

**POLITIK HUKUM PENGEMBALIAN KETETAPAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

**Oleh : Jendri Heri Sumarta**

**Pembimbing 1 : Dodi Haryono, S.HI., M.H**

**Pembimbing 2 : Junaidi, S.H.,MH**

**Alamat : Jalan Binawidya Panam Pekanbaru**

**No Hp: 0853 0762 0214**

***ABSTRACT***

The structure of a legal state in principle is a way to create a complex legal system, to realize the legal order that governs the relationship between the communities by the state or state institutions in a region or country. Hans Kelsen in his book entitled "General Theory of Law and state" suggests a theory known as the "Stufen theory". In the essence of this theory assert legal hierarchical, structured shows that law subordinate must not conflict with the law who are in it or a higher degree. Historical development hierarchy Laws and Regulations in Indonesia started since 1966 in the form back to the Regulation of Legislation No. 12 in 2011. In 1996, by the provisions of the People's Consultative Assembly (MPR) Number. XX / MPR / 1966 Appendix 2, stated that the Hierarchy of Laws and Regulations Indonesia. Considering need to reform of legal products to fit the needs of the people so, that the law not only as a complement to the administration of the state alone but also have a very important role in advancing Indonesian state administration as well as increased development of the public to be more developed in accordance with the demands of the times. So based on the above-mentioned background writer interested in studying due to the recurrence of People's Consultative Assembly provisions in the legislation hierarchy after the enactment of Law No. 12 Year 2011 on the Establishment of legislation, raises various questions, regarding the position of the People's Consultative Assembly re-provision, the writer put it in the form of a thesis with the title, "Political Law of the People's Consultative Assembly Decree Returns in Hierarchy of Laws and Regulations Under Law No. 12 of 2011 Concerning the Establishment of Laws and Regulations in Indonesia"

**Keywords:** *Politics Returns Law of the People's Consultative Assembly Decree Based on Law No. 12 of 2011*

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Struktur suatu Negara hukum pada prinsipnya merupakan suatu

cara untuk mewujudkan sistem hukum yang kompleks, untuk mewujudkan tatanan hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara ataupun antar

lembaga-lembaga negara dalam suatu wilayah atau negara.

Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul "*General Theory Of Law and state*" mengemukakan teori yang terkenal dengan sebutan "*stufentheory*".<sup>1</sup> Pada esensinya teori ini menyatakan hukum bersifat hirarkhis, tersusun yang menunjukkan bahwa hukum yang kedudukannya berada di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berada di atasnya atau derajatnya yang lebih tinggi.<sup>2</sup>

Hirarki Peraturan Perundang-Undangan adalah tata urutan menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk urutan Perundang-Undangan, dimana peraturan yang lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari peraturan yang berada dibawahnya.<sup>3</sup>

Perkembangan sejarah Hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia di mulai Sejak Tahun 1966 sampai dengan di bentuknya kembali Peraturan Perundang-Undangan Nomor 12 Tahun 2011. Pada Tahun 1996, dengan Ketetapan Majeles Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor. XX/MPR/1966 Lampiran 2, disebutkan bahwa Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.

---

<sup>1</sup> O. Hood Philips, Paul Jackson and Patricia Leopold, "*Constitutional and Administrative Law*," London: Sweet and Maxwell, 2001, hlm 10-11.,dalam Jimly Asshiddiqie Pengantar...op,cit hlm 283

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie dan Muchmad Ali Safa'at, "*Teori Hans Kelsen tentang hukum*," Jakarta,Konstitusi Press,2006. hlm 87.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, "*Hukum Tata Negara Indonesia*", PT Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 38.

Pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor XX ini kedudukan Tap MPR masih berada di posisi kedua setelah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI) 1945.

Setelah runtuhnya Pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan berhentinya Presiden Soeharto Tanggal 21 Juli 1998 yang menyerahkan kekuasaannya kepada Presiden Habibie, maka Pada tahun 2000 berdasarkan Ketetapan MPR Nomor. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang, maka TAP MPR tersebut pun masih berlaku.

Pada Tahun 2004 berdasarkan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (PPP) menjadi Undang-Undang Nomor 10 Pasal 7 Ayat 1 Tahun 2004, susuna jenis hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah,

Setelah dilakukanya perubahan hirarki diatas dapat dilihat adanya perubahan susunan hirarki Peraturan Perundang-Undangan. Pada Tahun 1966 barada pada posisi kedua dalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan.

Secara garis besar, Tap MPR dikategorikan sebagai aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) atau

dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*).<sup>4</sup>

Perubahan struktur hirarki peraturan perundang-undangan negara tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang suatu lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada.

Dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 ini secara sah memasukan kembali Tap MPR ke dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undang Indonesia. hal ini memunculkan polemik pro-kontra dari para pemikir ataupun masyarakat.

Masalah-masalah baru juga muncul seiring di tetapkannya kembali Tap MPR dalam hirarki Peraturan Perundang-Undang salah satu contohnya dalam kasus uji materi TAP MPR nomor 30 Tap MPRS XXXIII/MPRS/1967 yang mengatur tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden.

Maka berdasarkan latar belakang tersebut diatas penulis tertarik untuk meneliti karena dengan muncul kembalinya TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menimbulkan berbagai pertanyaan, mengenai kedudukan kembali ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penulis menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul, **“Politik Hukum Pengembalian Ketetapan**

---

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *“Ilmu Perundang-Undang Jenis , Fungsi dan Materi Muatan”*. Kanisius, Yogyakarta, 2010 hlm. 41.

## **Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia”**

### **B. Rumusan Masalah**

- a. Bagaimanakah Politik Hukum Pengembalian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia?
- b. Apakah implikasi dengan dikembalikannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a) Untuk mengetahui Politik Hukum Pengembalian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia.
- b) Untuk mengetahui implikasi dengan

dikembalikannya  
Ketetapan Mejlis  
Permusyawaratan Rakyat  
dalam Hirarki Peraturan  
Perundangan Undangan  
berdasarkan berdasarkan  
Undang-Undang Nomor 12  
Tahun 2011 tentang  
Pembentukan Peraturan  
Perundang Undangan di  
Indonesia

## 2. Manfaat Penelitian

- a) Untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan ilmu yang telah penulis peroleh selama studi di Fakultas Hukum Universitas Riau, khususnya dalam ruang lingkup Hukum Tata Negara.
- b) Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan pencerahan dan menemukan solusi terhadap permasalahan yang ada, sehingga akan memacu dan meningkatkan kinerja lembaga pemerintahan untuk masa yang akan datang.
- c) Sebagai salah satu sumber bacaan dan informasi bagi teman-teman mahasiswa dalam penelitian berikutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- d) Sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu sebagai syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum.
- e) Sebagai bahan tambahan karya ilmiah di

perpustakaan Universitas  
Riau.

## D. Kerangka Teori

### 1. Kerangka teoritis

#### a. Teori Tentang Lembaga Negara.

Dalam setiap pembicaraan mengenai lembaga negara, ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (inggris : *form*, jerman : *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentuknya.

Menurut Faham integralistik ini, di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia harus ada satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan.

#### b. Teori Politik Hukum

Pada pemaparan mengenai politik hukum, diperlukan penjelasan mengenai kajian politik hukum apakah merupakan kajian ilmu politik atau kajian ilmu hukum, hal ini masih sering dipertentangkan, Disiplin Politik Hukum terbentuk dari gabungan dua disiplin hukum, yaitu disiplin ilmu hukum dan filsafat hukum. Ilmu Hukum diarahkan pada cara untuk mencapai tujuan. Adapun filsafat hukum diarahkan untuk melihat tujuan yang diinginkan.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Sri Soemantri, "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 45 sebelum dan Sesudah

Proses interplay antara cara untuk mencapai tujuan dan melihat tujuan yang diinginkan itulah yang kemudian melahirkan politik hukum, dengan catatan bahwa politik dipahami sebagai *policy*, bukan dalam pengetahuan cara untuk memperoleh kekuasaan. Dalam hal ini yang dimaksud adalah kebijakan hukum (*legal policy*).

### c. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.<sup>6</sup>

Dalam doktrin ilmu hukum, pedoman dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan pernah disampaikan oleh I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi. Menurut I.C. Van Der Vlies membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas

yang material. Asas-asas yang formal meliputi:<sup>7</sup>

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*).
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas material antara lain meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*).
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*).
5. Asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang

---

*Perubahan UUD 45*". Alumni Bandung, 2006, Hlm. 35

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 42.

---

<sup>7</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, "Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya", Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 228.

menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut.<sup>8</sup>

Untuk tidak menimbulkan salah penafsiran terhadap judul penelitian ini serta sebagai pijakan penulis dalam menyelesaikan penelitian ini, maka penulis memberikan definisi-definisi atau batasan-batasan terhadap istilah-istilah yang di gunakan yakni sbagai berikut :

- a. Politik adalah Pada umumnya politik (politics) adalah bermacam macam kegiatan dalam suatu sistem atau negara yang menyangkut proses menentukan tujuan tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan tujuan itu. Pengambilan keputusan (decisions making) mengenai apakah yang terjadi menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan tujuan yang telah dipilih itu.<sup>9</sup>
- b. Hukum adalah seperangkat norma atau kaidah yang berfungsi mengatur tingkah

---

<sup>8</sup> Oloan Sitorus dan Darwinsyah minin, "Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum", Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta:2003, hlm. 33.

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, "Dasar Dasar Ilmu Politik", Penerbit PT. Gramedia,, Jakarta. 1982 hlm 87.

laku manusia dengan tujuan untuk ketentraman dan kedamaian di dalam masyarakat. Demikianlah penjelasan mengenai pengertian hukum menurut ahli, semoga tulisan saya mengenai pengertian hukum menurut ahli dapat bermanfaat dan semoga artikel saya yang berikutnya dapat membantu.<sup>10</sup>

- c. Pengembalian adalah berasal dari kata kembali yang artinya di munculkannya sesuatu peraturan hal pada tempat yang ada sebelumnya dihilangkan atau dihapus.<sup>11</sup>
- d. Ketetapan Majelis Perwakilan Rakyat atau disingkat tap MPR adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*Beschikking*).<sup>12</sup>
- e. Hirarki adalah urutan tingkatan atau jenjang jabatan pangkat kedudukan wewenang dari yang paling bawah sampai yg paling atas.<sup>13</sup>
- f. Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara

---

<sup>10</sup> Yulies Tiena Masriani, "Pengantar hokum Indonesia" Penerbit PT sinar Grafika Jakarta 2004 hlm 48

<sup>11</sup> \_\_\_\_\_, "Kamus Besar Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan", Balai Pustaka, Jakarta : 1996, hlm. 951.

<sup>12</sup> Dodi Haryono, "Ilmu Perundangan-Undangan Pekanbaru" UR Press 2012 hlm 57.

<sup>13</sup> <http://www.kamusbesar.com/14174/hierarki> (Terakhir kali dikunjungi pada tanggal 20 April 2013 pukul 02:20 WIB)

umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan

- g. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- h. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan penulis adalah penelitian yuridis normatif berupa penelitian yang membahas tentang aspek hukumnya baik itu asas-asas hukum dan sejarah hukum.

##### **1. Jenis Penelitian**

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi 3 yakni, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier

- a) Bahan Hukum Primer yaitu data yang penulis peroleh dari hasil menelusuri perpustakaan dengan cara membaca Peraturan Perundang-Undangan yaitu :

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

3) Bahan hukum lainnya.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti

1) Hasil-hasil penelitian atau pendapat ahli atau pakar hukum.

2) Hasil-hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum yang dapat dipergunakan untuk menunjang penelitian.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu, kamus hukum, wikipedia.

Alat pengumpul data yang penulis gunakan berupa studi dokumen atau studi kepustakaan yang meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

##### **1. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian adalah Kajian kepustakaan yaitu penulis mengambil kutipan dari buku bacaan, literatur, atau buku pendukung yang memiliki kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian kepustakaan dilakukan :

1. Perpustakaan Wilayah Riau.
2. Perpustakaan Universitas Riau.
3. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Riau.
4. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

## **2. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakekatnya adalah kegiatan yang mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Dari pengolahan data tersebut dilakukan analisis data berupa kualitatif yang mana merupakan uraian-uraian yang dilakukan pada data-data yang terkumpul dan karena tidak berbentuk angka-angka maka penelitian disusun secara logis dan sistematis berdasarkan narasi, cerita, dokumen tertulis dan tidak tertulis tanpa menggunakan statistik. Sistematisasi berarti membuat klarifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut, untuk memudahkan pekerjaan analisa dan konstruksi. Dalam menarik kesimpulan dapat digunakan metode berfikir Deduktif yang mana penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada yang hal-hal yang bersifat khusus.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Bagaimanakah Politik Hukum Pengembalian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**

#### **a. Sistem Norma Hukum Indonesia**

Sistem norma hukum suatu negara tidak lepas dari sistem hukum yang berlaku disuatu negara, karena Peraturan Perundang-Undangan sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian penting dalam sistem hukum dari negara hukum yang demokratis.<sup>14</sup>

Negara Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945. Konsekuensi dari sebuah negara hukum adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa harus diatur oleh hukum.<sup>15</sup>

Pada titik ini kemudian hierarki tidak dapat sekedar dimaknai sebagai tata urutan, tetapi lebih jauh hierarki Peraturan Perundang-Undangan telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari politik hukum yang menentukan arah pembangunan hukum Indonesia. Politik hukum (*rechtspolitiek*) merupakan

---

<sup>14</sup> Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 5 Oktober 2010, Padang: Fak. Hukum Univ. Andalas Padang, 2010 hlm. 118

<sup>15</sup> Hakim, Abdul Aziz. 2011. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar hlm 45

perpaduan dari hukum (*rechts*) dan kebijakan (*politiek*), yang dapat dimaknai sebagai pilihan konsep dan asas sebagai garis besar rencana yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan diciptakan,<sup>16</sup> atau sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.<sup>17</sup>

Semakin jelas keberadaan hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagai bagian dari politik hukum Indonesia. Bahwa keberadaan hirarki Peraturan Perundang-Undangan sangat menentukan sistem hukum nasional dalam mencapai tujuan negara. Begitu pula dalam perjalanan historis ketatanegaraan Indonesia, penataan urutan norma baru dikenal dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Praktis sebelum itu, Indonesia tidak mengenal hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

#### **b. Urgensi TAP MPR Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011**

Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa dampak pada kedudukan MPR. Karena MPR tidak lagi

menjadi sebuah Lembaga Negara yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perubahan tersebut juga berimplikasi kepada status dari produk hukum yang di bentuk oleh MPR, yaitu berupa Ketetapan MPR (TAP MPR). Oleh karena itu, Pasal I Aturan Tambahan UUD RI 1945 memberikan tugas kepada MPR agar mengeluarkan suatu putusan untuk meninjau status hukum TAP MPRS maupun TAP MPR yang dikeluarkan sejak Tahun 1960-2002. Pasal I Aturan Tambahan UUD RI 1945.

#### **B. Implikasi Dikembalikannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Atau Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**

Setelah kita dapat melihat penjelasan mengenai kedudukan TAP MPR serta politik hukum terhadap pengembalian TAP MPR ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Menarik kemudian untuk ditelaah lebih lanjut bagaimana implikasi terhadap dikembalikannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan terbaru setelah sebelumnya sempat dihilangkan, mengingat MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat TAP MPR dan telah berubahnya kedudukan serta kewenangan MPR sebagai lembaga

<sup>16</sup> Maruarar Siahaan, "Politik Hukum Nasional Indonesia dalam Era Reformasi", *Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence (CIC Jure)*, Jakarta, 31 Januari 2011, hlm 67

<sup>17</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, "Dasar-Dasar Politik Hukum" Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm 18.

negara pasca amandemen UUD 1945.

**a. Implikasi Yuridis terhadap Jumlah TAP MPR yang masih berlaku berdasarkan Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 yang ditunjuk sebagai TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan hanya TAP MPR yang masuk dalam Pasal 2 dan Pasal 4. Tetapi, menjadi kontraproduktif kemudian karena tidak keseluruhan dari TAP MPR dalam Pasal 2 dan Pasal 4 masih memiliki daya keberlakuan.

TAP MPR dimasukkan kembali dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Tentu jika argumentasi yang diajukan hanya semata untuk melakukan *preserve and strengthen* terhadap keberadaan TAP MPR, menjadi tidak relevan jika dibandingkan dengan implikasi lain yang ditimbulkan oleh re-eksistensi TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Tidak masuknya TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan tentu tidak dapat dimaknai sempit bahwa TAP MPR menjadi tidak berlaku dan membuat kewibawaan kelembagaan MPR sirna. Bahwa masuk tidaknya TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang, tetapi tentu harus tetap mempertahankan implikasi yang ditimbulkan dari pilihan kebijakan tersebut.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Hlm. 169

**c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Memperkuat Kekuatan Hukum TAP MPR Nomor 1/MPR/2003**

Salah satu perubahan substansi di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah Penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan Perundang-Undangan dan hierarkinya diletakkan di atas UU di bawah UUD 1945. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf B UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Dalam penjelasan tentang Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa:

*“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 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.”*

Hal ini berarti bahwa, TAP MPR akan selamanya berlaku sebagai produk peraturan yang mengikat untuk umum. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 ini tidak membenarkan pada kewenangan MPR untuk bisa lagi menerbitkan TAP MPR yang bersifat mengatur

(*regeling*) bertujuan untuk menjaga status hukum dari TAP yang sudah ada dan yang masih berlaku.

**d. Implikasi Yuridis Kedudukan TAP MPR RI Dalam Hirarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya.<sup>19</sup> Maka lembaga negara mempunyai kewenangan yang terpisah dari dengan lembaga negara lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak adanya monopoli kekuasaan terhadap kewenangan lembaga negara lain, sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Mengingat perlu adanya pembaharuan produk hukum agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga hukum bukan hanya sebagai pelengkap administrasi negara saja akan tetapi juga mempunyai peranan yang sangat penting dalam memajukan ketatanegaraan Indonesia serta meningkatkan pembangunan terhadap masyarakat agar menjadi lebih berkembang sesuai dengan tuntutan zaman. Sumber hukum yang terdiri dari sumber hukum dalam arti materiil dan formil, berdasar ketentuan Lampiran II Ketetapan

MPRS-RI No. XX/MPRS/1966 jo. Pasal 2 Ketetapan MPR-RI Nomor III/MPR/2000 jo. Pasal 4 ayat (4) Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/2003, maka TAP MPR dinyatakan sebagai sumber hukum formil dan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Dengan tegas dinyatakan bahwa kedudukannya dalam tata urutan perundang-undangan berada di atas Undang-Undang yang diartikan bahwa kedudukan MPR berada di atas kedudukan Presiden dan DPR sebagai pembentuk Undang-Undang. Kedudukan TAP MPR berada di atas kedudukan Undang-Undang.

Mahfud MD menyebut agenda ini sebagai “Sapu Jagat”, yakni TAP MPR yang menyapu semua TAP MPR/S yang pernah ada untuk diberi status baru.<sup>20</sup>

**e. Implikasi Yuridis Terhadap Kewenangan Untuk Melakukan Pengujian Terhadap TAP MPR RI.**

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, TAP MPR kembali dimasukkan dalam hirarki perundang-undangan yang secara otomatis TAP MPR yang masih berlaku dapat menjadi norma atau peraturan rujukan untuk membuat peraturan dibawahnya, begitu pula sebaliknya seharusnya TAP MPR dapat menjadi alat uji untuk peraturan dibawahnya yang substansinya dianggap bertentangan dengan TAP MPR. Demi tercapinya konsistensi tata urutan, maka secara normatif UU berada dibawah TAP

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi dan konstiusionalisme Indonesia”, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 58

<sup>20</sup> <http://gagasanhukum.wordpress.com/2013/07/22/Kedudukan-TAP-MPR-dalam-Sistem-Perundang-undangan-Indonesia-Bagian-II/> dilihat tanggal 4 febuari 2015 pukul 22.30

MPR maka secara otomatis pula maka Undang-undang harus sesuai dengan TAP MPR, jika tidak sesuai maka harus dilakukan pengujian. Meskipun MPR tidak akan membentuk TAP MPR lagi yang mengatur secara umum (*regeling*), akan tetapi tidak akan menutup kemungkinan bahwa akan terdapat permohonan pengujian TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 oleh warga negara yang mempunyai *legal standing* dimana hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakunya TAP MPR yang masih berlaku tersebut.<sup>21</sup>

**f. Implikasi Yuridis dikembalikannya TAP MR kedalam Hirarki peraturan perundangan-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu munculnya potensi pertentangan TAP MPR dengan konstitusi.**

Salah satu implikasi yang membuat penempatan TAP MPR dalam hierarki menjadi dilematis adalah potensi pertentangan TAP MPR dengan konstitusi. Beberapa indikasi munculnya pertentangan TAP MPR dengan konstitusi dapat dilihat dari uraian berikut ini:

1. Masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan justru melahirkan persoalan hukum baru, yaitu pertentangan antara Ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor

I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

2. Berkaitan dengan sejauh mana sinkronisasi antara TAP MPR, UU No.12 Tahun 2011 serta fungsi dan kedudukan MPR pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Adanya jenis peraturan perundang-undangan yang lain selain yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat diketahui dari rumusan Pasal 8 UU tersebut. Pasal delapan menentukan 2 hal, yaitu:<sup>22</sup> *pertama*, jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dan *kedua*, Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

**A. Saran**

1. Politik hukum pengembalian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kedalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

<sup>21</sup>

[http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3982/4/T1\\_312009041\\_BAB%20III.pdf](http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3982/4/T1_312009041_BAB%20III.pdf) Dikunjungi Tanggal 12 Maret 2015 Pukul 03.00 Wib

<sup>22</sup> Delfina Gusman, "Problematika Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Vol. 1 No. 1 Januari-Juni 2012, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, hlm. 10

seharusnya tidak lagi menimbulkan permasalahan dalam konteks negara hukum Indonesia baik dari pengembaliannya maupun ketetapan-ketetapan yang berlaku didalamnya. Pengembalian TAP MPR kedalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan terkesan dipaksakan, jika didalam TAP MPR dianggap masih ada aturan atau ketetapan yang harus diberikan kedudukan hukumnya secara pasti didalam konstitusi kenapa TAP MPR yang dianggap penting tersebut tidak dibuatkan saja Undang-Undanganya seperti beberapa TAP MPR yang telah ditransformasikan menjadi Undang-Undang.

2. Harus ada lembaga yang berwenang untuk menguji TAP MPR jika bertentangan dengan UUD 1945 ataupun menguji TAP MPR terhadap aturan yang ada dibawahnya jika TAP MPR tetap diletakkan dibawah UUD 1945, hal ini untuk menghindari agar tidak terjadi kekosongan hukum dan menjamin keadilan substansif. Sehingga perlu dilakukan revisi terhadap kewenangan lembaga yang akan diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap TAP MPR jangan hanya sebatas kewenangan yang hanya diberikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan seperti yang tertulis saat ini. Menurut penulis lembaga yang cocok untuk diberikan kewenangan menguji

ini adalah Mahkamah Konstitusi. Jika keberadaan lembaga yang berwenang untuk melakukan *judicial review* terhadap substansi keberlakuan TAP MPR didalam konstitusi Indonesia maka segera *judicial review* terhadap TAP MPR ini dapat segera dilakukan agar tidak ada lagi polemik yang terjadi seperti misalnya ada kontradiksi terhadap keberadaan TAP MPR didalam Peraturan Perundang-Undangan untuk menjamin kepastian hukum didalam masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Asshiddiqie Jimly dan Muchmad Ali Safa'at, "*Teori Hans Kelsen tentang hukum*," Jakarta, Konstitusi Press, 2006. hlm 87.

Asshiddiqie Jimly. "*Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*", diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 58

Budiarjo Miriam. "*Dasar Dasar Ilmu Politik*", Penerbit PT. Gramedia, Jakarta. 1982 hlm 87.

Haryono Dodi. "*Ilmu Perundangan-Undangan Pekanbaru*" UR Press 2012 hlm 57.

Hakim, Abdul Aziz. 2011. "*Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar hlm 45

Huda Ni'matul, "*Hukum Tata Negara Indonesia*", PT Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 38.

Masriani Yulies Tiena. *“Pengantar hokum Indonesia”* Penerbit PT sinar Grafika Jakarta 2004 hlm 48

Mahfud MD Moh. *“Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia”*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001, hlm. 35

Natabaya, *“Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.112.

Philips O. Hood, Paul Jackson and Patricia Leopold, *“Constitutional and Administrative Law,”* London: Sweet and Maxwell, 2001, hlm 10-11.,dalam Jimly Asshiddiqie Pengantar...,op,cit hlm 283

Soeprapto Maria Farida Indrati, *“Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan”*. Kanisius, Yogyakarta,2010 hlm. 41.

Soemantri Sri. *“Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 45 sebelem dan Sesudah Perubahan UUD 45”*. Alumni Bandung, 2006, Hlm. 35

Soeprapto Maria Farida Indrati. *“Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya”*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 228.

Sitorus Oloan dan Darwinsyah minin, *“Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum”*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta:2003, hlm. 33.

Siahaan Maruarar. *“Politik Hukum Nasional Indonesia dalam Era Reformasi”*, Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence (CIC Jure), Jakarta, 31 Januari 2011, hlm 67.

Syaukani Imam dan A. Ahsin Thohari, *“Dasar-Dasar Politik Hukum”* Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm 18.

## **B. Peraturan Perundang-undangan.**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

## **C. Jurnal**

Aziz Machmud. *“Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”*, *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 5 Oktober 2010, Padang: Fak. Hukum Univ. Andalas Padang, 2010 hlm. 118.

Gusman Delfina Gusman, *“Problematika Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”*, *Jurnal Yustisia*, Vol. 1 No. 1 Januari-Juni 2012, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, hlm. 10

## **D. Website**

<http://gagasanhukum.wordpress.com/2013/07/22/Kedudukan-TAP-MPR-dalam-Sistem-Perundang-undangan-Indonesia-Bagian-II/> dilihat tanggal 4 febuari 2015 pukul 22.30

[http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3982/4/T1\\_312009041\\_BAB%20III.pdf](http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3982/4/T1_312009041_BAB%20III.pdf) Dikunjungi Tanggal 12 Maret 2015 Pukul 03.00 Wib

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/KEDUDUKAN-KETETAPAN-MPR.pdf>. Dikunjungi

Tanggal 12 Maret 2015 Pukul 10.00  
WIB

\_\_\_\_\_, "*Kamus Besar  
Indonesia Departemen Pendidikan  
dan Kebudayaan*", Balai Pustaka,  
Jakarta : 1996, hlm. 951.

[http://www.kamusbesar.com/  
14174/hierarki](http://www.kamusbesar.com/14174/hierarki) (Terakhir kali  
dikunjungi pada tanggal 20 April  
2013 pukul 02:20 WIB)