cit.*, hlm. 5.

Tidak jauh berbeda dengan apa yang dikatakan oleh Padmo Wahjono, Satjipto Raharjo mendefinisikan Politik Hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dengan hukum tertentu yang cakupanya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

a. Tujun apa yang hendak dicapai melalui system yang ada;

b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;

c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dan

d. Dapatkah suatu pola yang berlaku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan pola pemilihan tujuan serta untuk mencapai tujuan tesebut dengan baik[73].

Sementara menurut mantan Kepala BPHN, Sunaryati Hartono, di dalam bukunya, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, meskipun tidak secara eksplisit merumuskan arti politik hukum. Namun, substansi pengertian darinya bisa ditangkap ketika dia menyebut hukum sebagai alat dan bahwa secara praktis politik hukum merupakan alat utau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mencuptakan sistem hukum nasional untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara[74].

Hakim Garuda Nusantara mendefiniskan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerinatah negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para

---

[73] Sadjipto Raharjo, *Ilmu Hukum, Bandung*, Citra Adtya Bhakti, 1991 coba bandingkan dengan Abdul Hakim G Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, Makalah pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), YLBHI & LBH Surabaya, September 1985, dalam Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 30-31.

[74] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi...*, *Ibid*, hlm. 15.

anggotanya; 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambilan kebijakan.[75]

Sementara Moh. Mahfud MD menyatakan dari sudut lain bahwa politk hukum merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu[76]. Definisi ini diperjelas dalam bukunya "*Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*" bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara[77].

B. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan hukum bisa mengandung arti sebagai suatu tindakan atau perbuatan yang sifatnya terus menerus guna menghasilkan suatu hukum dan tindakan tersebut di dasarkan pada sebuah sistem atau cara-cara yang teratur guna menghasilkan suatu produk hukum yang dapat dievaluasi. Di dalam ilmu hukum kajian proses pembentukan hukum yang seperti itu menjadi bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*), dan terdapat pada sub proses pembentukan hukum (*Gesetzgebungsvervahren*). Di sini

---

[75] Coba bandingkan pandangan ini dengan pendapat Bernard L. Tanya dalam *Politik Hukum :Agenda Kepentingan Bersama,'* yang menolak secara tegas penyamaan politk hukum dengan *legal policy*. Menurutnya *legal policy* contenya lebih memihak kepada kepentingan-kepentinagn *parochial* pihak atau golongan tertentu , sementara politik hukum lebih dari itu. Dia berbicara persoalan pencapaian tujuan bersama, Bernard L. Tanya, *Politik Hukum :Agenda Kepentingan Bersama...,Ibid,* hlm. 6.

[76] Definisi seperti ini diakui oleh Moh. Mahfud MD berakar pada definisi politik hukum yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono, meskipun definisi ini agak berbeda dengan kenyataan yang ada dalam bukunya Politik Hukum di Indonesia yang menyatakan bahwa politik hukum merupakan legal policy (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 1.

[77] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi..., Loc.it*

dinyatakan bahwa yang namanya proses perundang-undangan membahas dan menganalisis proses atau mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan hingga pengawasan dan pengujiannya[78]. Pengertian ini sejalan dengan pengertian proses pembentukan hukum yang ditawarkan penulis diatas, hanya saja perbedaanya penulis merinci secara detail tentang cakupan makna yang terletak pada kata proses.

Terkait dengan definisi proses pembentukan hukum sebagai tindakan, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa serangkaian tindakan di dalam pembentukan hukum ini paling tidak intinya terdiri atas dua golongan besar, yaitu *tahap sosiologis (sosio-politis)* dan *tahap yuridis*. Dalam tahap *sosiologis* berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Dalam tahap *sosio-politis*, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini suatu gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum ataukah berhenti di tengah jalan[79].

Pantja Astawa dan Suprin Na'a menjelasklan lebih lanjut bahwa yang dinamakan proses pembentukan hukum sebenarnya adalah berupa aspek-aspek prosedural dalam pembentukan peraturan perundang-undangan[80]. Aspek-aspek prosedural tersebut menurut Bangir Manan diidentifikasikan seperti hal-hal izin prakarsa (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar departemen, dan lain sebaginya. Sedangkan penulisan rancangan adalah menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa atau struktur yang normative. Bahasa normatif artinya bahasa yang mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (kewajiban, larangan, hak dan sebaginya). Bahasa normative ini selalu tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang

---

[78] I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Diamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia.... Op. Cit*, hlm. 8.

[79] Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi ... Op.Cit*. hal. 135.

[80] I Gde pantja Astawa & Suprin Na'a, Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia, P.T. Alumni, Bandung, 2012, 107.

baku, juga harus tunduk pada bahasa hukum.sedangkan struktur artinya mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undanganseperti pertimbangan, dasar hukum, pembagian bab dan seterusnya[81].

Berbeda dengan pengertian itu deri segi partisipasi publik Saifuddin mengatakan bahwa yang namanya Proses pembentukan undang-undang adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan[82]. Pengertian itu diperjelas dengan mengatakan bahwa di dalam partisipasi masyarakat itu terdapat transformasi visi, misi, dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Artinya Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama* mampu dilaksanakan, *kedua* dapat ditegakkan, *ketiga* sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur, dan *keempat* mampu menyerap aspirasi masyarakat[83].

Pembentukan hukum (*legislation process*) seperti telah dirinci oleh Ann Seidman sebenarnya di dalam proses legislasi harus memperhatikan 6 (enam) hal yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses ? (*who has acces and supplies input into the drafting process*)?[84]. Sementara Satjipto Rahardjo secara berbeda mengetengahkan bahwa

---

[81] Bagir Manan, *Dasar-Dasar perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992, hlm. 19.

[82] Saifuddin, *Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Hukum, Edisi Khusus, UII Press, Yogyakarta, 16 oktober 2009, hlm. 96-97.

[83] Journal Volume 9, Issue 2, Start Page 149 – 159 , ISSN 13600834, *Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System Information & Communications Technology Law*, Abindon, June 2000, hlm. 2, dalam Saifuddin, *Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang…, Ibid.*

[84] Ann Seidman, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkeve. *Op.Cit.* hal. 26- 30.

proses pembentukan hukum (*legislation*) sebenarnya terdiri dari tiga tahapan, yaitu:

Tahap inisiasi : muncul gagasan dalam masyarakat

Tahap sosio-politis : pematangan dan penajaman gagasan

Tahap yuridis : penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum dan kemudian diundangkan[85].

Menegaskan apa yang diuraikan Rahardjo tersebut, Chambliss dan Seidman menyatakan bahwa pada masyarakat dengan model konflik seperti sekarang ini, maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi dalam pembentukan hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, di mana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa; dan

2. Sekalipun terdapat pertentangan nila-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value neutral*), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat[86].

Dalam legislasi yang di dalamnya terdapat pertentangan nilai sebagai -nilai serta kepentingan-kepentingan seperti itu, maka Schuyt menunjukkan ada dua kemungkinan posisi hukum, yaitu sebagai berikut: (1) sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan (*conflicttoplossing*), dan (2) sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut (*conflictversterking*). Uraian ini menunjukkan bahwa pada masyarakat yang tidak berlandaskan kesepakatan nilai-nilai, maka pembentukan hukum selalu merupakan semacam endapan pertentangan-pertentangan yang ada dalam masyarakat[87].

Dari uraian tentang pengertian proses pembentukan hukum di atas, maka jika dikerucutkan paling tidak di dalam proses pembentukan hukum akan berbicara :

---

[85] Satjipto Rahardjo,....*Op.Cit.* hlm. 177-178.

[86] William J. Chambliss and Robert B. Seidman. *Op.Cit.* hlm. 53.-54. Lihat juga dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung, 1984, hlm. 50.

[87] Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur*, Sebuah Disertasi Pada Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm. 153.

1. Kerangka atau sistemnya yang harus dilalui. Di dalam ilmu hukum pembicaraan kerangka atau sistem yang harus dilalui, di dalam ilmu hukum mengarah pada suatu kajian yang berhimpitan dengan sistem pemerintahan;

2. Proses politiknya. Berarti ini mengarah pada suatu kajian yang berhubungan dengan polititk hukum;

3. Kerangka atau Sistem Hukum khususnya yang berhubungan dengan berbagai jenis peraturan yang akan dibentuk. Tahapan ini merupakan tahapan lanjutan dari proses pembentukan hukum, kajian disini akan lebih menspesifikkan kesesuaian suatu prodak hukum dengan prodak hukum yang lainya. Apakah suatu prodak hukum sesuai dengan yang diatasnya atau dibawahnya (secara vertikal) atau suatu prodak hukum berbenturan tidak dengan prodak hukum yang ada disampingnya (secara horizontal); dan

4. Evaluasi hukum. Berarti disini kita akan mengulas persoalan menilasi suatu prodak hukum bagaimana prosesnya dan siapa yang berwenang.

BAB III
PEMBAHASAN

A. Konfigurasi Politik Hukum Masuknya TAP MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

1. Pembacaan Melalui Naskah Akademik dan Kunjungan Panitia Khusus RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perjalanan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya berkaitan dengan Ketetapan MPR telah melewati *fase* yang cukup dinamis. Dari awalnya yang pernah masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No. XX Tahun 1966 kemudian dirubah menjadi TAP MPR No. III Tahun 2000,[88] kemudian 'hilang' dari hierarki peraturan perundang-undnagan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 10 tahun 2004. Kini muncul kembali melalui Undang-undang Nomor 12 tahun 2011. Pasang surut tersebut tentu bukan tanpa ada alasan, oleh karenanya menarik untuk dicermati dari aspek politik hukum masuknya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Apabila mencermati risalah sidang atau rapat rancangan undnag-undang tentang peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh DPR tentang UU No. 12 tahun 2011, maka tidak akan banyak ditemukan pembahasan yang secara khusus berkenaan dengan urgensi masuknya TAP

[88]Dideportasinya TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan disebabakan karena adanya perubahan kewenangan MPR dalam perubahan UUD 1945. MPR yang awalnya diposisikan sebgaai lembaga tinggi negara diubah menjadi lembaga yang sejajar yang kekuasaannya secara langusng turun dari konstitusi, yait dengan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemerikasaan Keuangan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Melalui perubahan itu pula, kewenangan MPR banyak yang diamputasi, sehingga kewenangan yang awalnya rutin mengeluarkan ketetapan-ketetapan berangusr hilang. Dnegan dmeikian beberapa menilai tidak menjadi penting TAP MPR masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Atas pendapat in ibis adilihat misalnya, Delfina Gusman, *Politik Hukum dan Modifikasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Tambua, Vo;. X No. 1 Januari-April 2011, Universitas Mahaputra Muhammad Yamin Solok, hlm. 77.

MPR dalam hierarki. Bahkan hampir dipastikan semua fraksi menyepakati TAP MPR dimasukan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, hal yang bisa ditemui dalam pembahasan tersebut hanyalah beberapa perbedaan alasan berkenaan mengenai masuknya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Naskah akademik (NA) Rancangan Undang-undang (RUU) Pemebntukan Peraturan Perundang-undangan meneyebutkan, bahwa semangat dibentuknya UU No. 11 tahun 2012 dikarenakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan pada kenyataannya jauh dari sempurna dan kiranya perlu dilakukan perbaikan sehingga nantinya materi- muatan undang-undang tersebut dapat meminimalisir kekurangan-kekurangan di berbagai pasal-pasalnya. Sehingga perlu pengkajian yang mendalam agar ditemukan konsepsi yang lebih baik terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.[89]

Salah satu yang dinilai menjadi problem dalam UU No. 10 tahun 2004 adalah berkenaan dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 tahun 2004 berkenaan hierarkinya telah membawa konsekuensi terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Penempatan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut telah membawa perubahan yang sangat krusial dan sangat berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000.[90] Sehigga dengan demikian, dapat dibaca bahwa penting

---

[89] *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 38.

[90] Selain alas an di atas, berbagai kelemahan dalam materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah muncul pula persoalan harmonisasi Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD yang substansinya membawa konsekuensi perubahan atau penyesuaian terhadap materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan prinsip perundang-undangan yaitu *lex posteriori derogate legi priori*, dimana prinsip ini mensyaratkan bahwa undang-undang yang baru mengenyampingkan undang-undang yang lama yang artinya bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 harus menyesuaikan dan menselaraskan materi muatannya agar tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan undang-undang lainnya. Karena

untuk penyelerasan hierarki peraturan perundang-undangan agar tidak kemudian menimbulkan kontroversi hukum.

Namun demikian, jika melihat arah pengaturan dan ruang lingkup materi-muatan yang digagas oleh tim NA RUU justru menghilangkan konsepsi awal untuk menyelaraskan hierakri peraturan perundang-undangan dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000. Karena dalam kaitannya dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tim NA RUU justru menetapkan hirarkinya sebagai berikut:[91]

a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Daerah Provinsi;
e. Pemerintah Daerah Kabupaten.

Konstruksi arahan tim NA RUU tentu menjadi pertanyaan, apakah betul ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 tahun 2004 menimbulkan problem yang kemudian mengharuskan perubahan melelaui penyelerasan hierarki dengan TAP MPR tersebut. Jika memang demikian, mengapa dalam arahan penetapan hierarki peraturan perundang-undangan TAP MPR tidak dimunculkan sebagai nomenklatur yang wajib masuk dalam hierarki. Terhadap hal ini, penulis tidak menemukan jawaban tertulis dalam NA RUU tersebut. Oleh karenanya, asumsi bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) yang kemudian menjadikan TAP MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan seolah bukan arahan secara akademik yang telah dikaji melalui proses ilmiah berupa NA RUU tersebut.

Kemudian, apabila dikaji lebih detail TAP MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung norma yang lebih tinggi. Oleh karenanya, penghapusan sumber hukum ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan menjadi tepat karena menurut Hamid S Attamimi, ketetapan

---

pada dasarnya politik hukum pembaharuan peraturan perundang-undangan kita diarahkan menuju unifikasi hukum yang harmonis. *Ibid*, hlm. 46.

[91] *Ibid*, hlm. 65.

MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Selain itu Harun Alrasyid juga berpendapat TAP MPR tidak bisa dijadikan peraturan perundang-undangan atau peraturan yang bersifat *regeling* (pengaturan). Sehingga dari penjelasan di atas Ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.[92]

Pendapat senada juga ditemukan ketika melakukan kunjungan ke Jawa Timur. Adanya ketentuan Pasal 7 ayat (1) yang memasukan TAP MPR dalam hierarki tidak tepat, karena dilihat secara teoritik akan mengalami benturan oleh karenanya hierarki yang diusulkan adalah sebagai berikut:[93]

a. UUD Negara RI Tahun 1945;
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Daerah; dan
e. Peraturan Kepala Daerah

Secara umum dapat dikatakan masuknya TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan bukanlah langkah tepat. Selain justru akan menimbulkan benturan-benturan teoritik. Masuknya TAP MPR dalam hierarki, juga dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kurang memperhatikan rumusan akademis yang telah tertuang di dalam NA dan masukan-masukan dari elemen mayarakat. Oleh karena itu, masuknya TAP MPR sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 tahun 2011 merupakan bentuk ketidakkonsitenan DPR terhadap NA dan masukan masyarakat tersebut.

---

[92] Pendapat ini disampaikan oleh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas YAPIS, Papua. Lihat *Laporan Kunjungan Kerja Tim Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Ke Provinsi Papua*, DPR RI, Jakarta, 2011, hlm. 8-9.

[93] Lihat *Laporan Kunjungan Lapangan Pansus Ruu Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ke Jawa Timur*, DPR RI, Jakarta, 2011, hlm. 4.

2. Konfigurasi Politik Hukum TAP MPR: Pembacaan Melalui Risalah Sidang Pembahasan

Ilmu perundang-undangan adalah sah *(valid)* apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga berlaku norma yang lebih rendah *(inferior)* dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi *(superior)*, karena perundang-undangan susunannya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki. Konsepsi ini yang secara singkat dapat dijadikan pola pemahaman terhadap teori berjenjang yang dikemukakan Begawan hukum Hans Kelsen ataupun Hans Nawiasky. Di Indonesia, hal ini telah diejawantahkan dalam berbagai aturan, salah satunya adalah melalui UU No. 10 tahun 2004. Dalam perjalanannya banyak yang menilai terdapat kekurangan di dalamnya, sehingga mengharuskan perubahan.

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa kelemahan-kelemahan dalam UU No. 10 tahun 2004 perlu untuk kemudian disempurnakan. Sehingga kemudian lahir UU No. 12 tahun 2011 yang dinilai sebagai solusinya. Hal menarik dari proses penyempurnaan tersebut, adalah dengan munculnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) masuk sebagai jenis hierarki peraturan perundang-undangan. Kemunculannya bukan hanya telah menimbulkan banyak pendapat, tetapi pertanyaan yang muncul adalah latar belakang apa yang sesungguhnya menyebabkan TAP MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[94]

---

[94] Selain itu, apabila menelisik lebih jauh substansi Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka ada beberapa perubahan, antara lain ; *Pertama*, Ketetapan MPR yang didalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Di dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan "Ketetapan Majelis Permusaywaratan Rakyat" adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih

Apabila mengkaji risalah rapat panitia khusus RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di DPR, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI P) melalui Arif Wibowo dalam rapat awal menyampaikan bahwa eksistensi TAP MPR merupakan cerminan dari sebuah sitausi yang ambigu. Karena selain masih ada 139 TAP MPR yang masih berlaku namun di sisi lain dihadapkan pada norma dalam TAP MPR tersebut yang sifatnya mengatur hal-hal dasar yang hampir sama dengan UUD 1945. Sehingga apabila tidak dimasukan akan menimbulkan persoalan di tengah banyak peraturan perundang-undangan yang telah keluar dari falsafah dasar bernegara tersebut.

> "....soal eksistensi Ketetapan MPR, ini kan memang situasi yang ambigu bagi kita semua, ada TAP MPR Nomor I Tahun 2003 yang menyatakan masih ada 139 Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku sementara beliau menggambarkan dari sisi penyusunan hierarkis norma hukum peraturan perundang-undangan kita posisi Undang-Undang Dasar itu tidak bisa masuk di dalam hierarkis perundang-undangan karena dia bersifat hukum dasar, tetapi akan menjadi sangat rancu kalau posisi Undang-Undang Dasar tidak kita masukan dalam hierarki norma hukum kita ini, sementara di sisi lain kita menghadapi sekian banyak persoalan banyak peraturan perundang-undangan apakah itu undang-undang bahkan sampai ke Perda yang sudah keluar dari falsafah dasar bernegara kita." [95]

---

berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2001 tanggal 7 Agustus 2003.; *Kedua*, Peraturan Desa yang dahulu masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan, sekarang di UU No. 12 Tahun 2011 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, materi muatan undang-undang lebih diperluas, selain berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, juga sudah diakomodir mengenai pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. *Keempat*, dalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik.

[95] *Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2011, hlm. 7. Sementara Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Hijriyanto Tohari, mengatakan, Ketetapan atau TAP MPR yang masih berlaku belum diperkuat Undang Undang sehingga masih timbul wacana dalam mengimplemetasikannya. Lihat Fitri Meilani Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Paparan F-PDI P juga menegaskan jika menyepakati bahwa TAP MPR memiliki norma dasar seperti halnya UUD, maka konsekwensi logisnya harus dijadikan acuan dasar dalam penyusunan aturan di bawahnya. Sehingga jika UUD 1945 saja dimasukan dalam hierarki, maka TAP MPR juga harus ditulis dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kurang lebih tambahan yang disampaikan adalah sebagai berikut:

> "...saya kira supaya perundang-undangan di bawahnya juga tidak semakin lari dari konstitusi kita dan norma dasar hukum kita maka Ketetapan MPR ini juga tidak bisa dianggap sesuatu yang tidak relevan, artinya kalau memang Undang-Undang Dasar itu mau ditulis dalam hierarki norma hukum kita maka Ketetapan MPR juga harus ditulis atau tidak sama sekali."[96]

Melihat apa yang disampaikan F-PDI P, dapat dikatakan kerangka dasar dimasukkannya TAP MPR adalah karena adanya penilaian bahwa dalam materi TAP MPR banyak yang mengandung norma dasar seperti UUD yang layak untuk dijadikan sumber rujukan pembuatan peraturan di bawahnya. Sehingga menjadi penting untuk dimasukan dalam hierarki guna mengantisipasi agar peraturan di bawahnya tidak berbelok dari arah dasar penyelenggaraan negara.

Persetujuan juga muncul dari anggota F-PDI P Yasonna H. Laoly, pada prinsipnya dimasukaanya TAP MPR dalam hierarki adalah untuk mengakomodir berbagai TAP MPR yang masih berlaku dan relevan untuk dijadikan dasar dalam bernegara. Adapaun pendapat singkatnya adalah sebagai berikut:

Rakyat (TAP MPR) Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia, Jurnal Lex Administratum, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013, hlm. 150.

[96] *Ibid*, hlm. 9. Sementara Wakil Ketua MPR Lukman Hakim Saefuddin menyambut baik langkah ini. Ia mengatakan saat ini ada sejumlah TAP MPR yang masih berlaku. Sehingga dengan dimasukannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki maka kekuatan hukum TAP MPR akan semakin kuat. Ia menjelaskan setidaknya sudah ada 139 TAP MPR yang dihasilkan oleh MPR sejak berdiri hingga 2003. Lalu, TAP-TAP itu diklasifikasi kembali dengan terbitnya TAP No.I/MPR/2003. Ada TAP yang dicabut, tetapi ada TAP yang dipertahankan sehingga seharusnya mengikat setiap warga negara. Lihat *Hukum Online*, tanggal 2 Agustus 2013.

"....Saya termasuk pada awalnya adalah seorang yang tidak berpikir tentang TAP MPR masuk dalam hierarki tetapi setelah saya kemarin mendengar pencerahan dari Ibu Maria sebagai pakar perundang-undangan dan Pak Harjono dan beberapa Hakim Konstitusi, saya melihat logikanya itu, saya melihat rasionalnya itu begitu kuat, ...karena beberapa TAP MPR misalnya tentang komunis, tentang apa masih berlaku, ya ada 139. Jadi ini yang barangkali perlu kita gumuli bersama, sekaligus saja kita lobi bukan maksud kami membuat barter gitu ya ada beberapa persoalan yang kita harus bahas, tidak, tetapi pikiran itu komprehensif...."[97]

Sementara fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) melalui Rusli Ridwan memaparkan persetujuan masuknya TAP MPR dalam hierarki didasarkan pada upaya untuk memberikan daya guna, daya laku, dan kepastian hukum.

"Memang sejak awal saya punya keinginan ini TAP MPR ini harus masuk dalam hierarki, pertimbangannya itu adalah dalam rangka daya laku, daya guna, sekaligus juga kepastian hukum. Ambil contoh saja barangkali ini tentang TAP MPR Nomor XXV Tahun 1966 tentang Larangan Komunis kalau ini tidak masuk di dalam hierarkis ini kan komunis bisa masuk lagi ke sini. Jadi sekali lagi kami mendukung sekaligus juga perlu ketok palu sekarang saja."[98]

Uraian F-PAN dapat penulis maknai bahwa TAP dijadikan daya guna adalah sebagai intrumen untuk menangkal bebrbagai hal yang tidak relevan dengan dasar negara, seperti paham komunis. Kemudian daya laku diartikan sebagai pemberlakuan hukum untuk larangan terhadap paham, aturan, dan semangat bernegara yang tidak selaras dengan dasarnya. Sementara aspek kepastian hukum dapat dimaknai sebagai langkah untuk memastikan penyelenggara negara dalam

---

[97] *Ibid*, hlm. 14. Selian itu, MPR memandang bahwa Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku sungguh mempunyai nilai yang sangat penting terkait dengan kepentingan ideologi, politik, demokrasi ekonomi, sosial maupun dalam rangka pembangunan hukum apalagi pasca perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang perlu kita lakukan penataan di bidang hukum untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat mengingat pentingnya Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku maka perlu kita pikirkan bersama-sama mengenai keberadaan TAP MPRS dan MPR dalam hirarki perundang-undangan. Lihat *Risalah Rapat Konsultasi Dengan MPR RI Panitia Khusus DPR RI Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2011, hlm. 3.

[98] *Ibid*, hlm. 27.

menggunkan dan memberlakukan kewenangan yang dimiliki bukan didasarkan karena kesewenang-wenangan *(machstaat)*, tetapi bertindak berdasarkan komitmen dan semangat yang lahir dari tujuan hukum *(rechtstaat)*.

Menjadi catatan memang dalam proses pembahasan tersebut, tercatat hanya F-PDI P yang dominan memperjuangkan TAP MPR masuk dalam hierarki. Sehingga dapat ditemukan fraksi partai lain justru minim pendapat. Oleh karenanya dalam proses selanjutnya, masuknya TAP MPR dalam hierarki disepakati secara aklamasi dari masing-masing fraksi. Seperti Fraksi Partai Gerindra, Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Gerindra, Partai Hati Nurani Rakyat, dan lain sebagainya.

Namun demikian, fakta menarik dalam pembahasan RUU Pembentukan Pearturan Perundang-undangan (saat ini UU No 12 tahun 2011) adalah munculnya tanggapan berbeda dari pihak Pemerintah yang justru sedikit menolak masuknya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pemerintah justru berpendapat bahwa TAP MPR tidak seharusnya masuk dalam hierarki, tetapi cukup dimasukan dalam aturan peralihan. Secara lengkap pendapat pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM adalah sebagai berikut:

> "…..mengenai eksistensi TAP MPR yang masih berlaku bisa kita masukan di dalam aturan peralihan walaupun hakikinya kami dapat menerima bahwa TAP MPR tentu ke depan tidak lagi dijadikan sebagai hierarki perundang-undangan meskipun MPR masih memiliki enam kewenangan besar di dalam Undang-Undang Dasar dan keputusan-keputusan MPR ke depan bersifat *beschikking*, namun di dalam TAP MPR Nomor I Tahun 2003 yang masih kita akui keberadaannya ini jangan sampai dieliminasi, karena satu-satunya TAP MPR dari 139 Ketetapan MPR yang ada setelah dilakukan kajian pada tahun 2002 oleh Badan Pekerja MPR, kami kira TAP MPR Nomor I Tahun 2003 ini harus kita tempatkan nanti di aturan peralihan, meskipun sebelumnya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dalam penjelasan Pasal 7 itu tetap memberikan

satu pengakuan terhadap keberadaan TAP MPR, masih ada. Tetapi ini nanti akan kita coba tempatkan dalam aturan peralihan."[99]

Disamping alasan Pemerintah tersebut, Pemerintah yang tidak menyepakati TAP MPR masuk dalam hierarki adalah dengan meyakini bahwa TAP MPR yang terakhir keluar dan bersifat mengatur dalam sistem ketatanegaraan saat ini adalah TAP MPR Nomor I Tahun 2003 yang mengandung enam pasal di dalamnya, dari enam pasal itu tiga pasal mengukuhkan ada tiga TAP MPR yang tidak pernah akan bisa dicabut diantaranya mengenai penyebaran paham komunisme, mengenai Timor-Timur karena masih banyak aset negara yang tersimpan di negara tersebut. Selain itu, meskipun akan keluar TAP MPR yang baru, Pemerintah juga menilai keteapan yang akan lahir tidak lagi akan bersifat regulasi tetapi hanya *beschikking*.

Akan tetapi dengan adanya berbagai pendapat mayoritas Fraksi di DPR yang menghendaki TAP MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Maka kemudian Pemerintah dengan pertimbangan untuk kepentingan bangsa yang lebih luas menerima TAP MPR dimasukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

".....kalau memang manfaatnya lebih banyak untuk kepentingan bangsa kenapa tidak, kami merespon baik kehadiran TAP MPR dalam hierarkis perundang-undangan. Inilah bagian dari penghargaan kami, karena memang berdasarkan TAP MPR Nomor I Tahun 2003 seperti yang pernah kita bicarakan ada 139 Ketetapan MPR..."[100]

Dengan demikian, terhadap TAP MPR mendapat kesepakatan bulat untuk dimasukan sebagai hierarki dalam peraturan perundang-

---

[99] *Ibid*, hlm. 4.

[100] *Ibid*, hlm.15. selebihnya ditempat terpisah Menteri Hukum dan HAM saat ini, Patrialis Akbar selang beberpaa hari disahkannya UU No. 11 tahun 2012 menyatakan bahwa Sebelumnya, Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar menuturkan bahwa dimasukannya TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang hanya untuk memperkuat kekuatan hukum TAP MPR yang sudah diterbitkan sejak dahulu. Yakni, TAP MPR No.I/MPR/2003. Lihat Fitri Meilany Langi, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat....Op. Cit*, hlm. 151.

undangan. Sehingga pada 21 Jauli 2011 DPR bersama Pemerintah menetapkan TAP MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia. Secara umum disampaikan dalam kesimpulan akhir persidangan bahwa kedudukan Ketetapan MPR disepakati masuk dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Republik Indonesia No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyarawatan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.[101]

Aspek lain yang menarik untuk kemudian dicermati adalah dengan susunan atau urutan dari peraturan perundang-undangan yang kini telah ada. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 11 tahun 2012 disebutkan bahwa TAP MPR masuk dalam jenis hierarki peraturan perundang-i\undnagan tepat di bawah UUD 1945. Padahal apabila merujuk pembahasan di atas, substansi TAP MPR memuat juga hal-hal yang mendasar dan setara dengan UUD. Untuk melihat penempatan ini, beberapa fraksi di DPR cukup variatif alasannya.

Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) menyebutkan meskipun agak sulit untuk memberikan alasan. Namun dengan berpijak pada pemikiran bahwa TAP MPR dalam sejarahnya merupakan lahir atas keberadaan UUD 1945 sebelum amandemen, yang di dalam Pasal 3

[101] *Ibid*, hlm. 30. Adapun susunan bab yang dihasilkan adalah sebagai berikut: 1. Bab I Ketentuan Umum; 2. Bab II Azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; 3. Bab III Jenis, Hirarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan; 4. Bab IV Perencanaan Peraturan Perundang- undangan; 5. Bab V Penyusunan Peraturan Perundang-undangan; 6. Bab VI Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan; 7. Bab VII Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang; 8. Bab VIII Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah; 9. Bab IX Pengundangan; 10. Bab X Penyebarluasan; 11. Bab XI Partisipasi Masyarakat; 12. Bab XII Ketentuan Lain-lain; 13. Bab XIII Ketentuan Penutup.

huruf b UUD 1945 salah stau kewenangan MPR adalah menentukan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Penentuan GBHN tersebut sesungguhnya merupakan penjabaran dari batang tubuh UUD 1945 sehingga substansinya tidak akan jauh dari sumber asalnya. Meskipun hasil penjabaran tersebut substansinya memuat hal pokok namun jangan sampai disamakan posisinya dengan sumbernya karena hakekat muatannya merupakan *break down* dari UUD 1945. Pendapat langsung yang disampaikan adalah sebagai berikut:

> "Saya melihat ini Undang-Undang Dasar 1945 adalah aturan pokok, dan saya juga melihat yang namanya TAP MPR juga merupakan aturan pokok hanya saja aturan pokok yang dituangkan dalam TAP MPR itu, itu adalah merupakan penjabaran kebijakan dari batang tubuh Undang-Undang Dasar. Argumentasinya sederhana kita punya Pasal 3 dulu sebelum perubahan tentang GBHN, GBHN itu ditetapkan oleh MPR, itu berada di bawah, karena pada saat itu menjabarkan apa isi daripada GBHN itu tidak boleh bertentangan dengan batang tubuh untuk dilaksanakan oleh Presiden. Jadi mengamanatkan kepada kita melaksanakan GBHN, GBHN ini merupakan tidak boleh bertentangan isi daripada batang tubuh. Jadi saya melihat ini yang namanya TAP MPR ini, itu adalah posisinya di bawah Undang-Undang..."[102]

Sementara Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) dalam urainnya dengan melihat TAP MPRS Nomor XX/MPRS Tahun 1966 yang tetap menempatkan produknya di bawah UUD 1945 meskipun saat itu MPR sebagai lembaga Negara tertinggi. Maka menjadi pemahaman logis bahwa kedudukannya tetep di bawah UUD 1945.

---

[102] *Ibid*, hlm. 28. Perubahan terhadap Pasal 3 UUD 1945, membawa akibat pada adanya perubahan fundamental dalam sistim ketatanegaraan, yaitu dari sistim vertikal herarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip *checks and balances* (prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara). Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 31. Dikatakan juga bahwa perubahan itu mengakibatkan fungsi MPR lebih mengarah pada suatu forum gabungan *(joint sesion)* antara DPR dan DPD, bukan sebagai lembaga. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 164. Namun demikian, melihat dari segi sejarah, dibentuknya MPR oleh BPUPKI-PPKI adalah mencontoh sistim ketatanegaraan pada masa pemerintahan Belanda.Meskipun demikian keberadaan MPR tetap diperlukan untuk mempertahankan sistim presidensial. Soewoto Muyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In-Trans, Malang, 2004, hlm 281.

"....ketika MPR masih sebagai lembaga tertinggi pun TAP MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar. Ini saya bacakan, dalam lampiran II TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata Urut Perundang-undangan Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. TAP MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan Pelaksana lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lainnya.[103]

Terhadap hal di atas, sekiranya dapat ditafsirkan bahwa meskipun saat itu kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Namun ternyata MPR menyadari penuh bahwa produk-produknya merupakan turunan atas penjabaran dari UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi. Oleh karenanya tidak kemudian menjadikan MPR bersombong diri bahwa produknya juga menjadi yang tertinggi dalam hierarkis peraturan perundang-undangan.

B. Anatomi Akademik Masuknya TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Perubahan Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang dilakukan dengan 4 tahap yaitu tahun 1999, 2000, 2001, 2002, telah membawa Indonesia ke beberapa perubahan besar. Perubahan tersebut diantaranya akibat dari penghapusan maupun pembentukan lembaga negara, pergeseran tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara, susunan dan kedudukan lembaga negara. Salah satu perubahan mendasar, yang memiliki pengaruh terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia adalah pergeseran kedudukan, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pergeseran kedudukan MPR tersebut secara langsung mempengaruhi pula produk-produk peraturannya terutama Ketetapan MPR (TAP MPR). Oleh

[103] *Ibid*, hlm. 25-26.

karena itu perlu kiranya untuk diketahui nasib kedudukan dari produk-produk dari MPR tersebut.

Apabila *flashback* sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan TAP MPR dapat dilihat dalam TAP MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan TAP MPR RI No. III/PR/2000 tentang sumber hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketetapan tersebut, TAP MPRS dan TAP MPR berkedudukan dibawah UUD 1945 dan di atas Undang-undang yang memiliki makna bahwa TAP MPRS atau TAP MPR akan mengatur secara langsung pokok-pokok aturan dalam UUD 1945, sekaligus berkaitan langsung dengan penetapan haluan negara.[104] Dengan melihat aturan yang berlaku pada saat itu, sangatlah jelas bahwa kedudukan TAP MPR sejatinya berada dibawah UUD 1945 yang kemudian dijadikan sumber hukum tertinggi.

Salah satu dampak yang ditimbulkan dari perubahan UUD 1945 adalah menjadikan berubahnya kedudukan MPR dan fungsi serta wewenang MPR. Bahkan menurut Sri Soemantri setelah perubahan UUD 1945 telah terjadi perubahan mendasar atas kedudukan MPR. MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi dan tidak akan ada lagi bentuk hukum yang namanya ketetapan MPR. Kondisi ini seolah ada 'pemangkasan' secara frontal terhadap fungsi dan wewenang MPR sehingga berpengaruh terhadap kedudukan produk hukum yang dikeluarkannya.[105] Fakta ini yang kemudian MPR mengambil langkah hukum guna melakukan penyesuaian diri terhadap perubahan UUD 1945 tersebut, salah satunya adalah dengan melakukan kajian terhadap produk hukum yang telah dikeluarkannya.

Berdasarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

---

[104] Rachmani Puspitadewi, Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan UUD RI Tahun 1945, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 04, Oktober 2007, Hlm. 1.

[105] www.wordpres.com/Syukriyabdullah-TAP/ MPR Dihidupkan Kembali, diakses 25 November 2013.

Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, status TAP MPR dibedakan atas enam kategori. Kategori-kategori tersebut adalah (i) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; (ii) dinyatakan tetap berlaku; (iii) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004; (iv) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU; (v) tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan; (vi) dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.[106]

Sedangkan TAP MPR yang dinilai masih berlaku sepanjang belum diatur dalam UU, meliputi:[107]

1. TAP MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;
2. TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme.
3. Tap Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

---

[106] Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, CV Candra Pratama, Ujung Pandang, 2009, hlm. 273.

[107] Penjelasan Pasal 7 ayat (1) ini menyebutkan 'Yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002". Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tersebut, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam enam pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya. Kategori I yakni TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (delapan ketetapan), Kategori II yakni TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (tiga Ketetapan) dan Kategori III yakni TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 (delapan Ketetapan). Kategori IV yakni TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan), Kategori V yakni TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (lima Ketetapan). Kategori VI yakni TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan).

6. TAP MPR Nomor VI/MPRI2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
7. TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
8. TAP MPR Nomor VI/MPR/200I tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. TAP MPR Nomor VIII/MPR/200I tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
11. TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Saat ini telah terdapat beberapa Undang-Undang yang mengatur substansi Tap di atas sehingga berdasarkan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 TAP terkait sudah tidak berlaku, walaupun dalam UU itu tidak mecabut TAP MPR terkait. Misalnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, substansinya telah diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Melalui UU terkahir itu juga kemudian ditetapkan TAP MPR masuk dalam jenis hierarki peraturan perundang-undangan.

Masuknya TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, apabila dilihat dalam kacamata akademik dinilai menjadi persoalan. Pendapat dari Hamid S. Attamimi, yang menyebut bahwa ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah.[108] Hal ini menunjukan adanya ketidaktepatan secara hierarki peraturan perundang-

[108] Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 81-82. Lebih lanjut, A. Hmaid Attamimi jug amenyatakan bahwa UUD 1945 dan TAP MPR tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan, melainkan sebagai aturan dasar/pokok Negara, sedangkan yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah: undang-undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga pemerintah non departemen, Kpeutusan Direktur Jenderal Departemen, Keputusan Kepala Badan Negara di luar Jajaran Pemerintah yang dibentuk dengan undang-undang, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat II. Lihat A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negra: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1990, hlm. 289.

undangan. Apalagi dengan adanya perubahan susunan lembaga negara pasca perubahan UUD 1945, dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan perubahan badan perwakilan menjadi sistem dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka menurut Bagir Manan ketetapan MPR dengan sendirinya terhapus.[109]

1. **Konvergensi Masuknya TAP MPR Dalam Perspektif Perundang-undangan**

Ketentuan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 mendefiniskan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam konteks demikian, apabila merujuk argumentasi Bagir Manan, maka pengertian peraturan perundang-undangan adalah:[110]

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

Lebih singkat, Maria Farida melihat perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di

---

[109] R. Nazriyah, *Status Hukum Ketetapan MPR/S setelah Perubahan UUD 1945*, Kumpulan tulisan dalam Jurnal Hukum, Hukum Tata Negara, No. 28 Vol 12 Tahun 2005, hlm. 38.
[110]

tingkat pusat, maupun daerah, sehingga penekanannya selain lebih pada segi formalnya dan juga peraturan perundang-undangan yang penekanannya lebih pada segi materiil atau substansinya.[111]

Berdasarkan pada pemaparan di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa peraturan yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang berbentuk tertulis, daya ikatnya harus mengikat secara umum atau bersifat umum, tidak bersifat individual dan dibentuk oleh lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk membentuknya. Oleh karenanya apabila kemudian muncul aturan yang justru bersifat sebaliknya atau tidak memenuhi unsur-unsur tersebut, maka tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang selaras dengan uraian di atas.

Berkenaan dengan pembahasan TAP MPR menjadi tepat atau tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka hal terpenting untuk melihatnya diperlukan kajian terhadap sifat, isi ataupun materinya. Bagir Manan menyebut, TAP MPR/S apabila ditinjau dari materi muatannya maka dapat dikelompokan menjadi:[112]

a. Ketetapan mengenai kedudukan, tugas, dan tanggung jawab lembaga-lembaga negara;
b. Ketetapan yang berisi garis-garis kebijakan umum yang akan dijalankan oleh negara melalui atau lembaga negara khususnya presiden;
c. Ketetapan yang berisi prinsip-prinsip tertentu dan tidak bersifat mengatur; dan
d. Ketetapan yang materinya langsung mengikat umum.

Sedangkan, ditinjau dari segi sifat isinya, TAP MPR/S dapat digolongkan menjadi: (1). Ketetapan yang bersifat mengatur; (2). Ketetapan yang bersifat penetapan/*beschiking*; (3). Ketetapan yang bersifat

---

[111] Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 10-12.

[112] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung1995, hlm. 29. *Ibid.* hlm. 176.

deklaratur.[113] Namun dalam perkembangannya, ternyata TAP MPR sifatnya kian variatif, yaitu ada juga ketetapan yang bersifat rekomendasi dan ketetapan yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat secara umum.[114]

Melihat pada dimensi penggolongan, dan dikorelasikan dengan unsur-unsur suatu peraturan perundang-undangan di atas. Maka TAP MPR dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan dengan syarat sebagai berikut:

a. TAP MPR isi/materi dan sifanya bersifat tertulis, umum, dan dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan bersifat mengatur secara umum;
b. TAP MPR bukan yang dimaksudkan dalam bentuk penetapan yang memiliki konsekuensi konkret-individual layaknya keputusan yang bersifat penetapan *(beshicking)* seperti dalam keputusan administrasi Negara.

Dua aspek tersebut yang kemudian dapat dijadikan konsepsi dasar bahwa TAP MPR dapat masuk sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Sehingga pada penjelasan ini, sebagaian TAP MPR dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan dan layak masuk dalam hirarki peraturan peraturan perundang-undangan, akan tetapi peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu dalam hierarki berdasarkan pada *stufentbauheori* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana hukum berjenjang dari yang paling tinggi hingga yang paling

---

[113] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, UMM Pres, Malang, 2003, hlm. 21. Ilmu pengethaun perundang-undnagan dapat dikatakan relative baru, yang awalnya berkembang di Eropa Barat. Ilmu ini bersifat interdisipliner yang berkaitan dengan ilmu politik dan sosiologi. Ilmu perundang-undnagan ini menurut Burkhadrt Krems dpaat dibedakan atas teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan yang mengkaji aspek pembentukan undang-undang. Ilmu perundang-undangan dapat dirinci lagi ke dalam proses perundang-undangan . adapun konsep undang-undang itu sendiri dapat bermakna: (i). proses pembentukan peraturan engara baik di tingkat daerah ataupun pusat. (ii). Segala peraturan negar ayang dihasilkan baik ditingkat derah ataupun puat. Lihat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Kanisius, Yogyakarta, 1998, Hlm. 2-3.

[114] Jimly Asshidiqie, et. al. Laporan Penelitian *Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI Tahun 1960-2002.* Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI. Jakarta Mei 2003. hlm. 8. *Ibid.* 177.

rendah, bukan merupakan pengelompokan norma sebagaimana yang dicetuskan oleh Hans Nawiansky. Aspek detail tersebut dapat dilihat dalam pembahasan sub angka 2 di bawah ini.

2. Logika Hukum Tepat Tidaknya TAP MPR Masuk Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Teori perundang-undangan pada dasarnya merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang berupaya mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian hukum dan peraturan perundang-undangan secara kognitif.[115] Salah satu tokoh yang kemudian memberikan pencerahan atas hal tersebut adalah Hans Kelsen melalui pemikirannya tentang *grundnorm* dan hirarki norma. Ia mengkategorikan hukum sebagai norma yang dinamik *(nomodynamics)*.[116]

Secara singkatnya, konsep Kelsen kemudian melahirkan teori yang dikenal dengan *stufentbauheori* (teori jenjang). Ajaran Kelsen ini kemudian dinilai memiliki makna: *Pertama,* peraturan yang lebih rendah harus mempunyai sumber atau dasar pada peraturan yang lebih tinggi; *Kedua,* peraturan perundang-undangan merupakan sebuah tertib hukum *(legal order)*; *Ketiga,* peraturan perundang-undangan untuk menjamin tata urutan itu dalam suatu sistem yang tertib.[117]

Pada perkembangannya teori Kelsen dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky[118] yang diberi nama *die theory von stufenordnung der rechtnormen.*[119] Apabila kita kaji secara seksama kedua teori tersebut,

---

[115] Sumali, *Ibid.*

[116] *Ibid.* Kelsen mengkalsifikasikan norma atas norma statis *(nomostatics)*, dan norma dinamis *(nomodynamics)*. *Nomostatics* adalah isi atau materi dari norma itu sendiri, sedangkan *nomodynamics* adalah norma yang sesuai dengan prosedur yang ditentukan oleh konstitusi yang menjadi dasar bagi tata hukum. Norma yang dinamik itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi dan seterusnya kepada lebih tinggi agi sampai berhenti pada norma yang tidak terbentuk atas norma lain ynag lebih tinggi melainkan diperkirakan dan ditetapkan lebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat. Norma dasar yang validitasnya tidak perlu dipertanyakan lagi oleh karena merupakan aksionma, disebut sebagai *grundnorm* atau norma dasar. Lihat Hans Kelsen, *op. cit,* hlm. 110-125.

[117] Bagir Manan, *Arogansi MPR*, Republika, 2000.

[118] A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI....Op. Cit*, hlm. 359.

[119] *Ibid*

maka dapat kita refleksikan teori tersebut dalam sistem norma hukum yang dianut di Indonesia, sebagaimana dapat dirujuk pada Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) ketetapan *a quo* bahwa Pancasila meupakan sumber hukum dasar nasional. Maka ketentuan ini dapat disebut atau identik dengan norma dasar negara *(staatsfundamentalnorm)* atau norma dasar *(grundnorm* atau *basic norm)* ditempatkan sebagai urutan tertinggi atau puncak piramida norma hukum. Kemudian diikuti oleh UUD 1945, Ketetapan MPR, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan pokok negara atau aturan dasar negara *(staatsgrundgesetz)*, dilanjutkan dengan undang-undang atau Perpu, aturan pemerintah dan seterusnya.

Ketentuan Pasal 4 TAP MPR *a quo* yang menyebutkan: *"sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi."* Konsepsi pasal tersebut mengandung arti bahwa azas *lex superior derogate lex inferior* berlaku penuh dalam melihat aturan perundang-undangan. Oleh karenanya, dalam ranah praksisnya tidak boleh satupun aturan yang bertentangan satu dengan yang lainnnya, dengan kata lain aturan yang di bawah harus menyesuaikan dengan aturan yang di atasnya agar tidak terjadi benturan.

Dalam tataran praksis, penempatan Ketetapan MPR di dalam hirarki perundang-undangan adalah sesuatu yang kurang lazim, oleh karenanya tidak heran jika sebagian pakar hukum mempermasalahkannya. Menurut Harun Al Rasyid, bentuk peraturan Ketetapan MPR merupakan 'barang haram'. Sementara pendapat lain mengemukakan masuknya TAP MPR dalam jenis dan menjadi hirarki peraturan perundang-undangan merupan hal yang memiliki cukup alasan, yaitu:

a. Meskipun bentuk ketetapan tersebut tidak secara tegas diatur dalam UUD, namun jenis peraturan ini secara implisit dijumpai landasannya pada Pasal 3 UUD 1945;

b. Ketetapan MPR itu merupakan konsekuensi logis dari tugas-tugas MPR, yakni menetapkan UUD, GBHN, dan memilih presiden dan wakilnya.[120]

Melihat pendapat Sri Soemantri tersebut tentu harus ada catatan bahwa pasca perubahan UUD 1945 telah mengalami perubahan yang 'mengamputasi' kewenangan MPR dan MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tinggi Negara. Namun demikian sesungguhnya kedudukan MPR sebagai lembaga Negara yang menjalankan kedaulatan rakyat tetap ada hanya mengalami perbedaan makna. Perbedaannya adalah ketika sebelum amandememn kedaulatan rakyat dijalankan penuh oleh MPR, namun pasca perubahan lembaga negara lain juga diberi bagian untuk menjalankan kedaulatan rakyat alias tidak sepenuhnya di tangan MPR. Apabila ini dikaitkan dengan *the framework or structure of government* yang digunakan Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro, maka konsep kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR dapat diilustrasikan sebagai berikut:

> "Bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan yang merupakan kedaulatan politik yang dimiliki rakyat dilaksanakan oleh MPR. Lembaga pelaksana kedaulatan rakyat ini memiliki otoritas untuk menetapkan UUD 1945 yang menimbulkan kedaulatan hukum, yang pada dataran lebih jauh diaktualisasikan oleh Presiden bersama DPR di bidang legislasi. Kedaulatan hukum ini menjadi dasar bagi MPR dan lembaga Negara lainnya untuk menyelenggarakan fungsi dan kekuasaan Negara sebagai pemegang kedaulatan",[121]

Melihat paparan di atas, maka sesungguhnya MPR tetap memiliki mandat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dengan salah satu kewenangannya menetapkan UUD. Sementara penempatan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat kedua setelah UUD Negara RI Tahun 1945, dapat dibenarkan apabila kita mengacu pada teori *Stufentbauheori* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen,

---

[120] Sri Soemantri, *UUD dan Ketetapan MPR sebagai Produk MPR*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu HTN, UNPAD, Bandung, 1987, hlm. 164-165.

[121] Sumali, *Op. Cit*, hlm. 50. Lihat juga Sri Soemantri, *Op. Cit*, hlm. 17.

dengan alasan, ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mengurutkan tingkatan norma hukum perundang-undangan, dimana norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atas. Akan tetapi apabila penyusunan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk mengelompokan norma-norma hukum perundang-undangan sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Hans Nawianski, maka TAP MPR tidak tepat jika dimasukan kedalam pengelompokan norma peraturan perundang-undangan atau *Formell Gesetz,* karena bukan termasuk peraturan perundang-undangan *(gesetz)*, melainkan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*).[122]

Konsepsi Nawiansky tersebut apabila dijadikan pisau analisis TAP MPR, menurut Maria Farida juga tidak tepat karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam undang-undang. Perbedaannya yaitu ketetapan MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga negara tertinggi dan tinggi dalam negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Sedangkan, pengaturan dalam Undang-undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, dan juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya.[123]

Lebih lanjut Maria Farida juga mengungkapkan, bahwa apabila kita melihat system norma hukum di Indonesia ternyata lebih mencerminkan kedua teori Kelsen dan Nawiasky. Dalam sistem hukum Negara RI, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang

---

[122] Riri Nazriyah, *MPR RI... Op.Cit.*, hlm. 292-293. Pengelompokan norma menurut Nawiasky:K elompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); Kelompok II: Staatsgrungesets (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara); Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-undang formal); Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan otonom). Lihat Sahlan Adiputra, *Kecelakaan Sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia: TAP MPR Sebagai Salah Satu Peraturan Perundang-undangan dalam UU Nomor 12 tahun 2012*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, November 2012, hlm. 65-67.

[123] Maria Farida Indrati , *Ilmu Peraturan... Op.Cit.*, hlm. 76-77.

berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm)* Republik Indonesia, yaitu Pancasila. Ketentuan ini, menempatkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, selain berlapis dan berjenjang juga dikelompokkan berdasarkan tingkatannya, sehingga jika hal ini dikorelasikan dengan keberadaan TAP MPR saat ini tidak tepat apabila TAP MPR ditempatkan sebagai salah satu jenis hierarkis peraturan perundang-undangan dalam UU No. 11 Tahun 2011, karena TAP MPR kedudukannya sebagai aturan dasar.[124]

Disamping itu, secara teori MPR memiliki kualitas (tugas) utama sebagai 'konstituante' (menetapkan UUD) untuk kemudian MPR mengikatkan diri pada UUD yang ia bentuk tersebut, sehingga produknya disetarakan dengan aturan dasar negara. Namun adanya pilihan dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan *(wetgeving)* yang di bawah UUD, maka membawa dampak mengartikecilkan aturan dasar negara/aturan pokok negara yang dimiliki oleh Indonesia.[125] Karena secara normatif TAP MPR dilihat sebagai aturan yang posisinya di bawah UUD, padahal secara substansi TAP MPR dinilai juga selevel dengan UUD. Oleh karenanya, sebagai aturan dasar/aturan pokok negara, maka Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan,[126] yang seharusnya diposisikan selevel dengan UUD.

---

[124] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan...Op. Cit*, hlm. 39, dalam Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori... Op.Cit.*, hlm. 53. Lihat juga Sahlan Adiputra, *Kecelakaan Sisitem...Op. Cit*, hlm. 65.

[125] Delfina Gusman dan Andi Nova, Kedudukan Ketetapan MPR Berdasarkan UU Nomo 12 tahun 2011 tentang Pmebentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Dinamika Hukum*, FH Andalas, Vol. 12 No. 3 Septemebr 2012, hlm. 446.

[126] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan I (Dikembangkan dari Perkuliahan A. Hamid S. Attamimi)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007m hlm. 13.

Oleh karena itu, penempatan TAP MPR sebagai hirarkis peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 beradasarkan pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, merupakan ketidaktepatan bagi sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga perlu langkah hukum yang solutif guna mengembalikan tatanan sistem peraturan perundang-undangan di Indoesia, sesuai dengan teori dan asas-asas yang telah ditentukan, dengan harapan akan membangun sistem hukum atau peraturan perundang-undangan yang harmonis.

Sementara apabila melihat pendapat Mahkamah Konstitusi melalui pemeriksaan pendahuluan perihal pengujian Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah berpendapat bahwa adanya ketetapan MPR dimaksudkan sebagai langkah menghindari terjadinya kekosongan hukum, megingat sejauh ini masih terdapat TAP MPR yang penting untuk dipertahankan sebagai dasar yuridis peneyelnggaraan Negara.

> "……ada ketetapan-ketetapan MPR, misalnya mengenai reformasi agraria, mengenai dasar hukum atau perintah yang memerintahkan KPK dan sebagainya itu masih tetap berlaku. Kalau ini kemudian tidak dimasukkan dalam struktur peraturan perundangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b tadi, maka malah menimbulkan kekosongan hukum…"[127]

Meskipun proses pengujian UU *a quo* belum diputuskan, namun argumentasi tersebut setidaknya dapat menjadi gambaran awal bahwa sesungguhnya semangat yang dibawa UU *a quo* adalah memberikan tempat kepada TAP MPR memiliki legitimasi normatif seperti halnya peraturan lain yang lebih dulu masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

---

[127] Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 86/Puu-Xi/20, Acara Pemeriksaan Pendahuluan perihal pengujian Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MK RI, Jakarta, 2013, hlm. 11.

Mahkamah juga menilai permasalahan keberadaan TAP MPR yang sesungguhnya terletak apabila dilihat secara teori, karena seperti yang diuraian di atas maka secara teori yang termasuk perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah. Sehingga di luar itu, Mahkamah menilai TAP MPR tidak menjadi masalah masuk ke dalam hieraki karena norma yang diatur dalam setiap TAP MPR sejak tahun 1966 hingga tahun 2002 tetap diakui sebagai produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya. Sehingga apabila hal itu tidak diakomodir, maka akan menjadi kebingungan haru diletakan dimana posisi TAP MPR.

> ".....TAP MPR yang masih ada sejak tahun 1966 sampai sekarang, kalau dia belum diatur dengan undang-undang, maka dia masih tetap berlaku. Kalau demikian, mau diletakkan di mana TAP MPR itu? Kalau tidak masuk di dalam hierarki perundang-undangan."[128]

Konsepsi Mahkamah tersebut, kemudian juga selaras dengan argumentasi M. Ali Safa'at yang memandang bahwa masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya merupakan penegasan semata. Tidak ada konsekuensi hukum yang lebih kuat lagi.[129] Hal demikian tentu tidak lah salah, mengingat apabila melihat UU terdahulu yaitu UU No. 10 tahun 2004 di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di mana di dalamnya tidak termasuk Ketetapan MPR.[130] Pertanyaan hukum yang muncul adalah apakah dengan demikian dalam sistem peraturan perundang-undangan

---

[128] *Ibid*, hlm. 5.

[129] Muchamad Ali Safa'at, *Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Safaat.lecture.ub.ac.id/.../KEDUDUKAN-KETETAPAN, hlm. 6.

[130] Salah satu pertimbangan tidak dimasukannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di dalam risalah pembentukan UU No. 10 tahun 2004 dikatakan bahwa karena MPR itu tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara maka kemudian para pembentuk undang-undang waktu itu mengatakan kalau begitu enggak ada lagi TAP MPR. Lihat *Risalah Sidang Pembentukan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, DPR RI, Jakarta, 2003, hlm. 110.

berdasarkan UU tersebut tidak lagi dikenal produk hukum Ketetapan MPR dan dengan sendirinya Ketetapan MPR tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat?

Guna menjawab pertanyaan tersebut tentu tidak hanya melihat pada ketentuan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004, tetapi juga melihat pada ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, terutama ketentuan peralihan. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan *"Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".*[131] Ketentuan ini menjadi dasar hukum bahwa semua peraturan perundang-undangan, bukan hanya ketetapan MPR, bahkan peraturan yang dibuat pada masa kolonial, masih memiliki kekuatan hukum sepanjang belum diadakan yang baru.

Selanjutnya, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan *"Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003".*[132] Dengan demikian, apa yang didalilkan Ali Safaat menjadi benar bahwa ketika melalui UU No. 10 tahun 2004 keberadaan TAP MPR hanya ditegaskan melalui aturan peralihan dan aturan tambahan UUD 1945, maka menjadi bijak jika

---

[131] D. Sundawa dan DJ. Harun, *Pengantar Hukum Indonesia*, file.upi.edu/.../PENGANTAR_HUKUM_INDONESIA, hlm. 2-3.

[132] *Ibid.* Peletakan TAP MPR di atas undang-undang dalam rumusan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, dilandasi pada pemikiran bahwa kenyataannya berdasar TAP MPR 1/2003 terdapat 3 TAP MPR yang masih berlaku dan 11 TAP MPR yang tetap berlaku , tetapi tidak sebagai sumber hukum berdasar Pasal 7 UU 10 Tahun 2004. TAP MPR 1/2003 menjadi tak bermakna, tidak mempunyai konsekuensi hukum dan politik apabila terjadi pelanggaran. TAP MPR menjadi macan ompong dan dokumen kearifan saja.MK harus memperbaharui peraturan MK yang mengakomodasi TAP MPR, karena TAP MPR termasuk bagian integral dari hukum dasar yang posisinya di atas undang-undang.MK harus juga menguji UU terhadap TAP MPR. Lihat Hajriyanto Y Thohari, *Eksistensi ketetapan MPR pasca UU 12 tahun 2011*, makalah dipresentasikan pada acara "Pers gathering wartawan parlemen, tanggal 11-13 November 2012 di Pangkal Pinang Propinsi Babel.

kemudian TAP MPR juga harus dimunculkan secara tegas melalui aturan perundang-undangan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berkaitan dengan penelitan yang telah diurakan di atas, maka dapat disimpulkan setidaknya beberapa hal sebagai berikut, *Pertama,* ada semacam ketidaksinkoronan antara Naskah Akademik (NA) dan masukan masyarakat terhadap hasil Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, khususnya berkenaan dengan mausknya TAP MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan. NA RUU tersebut maupun hasil masukan elemen masyarakat yang dijaring melalui kunjungan panitia khusus, semuanya menghendaki bahwa TAP MPR tidak sesuai jika dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena pada hakikatnya mengandung norma yang lebih tinggi dan berbeda dari norma yang terdapat dalam undang-undang. Dengan kata lain muatan normanya selevel dengan undang-undang dasar (UUD).

Namun demikian, konfigurasi politik yang muncul dalam proses pembahasan menunjukkan adanya keinginan kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bahwa TAP MPR layak untuk masuk dalam hierarki. Alasan yang kemudian diuraikan DPR; (1). Hingga saat ini masih banyak jumlah TAP MPR yang masih berlaku dan layak dijadikan rujukan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. bahkan mengingat muatannya juga selevel dengan UUD dan dengan melihat UUD juga telah lebih dulu masuk dalam hierarki mengapa kemudian TAP MPR seperti dianaktirikan dan haram masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu jika tidak diberikan tempat lantas hendak dikemanakan TAP MPR yang masih berlaku tersebut.

Dalam konteks tersebut juga dapat dilihat semangat DPR memasukkan TAP MPR ke dalam hierarki tidak lain sebagai bentuk

legitimasi kepada TAP MPR yang dulunya melalui UU Nomor 10 tahun 2004 hanya ditempatkan dalam penjelasan. (2). Dimasukan TAP MPR dalam hierarki guna mengantisipasi agar peraturan di bawahnya tidak berbelok dari arah dasar penyelenggaraan negara. Sehingga dengan demikian, masuknya TAP MPR dimkasudkan agar memiliki daya laku, daya guna dan memiliki kepastian hukum. Meskipun awalnya pemerintah dan Fraksi Partai Amanat Nasional sedikit menolak TAP MPR masuk dalam hierarkis, namun dengan pertimbangan untuk kepentingan bangsa yang lebih luas akhirnya menerima TAP MPR dimasukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Kedua, secara kajian akademik, masuknya TAP MPR dalam jenis hierarki peraturan perundang-undangan setidaknya dapat diberikan komentar sebagai berikut; (1). Apabila melihat kedudukan TAP MPR berdasarkan pada konsepsi bahwa penyusunan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk mengelompokan norma-norma hukum perundang-undangan berdasarkan materi muatannya, maka hal itu bukanlah hal yang wajar. Sehingga kurang tepat jika TAP MPR dimasukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. (2). Apabila masuknya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada konsepsi bahwa hal itu untuk mengurutkan tingkatan norma hukum perundang-undangan, dimana norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan dengan norma yang di atas.

Hal demikian dapat dibenarkan, mengingat apabila ditelisik sejarahnya dan hingga kini kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh MPR sesungguhnya merupakan delegasi atas UUD secara umum. Sehingga produknya tentu menjadi logis jika harus ditempatkan di bawah UUD 1945. dan (3). Secara teori MPR memiliki kualitas (tugas) utama sebagai 'konstituante' (menetapkan UUD) untuk kemudian MPR mengikatkan diri pada UUD yang ia bentuk tersebut, sehingga produknya disetarakan dengan aturan dasar negara. Namun adanya pilihan dimasukan

dalam hierarki peraturan perundang-undangan *(wetgeving)* yang besar di bawah UUD, maka membawa dampak mengartikecilkan aturan dasar negara/aturan pokok negara yang dimiliki oleh Indonesia. Karena secara normatif TAP MPR dilihat sebagai aturan yang posisinya di bawah UUD, padahal secara substansi TAP MPR dinilai juga selevel dengan UUD. Oleh karenanya, sebagai aturan dasar/aturan pokok negara, maka Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, yang seharusnya diposisikan selevel dengan UUD.

B. Saran

1. Pembuatan undang-undang (UU) yang baik adalah dengan memeprhatikan kajian akademis yang telah tertuang di dalam naskah akademik dan melihat masukan-masukan elemen masyarakat. Oleh karenanya, bagi pemerintah dan DPR ke depan perlu memperhatikan aspek tersebut ketika proses pembahasan dan pengesahan UU, sehingga hasilnya akan menjadi baik karena didasarkan pada pola sinergis yang lahir dari proses-proses yang baik, bukan hanya karena didasarkan pada pandangan subjektif pembahas UU.

2. Guna memberikan kajian ilmiah yang lebih baik, maka ke depan kajian ataupun peneilitian sejenis perlu terus dilakaukan. Sehingga dapat melahirkan gagasan-gagasan yang lebih baik lagi dari penelitian ini. Artinya penelitian berkenaan dengan dimasukannya TAP MPR sebagai jenis hierarki peraturan perundang-undangan bukan hanya akan berhenti pada selesaianya penelitian ini. Sehingga akan ditemukan langkah yang lebih solutif guna mencari tatanan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sesuai dengan teori dan asas-asas yang telah ditentukan, dengan harapan akan membangun sistem hukum atau peraturan perundang-undangan yang harmonis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, CV Candra Pratama, Ujung Pandang, 2009.

Adolf Heuken, *Kamus Jerman Indonesia: Deutsch-Indonesisches WÖrterbuch*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992.

_____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung1995.

Bernard L. Tanya, *Politik Hukum:Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011.

Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945: Antara Mintos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.

Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, *A Dictionary of Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2006.

Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.

Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Cet. III, Nusamedia, Bandung, 2010.

Hendra Tanu Atmadja, *Hak Cipta Musik Atau Lagu*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundangan-undangan Di Indonesia*, Cet. I, P.T. Alumni, Bandung, 2008.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Jalaluddin Rakhmat, *Islam Aktual: Refleksi Sosial Seorang Cendekiawan Muslim*. Mizan; Bandung, 1992.

John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1995.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

_____, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Dikembangkan dari Perkuliahan A. Hamid S. Attamimi)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

_____, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2000.

_____, *Ilmu Perundang-undangan 1* , Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2000.

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S. Jakarata, 1998.

_____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1993.

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2012.

M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Mandar Maju, Bandung, 1995.

Mundiri, *Logika*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

_____, *Masalah Kenegaraan*, PT Gramedia, Jakarta, tanpa tahun.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005.

---------- dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2011.

Padmo Wahyono, *Indonesai Negara Berdasarkan atas Hukum*,Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-1, Kencana, Jakarta, 2005.

Rony Hanitijio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta,1992.

Sadjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Adtya Bhakti, 1991.

_____, *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung, 1984.

Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Cet. Ke-2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Soewoto Muyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In-Trans, Malang, 2004.

Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*. Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.

Sutjipto dalam *Risalah Sidang Rancangan Pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2011.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, L iberty, Yogyakarta, 1999.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, UMM Pres, Malang, 2003.

Susi Moeiman dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

Suyatno, *Menjelajah Demokrasi.* Liebe Book Press, Yogyakarta, 2004.

Sri Soemantri, *UUD dan Ketetapan MPR sebagai Produk MPR*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu HTN, UNPAD, Bandung, 1987.

Teuku Muhammad Radhie, *Pembaharuan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional,* Raja Grafindo, Jakarta, 1973.

Weidenfeld and Nicolson, *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence,* Gill Press, London. 1954.

Media Cetak dan Elektronik :

Ali Salmande dan Kartini Laras M, *Tarik Menarik dalam Menyusun Hierarki Perundang-Undangan,* at http:://www.tarik-menarik dalam menyusun hierarki perundangundangan, Hukum Online. Html. Diakses Kamis, 24 Mei 2012.

Bagir Manan, *Arogansi MPR*, Republika, 2000.

http://www.legalitas.org/?q=node/216, diakses, Kamis 12 Mei 2012.

www.HukumOnline.com, diakses tanggal 2 Agustus 2013.

www.wordpres.com/Syukriyabdullah-TAP/ MPR Dihidupkan Kembali, diakses 25 November 2013.

Muchamad Ali Safa'at, *Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Safaat.lecture.ub.ac.id/.../KEDUDUKAN-KETETAPAN.

D. Sundawa dan DJ. Harun, *Pengantar Hukum Indonesia*, file.upi.edu/.../PENGANTAR_HUKUM_INDONESIA, diakses 19 Januari 2014.

Risalah Sidang, Jurnal, Makalah, Disertasi dan Artikel

A. Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negra: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, *Disertasi,* Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1990.

Anis Ibrahim, Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur, *Disertasi*, Pada Universitas Diponegor, Semarang, 2008.

Abdul Hakim G Nusantara, Politik Hukum Nasional, *Makalah* pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), YLBHI & LBH Surabaya, September 1985.

Al. Andang dan L. Binawan, Merunut Logika Legislasi. *Jentera Jurnal Hukum.* Edisi 10, vol. III, 2005.

Delfina Gusman, Politik Hukum dan Modifikasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Tambua*, Vol. X No. 1 Januari-April, Universitas Mahaputra Muhammad Yamin Solok, 2011.

Delfina Gusman dan Andi Nova, Kedudukan Ketetapan MPR Berdasarkan UU Nomo 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Dinamika Hukum*, FH Andalas, Vol. 12 No. 3 Septemebr 2012.

Fitri Meilani Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal Lex Administratum*, Vol.I/No.1/Januari-Maret/2013.

Hajriyanto Y Thohari, Eksistensi ketetapan MPR pasca UU 12 tahun 2011, *Makalah* dipresentasikan pada acara " Pers Gathering Wartawan Parlemen, Pangkal Pinang, Bangka Belitung, tanggal 11-13 November 2012.

Imam Suprayogo, Kiai dan Politik di Pedesaan: Sebuah Kajian tentang Variasi dan Bentuk Keterlibatan Politik Kiai (Ringkasan Disertasi), *Jurnal STAIN Malang*, No. 5, LP3M, Malang, 1998.

Ignas Kleden, Sutan Syahrir :Etos Politik dan Jiwa Klasik, *Orasi Mengenai Sutan Syahrir*, TMII, Jakarta, 8 April 2006.

Jimly Asshidiqie, dkk. *Laporan Penelitian* "Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI Tahun 1960-2002". Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI. Jakarta Mei 2003

Laporan Kunjungan Kerja Tim Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Ke Provinsi Papua, DPR RI, Jakarta, 2011.

Laporan Kunjungan Lapangan Pansus Ruu Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ke Jawa Timur, DPR RI, Jakarta, 2011.

Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 2010.

Rachmani Puspitadewi, Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan UUD RI Tahun 1945, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 04, Oktober 2007.

R. Nazriyah, Status Hukum Ketetapan MPR/S setelah Perubahan UUD 1945, Kumpulan tulisan dalam *Jurnal Hukum*, Hukum Tata Negara, No. 28 Vol 12 Tahun 2005.

Risalah Sidang Pembentukan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, DPR RI, Jakarta, 2003.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2011.

Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 86/Puu-Xi/20, Acara Pemeriksaan Pendahuluan perihal pengujian Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan Terhadap

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MK RI, Jakarta, 2013.

Risalah Rapat Konsultasi Dengan MPR RI Panitia Khusus DPR RI Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2011.

Sri Soemantri Martosuwigno, Pembangunan Hukum Nasional Dalam Perspektif Kebijaksanaan, *Makalah* Seminar Identitas Hukum Nasional, Fakultas Hukum UII, Yogyakata, 19-21 Oktober 1987.

Saifuddin, Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang, *Jurnal Hukum*, Edisi khusus, UII Press, Yogyakarta, 16 Oktober 2009.

Sahlan Adiputra, Kecelakaan Sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia: TAP MPR Sebagai Salah Satu Peraturan Perundang-undangan dalam UU Nomor 12 tahun 2012, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, November 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Undang-undang Negara RI Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD.

Undang-undang Negara RI Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.