BAB III

KONSEKUENSI HUKUM MASUKNYA TAP MPR RI KE DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG P3 PERATURAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. TAP MPR RI Masuk Kembali dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang di Atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Alasan memasuknya TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut UU No 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut.

1. Perdebatan tentang ketetapan MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan

   Di dalam pembahasan tentang rancangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga TAP MPR kembali dimasukkan sebagai sumber hukum dan hierarki perundang-undangan ada beberapa pendapat dari masing-masing fraksi sebagai berikut:

   Dari daftar inventaris masalah (DIM) yang disampaikan ada satu tambahan yang belum tertulis mengenai eksistensi TAP MPR yang masih berlaku bila dimasukkan di dalam aturan peralihan walaupun hakikinya kementrian hukum dan HAM dapat menerima bahwa TAP MPR tentu kedepan tidak lagi dijadikan sebagai hierarki perundang-undangan meskipun MPR

masih memiliki enam kewenangan besar di dalam undang-undang dasar dan keputusan-keputusan MPR bersifat *beschiking* di dalam TAP MPR nomor 1 tahun 2003 yang masih diakui keberadaannya jangan sampai dieliminasi karena satu-satunya TAP MPR dari 139 ketetapan MPR yang ada setelah dilakukan kajian pada tahun 2002 oleh badan pekerja MPR. TAP MPR nomor 1 tahun 2003 ini harus ditempatkan 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.[33]

Dilihat jenis fungsi dan peraturan perundang-undangan sendiri itu ada banyak, apalagi di dalam pasal 7 ayat (4) itu di atur atau di dalam penjelasan dikatakan peraturan perundang-undangan lainnya itu termasuk ketetapan MPR, peraturan lembaga-lembaga negara lainnya apakah ini harus di atur secara rinci harus masuknya kemana di lembaran negara atau lembaran daerah.[34]

Berkaitan dengan pembahasan DIM, dilihat dari sejarah penjelasan bangsa Indonesia bahkan sebelum perpres juga dikenal di dalam TAP MPRS Nomor 10 tahun 1966, kemudian begitu juga dengan pada saat diberlakukan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Indonesia memberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara, kemudian UU RIS, termasuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 TAP MPRS Nomor 20

---

[33] Mente Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[34] F-PDIP, Irwansyah S.Ip, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker II Tanggal 23 Februari 2011.

Tahun 1966, TAP MPR Nomor 3 Tahun 2000, kemudian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, di dalam sejarah perjalanan bangsa ini hamper semuanya menempatkan posisi presiden baik itu dalam bentuk instruksi preside nada juga yang dalam bentuk keputusan presiden dan terakhir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menempatkan peraturan presiden.[35]

Fraksi PDIP Perjuangan soal kembalinya ketetapan MPR yang masih berlaku[36]. Eksistensi Ketetapan MPR, memang menjadi situasi yang ambigu, ada TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 yang menyatakan masih ada 139 Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku sementara dari penyusunan hierarkis norma hukum peraturan perundang-undangan posisi Undang-Undang Dasar itu tidak bias masuk di dalam hierarki perundang-undangan karena itu bersifat hukum dasar, tetapi akan menjadi sangat rancu kalau posisi Undang-Undang Dasar tidak dimasukkan dalam hierarki norma hukum sementara disisisi lain banyak persoalan peraturan perundang-undangan bahkan sampai ke perda yang sudah keluar dari falsafah dasar bernegara Indonesia[37].

Ketetapan MPR ini juga bias dianggap sesuatu yang tidak relevan artinya kalau memang Undang-Undang Dasar akan ditulis dalam hierarki norma hukum, maka ketetapan MPR juga harus ditulis. Hari ini jangan terjebak pada

---

[35] Menteri Hukum dan HAM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jenis Rapat Raker III Tanggal 24 Februari 2011.

[36] F-PDIP, Arif Wibowo, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[37] F-PDIP, Achmad Basrah, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

persoalan teknis terhadap hal yang sudah diputuskan kemudian tidak bisa, karena kita punya tanggung jawab untuk melahirkan undang-undang ini yang memang punya jangka panjang dan berguna bagi bangsa dan negara.[38]

Ada TAP MPR yang sebenarnya masih banyak menjadi pedoman untuk berlakunya undang-undang lain itu pun bias di degradasi masuk di dalam salah satu pasal di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. TAP MPR bisa menjadi sumber hukum saja tetapi tidak masuk dalam hierarki.[39] TAP MPR memang mesti masuk dalam hierarki perundang-undangan tidak mungkin dibuang Undang-Undang Dasar 1945.[40]

2. Respon masuknya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan

Tidak terpikir tentang TAP MPR masuk dalam hierarki tapi setelah kemarin mendengar pencerahan dari pakar perundang-undangan dan beberapa hakim konstitusi logika rasionalnya itu begitu kuat, beberapa TAP MPR misalnya tentang komunis masih berlaku hal ini yang perlu digali.[41]

---

[38] F-PDIP, Achmad Basrah, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[39] F-PDIP, Hj Himmatul Alayah Setiawaty SH, MH, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[40] F-PG, Ir. Basuki Tjahja Purnama, MM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[41] F-PDIP, Yasonna H Laoly, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

Beberapa merespon baik kehadiran TAP MPR dalam hierarki, perundang-undangan inilah bagian dari penghargaan karena memang berdasarkan TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 seperti yang pernah dibicarakan ada 139 Ketetapan MPR, tetapi TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 itu Ketetapan MPR yang terakhir dalam system presidensil dimana TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 itu mengandung ada enam pasal di dalamnya, dari enam pasal itu tiga pasal mengukuhkan ada tiga TAP MPR yang tidak akan pernah bias dicabut mengenai komunisme, mengenai TimTim karena banyak sekali dari milik bangsa Indonesia yang masih pertama kali disana kemudian juga mengenai kebijakan ekonomi kami sangat setuju kalau TAP MPR meskipun kedepan TAP MPR itu tidak lagi akan bersifat regulasi, tetapi hanya *beschikking*. Kedepan pasti aka nada TAP MPR, tidak mungkin tidak, tetapi hanya bersifat *beschikking*.[42]

TAP MPR dalam konstitusi memang sekarang ini tidak menempatkan MPR dalam posisi lembaga tertinggi negara, tetapi ada historis, ada hal-hal yang substantive, yang penting, yang tidak bias ditinggalkan begitu dari apa yang dimaksud di dalam ketetapan-ketetapan MPR tersebut[43] kami mendorong

[42] Menteri Hukum dan HAM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[43] F-PDIP, Arif Wibowo, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

dan menyambut baik usul pemerintah untuk mencantumkan TAP MPR dalam hierarki[44].

Sejak awal ada keinginan TAP MPR harus masuk dalam hierarki pertimbangannya itu adalah dalam rangka daya laku, daya guna, sekaligus juga kepastian hukum sebagai contoh TAP MPR Nomor 25 Tahun 1966 tentang Larangan Komunis, apalagi tidak masuk dalam hierarki, komunis bias masuk lagi ke Indonesia.[45]

Konstitusi memberikan pengakuan yang kokoh terhadap ketetapan MPR, aturan tambahan pasal 1 menyatakan bahwa MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada siding Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003 ini perubahannya pada tahun 2002, sehingga MPR melahirkan satu ketetapan Nomor 1 tahun 2003. Jadi konstitusi sebetulnya sudah memerintahkan bicara masalah hierarki tentu harus dilihat dari kewenangan MPR di dalam konstitusi masih ada tujuh kewenangan MPR, salah satu kewenangan MPR itu di dalam pasal 3 menyatakan bahwa ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-

---

[44] F-PDIP, Yasonna H Laoly, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[45] F-PAN, Drs. H. Rusli Ridwan, M.Si, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

Undang Dasar, jadi Undang-Undang Dasar itu bias lahir, bias diubah kedepan itu adalah hasil dari kreativitas dari kewenangan MPR. Oleh karena MPR yang berwenang menetapkan tentu yang punya kewenangan berada di atas hierarki itu, jadi TAP MPR, kemudian baru Undang-Undang Dasar karena Undang-Undang Dasar ditetapkan oleh MPR meskipun di dalam Undang-Undang dasar itu juga mengatur tentang masalah MPR.[46]

Perubahan Undang-Undang Dasar memang tidak dikukuhkan dalam satu ketetapan MPR, tetapi di dalam Undang-Undang Dasar sudah dinyatakan secara Ketetapan MPR, tetapi di dalam Undang-Undang Dasar sudah dinyatakan secara tegas bahwa pasal 2 dengan ditetapkannya perubahan undang-undang dasar ini kedepan seperti yang ditanya juga oleh masyarakat ditingkat bawah bagaimana keberadaan dari ketetapan MPR kalau tidak diakomodir bagaimana pengangkatan seorang presiden yang disumpah di dalam MPR itukan kewenangan MPR dengan satu penetapan yang sifatnya *beschikking* masalah Ketetapan MPR diakomodir, kedua keberaannya, hierarki berada di atas Undang-Undang Dasar.[47]

TAP MPR itu bermacam-macam ada yang *berchikking* ada yang *regeling*, ada yang *enimalig* yang menjadi persoalan sekarang ini adalah TAP-TAP yang memang masih berlaku meskipun kedepan MPR tidak membuat GBHN, tetapi

---

[46] Menteri Hukum dan HAM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[47] Menteri Hukum dan HAM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

yang bersifat *regeling*, yang ada inilah yang sebenarnya ingin di akomodir. Oleh karena itu hierarkinya itu bias sejajar dengan Undang-Undang Dasar atau di bawahnya. Apabila di bawahnya ada persoalan apakah TAP MPR juga bisa diajukan *yudicial review* terhadap TAP MPR oleh karena itu keputusan adalah masuk hierarki.[48]

Bicara konteks TAP MPR maka bicara dalam konteks keputusan majelis. Oleh karena apabial posisinya diletakkan pada posisi di atas Undang-Undang Dasar, maka menjadi rancu tentang posisi putusan MPR yang bersifat ketetapan dan keputusan oleh karena itu hierarki yang tepat adalah posisinya di bawah Undang-Undang Dasar. Hal ini supaya sesuai dengan jenis-jenis putusan MPR yang telah di atur di dalam tata tertib MPR yang baru disahkan tahun kemarin.[49]

Putusan MPR itu ada tiga, perubahan Undang-Undang Dasar Ketetapan MPR dan putusan perbedaannya kalau itu ketetapan MPR, maka dia mengikat baik keluar maupun ke dalam, sedangkan keputusan MPR hanya mengikat ke dalam seperti MPR membuat tata tertib, kode etik, segala macam itu, mengikat ke dalam maka dia berada pada putusan MPR ketika MPR mengeluarkan ketetapan tidak satupun bangsa orang Indonesia yang tidak boleh tidak

---

[48] Ketua Rapat, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[49] F-PDIP, Achmad Basarah, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

mengakui ketetapan MPR, meskipun tidak lagi berada pada posisi lembaga tertinggi negara, karena supermasi MPR memang sudah dihilangkan.[50]

Penetap undang-undang dasar hanyalah MPR, tidak DPR, tidak pemerintah bahkan pemerintah pun tidak ikut campur, *absolutely* adalah anggota DPR dan anggota DPD yang ada di dalam parlemen dari posisi ini makanya bagian dari argumentasi kami sesuai dengan hierarki perundang-undangan kita yang ada selama ini TAP MPR Nomor 20 Tahun 1966.

Ketika MPR masih sebagai lembaga Negara tertinggi pun TAP MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam lampiran II TAP MPRS Nomor XX/MPR/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 (Perpu), 4) Peraturan Pemerintah, 5) Keputusan Presiden, 6) Peraturan pelaksana lainnya seperti peraturan menteri, instruksi presiden dan lainnya TAP MPR apabila di taruh di undang-undang dasar tidak akan pernah di *yudicial review* untuk TAP MPR

[50] Menteri Hukum dan HAM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

Persoalan apakah TAP MPR di atas Undang-Undang ataukah dia sejajar walaupun.[51]

TAP MPR mempunyai posisi TAP MPR Nomor 1 mengenai KKN misalnya memerintahkan undang-undang, ada normanya ada rasionalnya Undang-Undang Dasar/ TAP MPR tetapi pikiran berikutnya adalah kembali kepada *precedence* yang dilakukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang dulu dan bahkan sekarang MPR dalam posisi tidak lagi lembaga tertinggi negara maka merujuknya Undang-Undang Dasar, TAP MPR baru Undang-Undang.[52]

Undang-Undang Dasar 1945 adalah aturan pokok, dan TAP MPR juga merupakan aturan pokok. Hanya saja aturan pokok yang dituangkan dalam TAP MPR merupakan penjabaran kebijakan dari batang tubuh Undang-Undang Dasar argumentasinya sederhana. Pasal 3 sebelum perubahan 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 dilaksankan oleh presiden jadi mengamanatkan kepada kita melaksanakan GBHN, GBHN ini merupakan tidak boleh bertentangan isi daripada batang

---

[51] F-PKS, Drs. Al Muzzammil Yusuf, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[52] F-PDIP, Yasonna H Laoly, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

tubuh hal ini yang namanya TAP MPR ini, posisinya di bawah Undang-Undang Dasar namun ini karena persoalannya pelik dan harus hati-hati.[53]

Ketetapan MPR disepakati masuk dalam jenis dan hierarki 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 Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.[54]

3. Analisis

Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memasukkan kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan langkah seperti ini berdasarkan pada ketentuan pasal 1 aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugaskan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis

[53] F-PAN, Drs. H. Rusli Ridwan, M.Si, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker IV Tanggal 2 Maret 2011.

[54] Menteri Hukum dan HAM, Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis Rapat Raker VIII Tanggal 21 Juli 2011.

Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada siding Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003.

Sehubungan dengan hal ini, memang di dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membentuk produk hukum tertulis yang namanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah ditiadakan namun demikian produk hukum tertulis yang sudah ada sejak tahun 1960 yang berwujud Ketetapan Majelis Permusyawaratan di era orde baru, harus tetap diputuskan kedudukan hukumnya. Hal ini mengingat produk hukum tertulis yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut pernah menimbulkan kontroversi kedudukan hukumnya bila dikaitkan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itu sejak amandemen ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia eksistensi materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia perlu mendapat kepastian hukum apakah masih termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ataukah tidak.

Berdasarkan perintah pasal 1 aturan tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka dikeluarkanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan tersebut, status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ditentukan sebagai berikut.[55]

a) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku dengan persyaratan.
c) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.
d) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.
e) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata

[55] http://www.hukumonline.com/berita.baca/tarikmenarik-dalam-menyusun-hierarki-perundang-undangan

Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 dan

f) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat einmalig (final), telah dicabut walaupun telah selesai dilaksanakan.

Sehubungan dengan hal tersebut penjelasan pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan: "yang dimaksud dengan 'Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat' adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud pasal 2 dan pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003".

Dengan demikian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap diakui keberadaannya, serta dimasukkan sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adalah:

a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan berlaku dengan persyaratan-persyaratan sebagaimana tertuang di dalam Ketetapan yang di maksud, antara lain:

1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRD/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran Komunis/Marxisme/Lenisme dengan seluruh ketentuan dalam ketetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang politik ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dengan ketentuan pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkanterlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, yakni:

1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan oleh pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang etika kehidupan berbangsa.
5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang visi Indonesia masa depan.

6) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Adanya 2 (dua) kategori materi dan status hokum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tersebut, maka walaupun setelah empat kali Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 sudah tidak memberikan wewenang kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk membentuk produk hokum yang namanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun ketetapan yang dikeluarkan oleh majelis tetap dimasukkan sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pemahaman seperti ini tercermin dalam ketentuan pasal 8 yang menyatakan:

a) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa

Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

b) Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hokum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari ketentuan tersebut, Nampak jelas bahwa peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah masuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan dengan demikian Ketetapan Majelis tentang peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang secara normative hanya berlaku internal, tetap dianggap sebagai peraturan perundang-undangan yang pada umumnya secara normatif berlaku dan bersifat mengikat umum.

Menurut hemat penulis, mengembalikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, merupakan langkah perumusan yang kontradiktif hal ini mengingat ditinjau dari aspek pembentukannya jelas-jelas tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Walaupun Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hokum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut keberadaannya tidak memenuhi syarat, karena menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kewenangan yang dimiliki oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tidak secara tegas disebutkan salah satunya adalah menempatkan produk hokum yang namanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan demikian, keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) Republik Indonesia sebagai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan merupakan hal yang berlebihan, sehingga bila ditinjau dari aspek konstitusional, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan patut untuk dipertanyakan.

Menurut Maria Farida adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia yang tersusun dalam suatu tata susunan yang hierarkis mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam hal fungsi, maupun materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut.[56]

---

[56] Maria Farida I.S, *Ilmu Perundang-undangan* (*Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*), (Yogyakarta : Kanisus, 2007), Hlm. 215

Berdasarkan tinjauan yang ditetapkan dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003, terlihat bahwa hingga saat ini masih ada Tap MPR yang berlaku. Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tap MPR sempat tidak dimasukkan ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, hal ini sebagai konsekuensi logis dari kebijakan dan keputusan MPR sendiri dalam amandemen UUD 1945 yang menyebabkan hilangnya kewenangan MPR untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur.

Adapun hierarki atau tata urutan Peraturan Perundang-undangan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang;
3. Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang, yang terdiri dari :
   a. Peraturan Pemerintah;
   b. Peraturan Presiden;
   c. Peraturan Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan produk Peraturan Perundang-undangan yang menempati kedudukan hukum tertinggi dalam hierarki atau tata urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Lembaga yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 Pasal 3 ayat (1) yang menegaskan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Penegasan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C tersebut di atas dengan jelas telah menyebutkan beberapa produk Peraturan Perundang-undangan beserta lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji, maka hanya 3 (tiga) tingkat kedudukan hukum Peraturan Perundang-undangan yang dimiliki secara konstitusional, yaitu sebagai berikut:

1. Tingkat kedudukan hukum bagi produk Peraturan Perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang Dasar;
2. Tingkat kedudukan hukum bagi produk Peraturan Perundang-Undangan yang berbentuk Undang-Undang;
3. Tingkat kedudukan hukum bagi berbagai bentuk produk Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang;

Dari 3 (tiga) tingkat kedudukan hukum tersebut di atas, perlu dilakukan identifikasi tempat yang tepat bagi masing-masing produk Peraturan Perundang-undangan. Analisis ini perlu dilakukan untuk mengetahui peringkat dari ketiga jenis produk Peraturan Perundang-undangan yang dikaitkan dengan kewenangan suatu lembaga untuk menguji produk Peraturan Perundang-undangan dimaksud. Analisis untuk mengetahui tempat masing-masing Produk Peraturan Perundang-undangan dilakukan secara konstitusional dengan cara melakukan analisis

tingkatan suatu produk Peraturan Perundang-undangan melalui penegasan-penegasan yang ada dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) telah menegaskan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Kedaulatan pada hakekatnya merupakan suatu kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara dan untuk melaksanakan ternyata disandarkan pada suatu Undang-Undang Dasar, bukan pada Undang-Undang atau bahkan pada setiap atau suatu Produk Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Terkait dengan hal ini, penegasan tentang kedudukan hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Injdonesia Tahun 1945 juga terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 3 ayat (1) yang menegaskan bahwa "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan". Dengan demikian, kedudukan hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai produk Peraturan Perundang-undangan yang menempati tempat tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan semakin dipertegas lagi.

Dengan adanya perubahan implementasi prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 mengakibatkan perubahan kedudukan dan wewenang MPR. Sejak

semua lembaga negara mendapatkan kekuasaan dari UUD 1945, maka MPR tidak lagi memiliki wewenang membentuk Ketetapan MPR. MPR lebih berfungsi sebagai lembaga konstituante (berwenang mengubah dan menetapkan UUD) dan berfungsi semacam *joint session* dari dua lembaga parlemen, yaitu DPR dan DPD. Oleh karena itu Ketentuan Pasal 3 UUD 1945 berubah menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".

Perubahan tersebut di atas telah ditindaklanjuti oleh MPR sendiri melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Konsideran menimbang huruf b dan huruf c Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menunjukkan bahwa ketetapan ini lahir karena perubahan struktur kelembagaan negara dan perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan lembaga negara.

Tap MPR Nomor I/MPR/2003 menentukan 6 kategori status hukum Tap MPRS/MPR yang sudah ada, yaitu:

1. Tap MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
2. Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku;
3. Tap MPR yang berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004;

4. Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU yang mengatur substansi yang sama;
5. Tap MPR tentang Tata Tertib MPR RI yang masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata tertib MPR yang baru; dan
6. Tap MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut karena bersifat einmalig.

Berdasarkan kategori di atas, walaupun MPR tidak lagi berwenang membentuk ketetapan namun masih terdapat kategori Tap MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang, serta kategori Tap MPR yang dapat masih berlaku sepanjang belum diatur dalam UU. Ketetapan-Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang adalah:

1. Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faharn atau Ajaran Komunis/Marxisme Leninisme; dan
2. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;

Namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tap MPR dimasukkan kembali dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Masuknya kembali Tap

MPR ternyata menimbulkan permasalahan yang tidak kalah rumit dibandingkan sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Masuknya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan bukan tanpa alasan, masih berlakunya beberapa Tap MPRS dan Tap MPR menjadi salah satu dasar pertimbangan untuk memasukkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Tap MPR yang dapat masih berlaku sepanjang belum diatur dalam UU, meliputi:

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.
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.

Pada tanggal 12 Agustus 2011 pemerintah mengundangkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengganti dan mencabut UU No. 10 Tahun 2004. Dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 diatur mengenai jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu:[57]

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

   Yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003

[57] Republik Indonesia, "*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan",* (Bandung: Citra Umbara, Tahun 2011). Hlm. 6.

tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

   Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

   Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalag Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Selanjutnya dalam ketentuan ayat (2) pasal yang sama diatur bahwa kekuatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata urutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dalam ketentuan ini yang dimaksud “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa, jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, dan Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Yang dimaksud dengan "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urutan tertentu dalam pemerintah.

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pasal tersebut adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. 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 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f UU No. 12 Tahun 2011, termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Serta dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g UU No. 12 Tahun 2011, termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Berubahnya kedudukan MPR juga berimplikasi kepada tugas dan wewenang MPR. MPR tidak lagi mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, kecuali jika Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Selain itu, MPR juga tidak mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Secara konstitusional kewenangan MPR diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 yaitu:[58]

1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

[58] UUD 1945, PPPP, GBHN, Kewaspadaan Nasional. Hlm. 2

Menurut ketentuan Pasal 3 juntco Pasal 37 UUD 1945 (sebelum perubahan), Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang (i) menetapkan Undang-Undang Dasar, (ii) mengubah Undang-Undang Dasar, (iii) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (iv) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Diberikannya kewenangan terhadap MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara adalah konsekuensi logis dari kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara tempat dimana Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab. Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/1973 Pasal 102, ditentukan bahwa bentuk putusan MPR adalah.

1. Ketetapan MPR (mengikat ke luar dan ke dalam Majelis)
2. Keputusan MPR (mengikat ke dalam Majelis)

Pada tahun 1999-2000 bentuk produk hukum MPR bertambah satu lagi yaitu "Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945", sehingga produk pengambilan keputusan MPR yang diperoleh melalui persidangan dapat dijumpai dalam bentuk (i) Ketetapan, (ii) Keputusan, dan (iii) Perubahan Undang-Undang Dasar. Namun, untuk produk hukum yang disebut ketetapan, baik yang mengikat ke dalam maupun ke luar sama-sama dapat disebut sebagai Ketetapan MPR.[59]

Setelah perubahan UUD 1945, posisi dan kedudukan Ketetapan MPR sempat tidak jelas. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengeluarkan Ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan sehingga secara otomatis

[59] Jimly Asshiddiie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006, hal.55

Ketetapan MPR bukan lagi merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Sampai akhirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peratuaran Perundang-undangan, kembali mendudukkan Ketetapan

MPR pada posisinya yang semula dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu berada di bawah UUD 1945 dan diatas Undang-Undang.

2. Konsekuensi Hukum Kembalinya TAP MPR RI dalam Kierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan, tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini, mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebelumnya pengaturan mengenai tata urutan perundang-undangan diatur dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dan UU Nomor 10 Tahun 2004. Dalam UU Nomor 12 tahun 2011, secara berurutan berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1), hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu: (a) UUD 1945; (b) Ketetapan MPR; (c) UU/Perpu; (d) PP; (e) Perpres; (f) Perda Provinsi (g) Perda Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 8 : Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD

Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota,Kepala Desa atau yang setingkat.

Namun jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 8, tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 ayat (1). Sedang yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan rumusan Pasal 8 ini dan melihat pada jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) , maka bentuk peraturan perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 7 tersebut berjumlah 25 bentuk, yang meliputi: UUD RI Tahun 1945; TAP MPR; UU; Perpu; PP; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Daerah Kabupaten Kota; Peraturan MPR; Peraturan DPR; Peraturan DPD; Peraturan BPK; Peraturan Komisi Yudisial, Peraturan MA; Peraturan MK; Peraturan Bank Indonesia; Peraturan Menteri; Peraturan Kepala Badan; Peraturan Lembaga; Peraturan Komisi; Peraturan DPRD Provinsi; Peraturan Gubernur; Peraturan DPRD Kabupaten/Kota; Peraturan Bupati/Walikota; Peraturan Desa.

Dalam Pasal 7 UU Nomor 12 tahun 2011 maupun pada penjelasannya terlihat bahwa bentuk peraturan perundang-undangan yang diatur dalam kelompok-kelompok (kualifikasi) wewenang , baik dari lembaga yang berwenang membentuknya maupun sumber wewenangnya. Hal ini sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yaitu kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yang diartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga /pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata untuk mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi atau mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini lahir wewenang pemerintahan baru. Pada delegasi, terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya.

Dalam hal mandat tidak ada pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandate (mandans) memberikan kewenangan kepada organ lain untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Misalnya antara Menteri dengan Direktur Jenderal, Inspektur Jenderal, Sekretaris Jenderal atau

Kepala Badan, yaitu Menteri (mandans) menugaskan Direktur Jenderal atau Sekretaris Jenderal (mandataris) untuk atas nama Menteri melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan TUN tertentu. Juridis keluar tetap Menterilah yang berwenang karena sebagai Pejabat TUN yang bertanggung jawab.[60]

Dalam BAB II, angka 198, UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dengan ketentuan bahwa harus menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangannya.[61]

Polanya mengandung beberapa alternatif yaitu materi yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang telah mendelegasikan tetapi materi itu harus diatur hanya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi). Atau pola yang lain pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi).

Perlu mendapat perhatian bahwa kewenangan yang mendelegasikan kepada suatu alat penyelenggaraan negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada

---

[60] Indroharto, "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I", (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Tahun 2004), hlm. 15.

[61] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Bandung: Citra Umbara, Tahun 2014), Hlm. 138.

alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh Undang-Undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu. Undang-undang juga mengatur bahwa pendelegasian kewenangan dari Undang-Undang kepada menteri, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.

Disamping itu juga diatur bahwa supaya dihindari pendelegasian kewenangan yang mengatur secara langsung dari Undang-Undang kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat. Pendelegasian langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari Undang-Undang.

Prinsip subdelegasi ini banyak diperdebatkan. Pemikiran awal adalah *delegates non potest delegare* (*the delegate may not delegate*), maka subdelegasi itu hanya boleh dilakukan jika kewenangan untuk melakukannya ditentukan secara tegas dalam undang-undang yang memberikan delegasi pertama. Bagi pemikiran doktrin pemisahan kekuasaan, membatasi eksekutif dari kebutuhan untuk mengatur sendiri pelaksanaan tugas-tugasnya di bidang eksekutif, dianggap tidak terlalu relevan.[62]

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memang tidak menjelaskan mengapa Ketetapan MPR dimasukkan kembali sebagai salah

[62] Jimly Assiddiqie, 2007, "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi", (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, Tahun 2007), Hlm. 36.

satu jenis peraturan perundang-undangan dan ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada posisinya semula yaitu berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang.

Sebelum Perubahan UUD 1945, MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga lembaga-lembaga negara lain memperoleh mandat dari MPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut, UUD 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara (Pasal 3 sebelum Perubahan). Untuk menjalankan wewenang tersebut produk hukum yang dihasilkan oleh MPR adalah UUD dan Ketetapan MPR. Lembaga-lembaga tinggi negara menjalankan mandat untuk melaksanakan ketetapan MPR dan mempertanggungjawabkan kepada MPR.[63]

Setelah perubahan UUD 1945, posisi dan kedudukan Ketetapan MPR sempat tidak jelas. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengeluarkan Ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan sehingga secara otomatis Ketetapan MPR bukan lagi merupakan salah satu jenis peraturan perundangundangan. Sampai akhirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peratuaran Perundang-undangan. kembali mendudukkan Ketetapan MPR/S pada posisinya yang semula dalam hierarki peraturan

[63] Muchamad Ali Safa'at. "Kedudukan Penetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia". *Jurnal*. Tahun 2013.

perundang-undangan yaitu berada di bawah UUD 1945 dan diatas Undang-Undang.

Namun dari penelitian ini, ditemukan bahwa salah satu alasan dimasukkannya kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah karena hingga saat ini, masih terdapat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) yang berlaku mengikat untuk umum sebagai sebuah peraturan perundang-undangan. Meskipun MPR tidak lagi berwenang membentuk suatu Ketetapan yang sifatnya mengatur (*regeling*), namun masih terdapat kategori Tap MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang. Hal ini berarti bahwa, Tap MPR akan selamanya berlaku sebagai produk peraturan yang mengikat untuk umum. Sehingga keputusan untuk mengeluarkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-perundangan merupakan suatu kesalahan yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Peraturan daerah baik ditingkat provinsi dan kabupaten/kota, jika dilihat dari sudut pembentukannya dapat diidentikkan dengan undang-undang di tingkat pusat, namun perda bersifat lokal. Menurut ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan hierarki perda berada dibawah tingkatan Peraturan Presiden, namun bagaimana dengan kedudukan peraturan menteri, sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-

menteri negara. Hubungan hierarki menurut Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan , perda berada dibawah peraturan presiden, namun UU No. 10 Tahun 2004 yang selanjutnya diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengakui keberadaan Peraturan Menteri, namun tidak ditentukan secara jelas.

Oleh karena sejak dikeluarkan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Ketetapan MPR/S digolongkan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah UUD 1945, maka DPR bersama Pemerintah sepakat untuk mengembalikan Tap MPR pada posisinya semula yaitu berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

C. Hierarki dalam Hukum Islam

Dalam menyelesaikan persoalan hukum golongan umat muslim berpedoman kepada al-Qur’an dan hadits sebagai sumber hukum utama kemudian didukung dengan ijma dan qiyas

Empat dalil ini yang harus menjadi rujukan setiap muslim dalam mengambil sebuah keputusan hukum. Hal ini berdasarkan pada firman allah SWT yang artinya: “*Wahai orang-orang yang beriman patuhlah kalian kepada allah, dan patuhlah kalian kepada rasul serta ulil amri diantara kamu sekalian. Kemudian jika kalian*

berselisih paham tentang sesuatu, maka kembalilah kepada allah dan rasul-Nya, jika kamu sekalian benar-benar beriman kepada hari kemudian. Yang demikian ini lebih utama dan lebih baik akibatnya (*An-nisa* / QS: 4:59)".

Berdasarkan ayat ini, syaikh abdul wahhab kholaf menyatakan bahwa, perintah untuk taat kepada allah dan rasul merupakan perintah untuk mengikuti al-Qur'an dan hadits.

Sedangkan perintah untuk mengikuti ulil amri, merupakan anjuran untuk mengikuti hukum-hukum yang telah disepakati (ijma) oleh para mujtahid.sebab merekalah yang menjadi ulil amri dalam masalah hukum agama bagi kaum muslim.

Dan perintah untuk mengembalikan semua perkara yang masih diperselisihkan kepada allah dan rasulnya berarti perintah untuk mengikuti qiyas ketika tidak ada dalil nash.

Ketika memutuskan sauatu persoalan hukum, empat dalil ini digunakan secara berurutan hierarki ini sesuai dengan orisinalitas serta tingkatan kekuatan dalilnya.

Imam saifudin ali bin Muhammad al-amidiy menjelaskan bahwa yang asal dalam dalil syar'I adalah al-Qur'an, sebab ia datang dari allah swt sebagai musyarri'. Urutan kedua adalah sunnah, sebab ia berfungsi sebagai penjelas dari firman dan hukum allah dalam al-Qur'an. Dan setelah itu ada ijma selalu berpijak pada dalil al-Qur'an dan sunnah. Yang terakhir adalah qiyas, sebab proses qiyas selalu berpedoman pada nash.

Dari sini dapat diketahui bahwa sumber hukum islam tidak hanya terbatas pada al-qur'an dan hadits. Masih ada ijma dan qiyas yang digunakan terutama untuk menjawab persoalan yang tidak dijelaskan secara langsung dalam al-qur'an dan hadits sebagai nash[64]

[64] Syaikhuna KHR dan Aang Ridwan "*kitab sab' al-kutub mufiidah*" pst. Cibeureum, Hlm 30