

Keberadaan Ketetapan MPRS/MPR dalam Perspektif Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹

Oleh: Yuliandri²

A. Pendahuluan

Dengan kesepakatan bulat semua fraksi yang ada, DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada tanggal 12 Agustus 2011, Presiden mengesahkan RUU tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011).

Secara substansi, UU Nomor 12 Tahun 2011 memuat beberapa materi yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Undang-Undang baru ini juga memuat perihal teknik penyusunan Naskah Akademik dari Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (sebagaimana dimuat dalam Lampiran I).

Dari sekian banyak materi yang diubah, salah satu perubahan signifikan dari UU ini adalah terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Misalnya berbagai jenis peraturan perundang-undangan seperti Peraturan MPR, DPR, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan peraturan lembaga negara lainnya, yang sebelumnya diletakkan dalam penjelasan UU Nomor 10 Tahun 2004, dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 justru diletakkan pada bagian batang tubuh.

Begitu juga dengan hierarki peraturan perundang-undangan, juga terjadi perubahan yang tidak kalah penting, yaitu terkait dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Sebelumnya dalam UU Nomor 10

¹ Makalah disampaikan dalam Sarasehan Nasional dalam Rangka Memperingati Hari Konstitusi dan HUT ke 67 MPR- RI, dengan Tema: "Implementasi Ketetapan MPR RI dalam Mewujudkan Sistem Hukum yang Demokratis dan Berkeadilan" (Pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), Jakarta 29 Agustus 2012.

² Guru Besar Ilmu Perundang-undangan pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

Tahun 2004, TAP MPR tidak dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 tahun 2012 tentunya akan berimplikasi terhadap eksistensi TAP MPR itu sendiri, terutama pada tataran keberadaan menurut UUD 1945 setelah amandemen. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah : apakah TAP MPR merupakan peraturan perundang-undangan, sehingga ia dijadikan sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011? Bila ia, apa dasar konstitusionalnya?

Seiring dengan persoalan di atas, juga muncul sebuah pertanyaan : apa yang mendasari sehingga DPR bersepakat untuk memasukkan kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Hal ini perlu didalami untuk melihat kerangka logis *legal policy* pembuat undang-undang dalam menentukan pilihan politik hukum ditetapkan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2012.

Tulisan ini dimaksudkan memaparkan analisa terhadap alasan dimasukkannya TAP MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Lebih jauh dari itu, makalah ini secara khusus juga akan mengkaji keberadaan Ketetapan MPRS/MPR dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, baik pada aspek legalitasnya maupun terkait implikasi yang ditimbulkan akibat dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

B. Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011

1. Alasan dan/ atau Pertimbangan

Salah satu alasan kenapa UU Nomor 12 Tahun 2011 dibentuk adalah atas pertimbangan bahwa UU Nomor 10 Tahun 2004 memiliki sejumlah kekurangan atau kelemahan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat, khususnya terkait aturan pembentukan peraturan perundang-

undangan yang baik.³ Seiring dengan itu, atas alasan perkembangan politik hukum di Indonesia, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinilai sering menemui benturan dengan undang-undang lain dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan paradigma hukum pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴

Kelemahan UU Nomor 10 Tahun 2004 diperjelas dalam Penjelasan Umum UU Nomor 12 tahun 2011. Dalam Penjelasan Umum tersebut dinyatakan terdapat empat kelemahan UU Nomor 10 Tahun 2004, yaitu :

1. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Dari sisi teknis pembentukan UU Nomor 12 Tahun 2011, secara normatif, kelemahan UU Nomor Tahun 2004 yang menjadi alasan pergantian dapat dipahami. Hanya saja, bila diamati lebih jauh, apakah alasan yang dicantumkan dalam konsideran maupun Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 2011 cukup menjadi alasan untuk mengambil pilihan melakukan pergantian undang-undang? Bukankah pilihan mengganti UU Nomor 10 Tahun 2004 dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 memberi pengertian bahwa secara keseluruhan (kalau tidak dikatakan lebih dari 50%) mempunyai problem dalam menampung kebutuhan hukum masyarakat?

Pilihan ini agaknya berbeda dengan banyak undang- undang lain. Dimana pada umumnya bila hanya untuk melakukan penyempurnaan terhadap substansi yang sudah ada biasanya dilakukan dengan mekanisme perubahan. Tidak mesti dengan melakukan pengantian undang-undang.

³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Konsiderans menimbang huruf c

⁴ Pembahasan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, <http://www.djpp.depkmham.go.id/kegiatan-umum/1181-pembahasan-ruu-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 26 Agustus 2012

Dari sisi substansi, untuk maksud memperbaiki kelemahan dan melengkapi kekurangan UU Nomor 10 Tahun 2004, dalam UU Nomor 12 Tahun 2012 dimuat beberapa materi baru. Salah satunya adalah penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.⁵ Hanya saja, bagian penjelasan umum UU ini tidak menguraikan lebih lanjut alasan, mengapa Ketetapan MPR dimasukkan kembali sebagian salah satu peraturan perundang-undangan dan ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Sejauh yang dapat dilacak, dimasukkan TAP MPR sebagai satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan karena alasan masih terdapat sejumlah TAP MPR dalam berbagai jenis masih eksis. Baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat keputusan (*beschikking*).⁶ Bila alasan yang dikemukakan Mantan Menteri Hukum dan HAM, Patrialis Akbar tersebut benar adanya dan juga menjadi alasan bagi DPR untuk menyetujui dimasukkannya kembali TAP MPR menjadi salah satu jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan, kiranya telah terjadi sebuah kekeliruan dalam memandang keberadaan TAP MPR yang masih ada. Kekeliruan dimaksud menjadi alasan untuk menolak alasan memasukan kembali TAP MPR dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan.

2. Keberadaan TAP MPR Sebagai Peraturan Perundang-undangan

Dengan dimasukkan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan serta ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada posisi di bawah UUD 1945, menimbulkan pertanyaan terkait keberadaan TAP MPR. Apakah TAP MPR merupakan peraturan perundang-undangan? Sehingga TAP MPR beralasan secara konstitusional untuk dimasukkan menjadi salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Terkait pertanyaan di atas, Harun Alrasyid pernah mengatakan bahwa TAP MPR tidak bisa dijadikan peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal

⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Penjelasan Umum

⁶ Tarik Menarik dalam Menyusun Hirarkhi Perundang-undangan, <http://www.fh.widyamataaram.ac.id/berita-104-tarik-menarik-dalam-menyusun-hierarki-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 26 Agustus 2012

yang bersifat mengatur (*regeling*).⁷ Menyambung apa yang dikatakan Harun Alrasyid, sekalipun dengan bahasa yang agak lebih lunak, Mahfud MD mengatakan, sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945, Ketetapan MPR bukan lagi sebagai peraturan perundang-undangan.⁸ Mengamini pendapat Mahfud, dapat dipahami bahwa perubahan UUD 1945 membawa konsekuensi terhadap kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Pada saat bersamaan, perubahan UUD 1945 juga berdampak terhadap produk hukum yang dibentuk oleh MPR.

Sebelum perubahan UUD 1945, beberapa ketentuan UUD 1945 yang disetir sebagai dasar hukum keberadaan TAP MPR antara lain :

1. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, Segala *putusan* Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak .
2. Pasal 3 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat *menetapkan* Undang-undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan Negara.
3. Pasal 6 UUD 1945, Presiden dan wakil Presiden *dipilih* oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

Kata "*putusan*" dalam Pasal 2 ayat (1), kata "*menetapkan*" dalam Pasal 3 dan kata "*dipilih*" dalam Pasal 6 punya konsekuensi terhadap timbulnya kewenangan MPR untuk melahirkan produk hukum. Oleh karena MPR merupakan lembaga tertinggi pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka setiap keputusan MPR mesti dituangkan dalam sebuah produk hukum yang bentuk hukumnya harus berada di atas produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga yang ada di bawah MPR. Atas alasan tersebut, bentuk peraturan yang dipilih adalah ketetapan. Dimana secara hierarkis, Ketetapan MPR berada di atas undang-undang dan di bawah Undang-Undang Dasar.⁹

Singkatnya, UUD 1945 memang tidak secara tegas memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam bentuk ketetapan. Hanya saja, lahirnya ketetapan MPR didasarkan pada dua hal, yaitu : *pertama*, adanya ketentuan tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat dalam UUD 1945.¹⁰ Ketentuan tersirat tersebut muncul dari

⁷ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 32

⁸ *Ibid.*

⁹ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Masa Depan*, FHUII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 280-281

¹⁰ *Ibid.* hlm. 281

Pasal-pasal UUD 1945 sebagaimana dimaksud di atas; *kedua*, bentuk hukum TAP MPR merupakan praktik konvensi ketatanegaraan dibidang perundang-undangan.¹¹ Praktek atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber Hukum Tata Negara dan terdapat pada setiap negara. Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negara itu. Undang Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.¹²

Dengan terjadinya perubahan UUD 1945, dimana Pasal-pasal UUD 1945 yang dinilai memberi lampu hijau bagi keberadaan TAP MPR juga telah diubah, maka juga punya konsekuensi terhadap produk hukum MPR itu sendiri. Kata “putusan” dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen tentunya tidak lagi menyiratkan bahwa MPR diperkenankan membentuk TAP MPR yang terkategori peraturan perundang-undangan. Sebab, putusan tersebut hanya ditujukan dalam rangka melaksanakan kewenangan MPR yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945. Begitu juga dengan kata “menetapkan” dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 juga tidak memberi isyarat membolehkan MPR menerbitkan produk hukum yang terkategori peraturan perundang-undangan. Sebab, kata “menetapkan” dalam Pasal dimaksud secara pasti hanya bagi Putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.¹³ Sehingga tidak ada lagi ketentuan dalam UUD 1945 yang menyiratkan adanya dasar hukum bagi keberadaan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Setelah perubahan UUD 1945, praktik konvensi ketatanegaraan sebagai dasar keberadaan TAP MPR juga tidak lagi dapat diterima. Sebab, secara tersirat UUD 1945 juga mengatur, peraturan perundang-undangan yang langsung berada di bawah UUD adalah undang-undang. Tentunya, alasan konvensi ketatanegaraan tidak dapat mengenyampingkan norma yang secara tegas ada dalam konstitusi.

¹¹ Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 257 baca juga Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hlm. 32

¹² Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hlm. 32

¹³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, hlm. 203

Memperkuat argumen di atas, rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 mengisyaratkan TAP MPR tidak lagi menjadi peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 24 C ayat (1) dinyatakan, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...”* Rumusan tersebut mengandung dua makna. *Pertama*, karena yang diuji terhadap UUD itu adalah undang-undang, maka dapat dipastikan tidak ada jenis peraturan perundang-undangan yang mengantarai UU dengan UUD. *Kedua*, rumusan tersebut juga berarti, tidak ada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di bawah UUD selain undang-undang. Dengan demikian, jika dalam praktik atau dalam aturan undang-undang terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari undang-undang selain UUD, maka dapat dikatakan bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Begitu juga dengan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyatakan, *“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.”* Ketentuan ini memerintahkan MPR untuk meninjau status hukum Ketetapan MPR. Perintah Pasal ini mengandung makna bahwa status hukum keberadaan TAP MPR tidak lagi sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁴

3. Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang- undangan

UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang Jenis, Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 Ayat (1). Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan terdiri atas:

- Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang- undang/ Peraturan Pemerintah Penganti Undang- undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

¹⁴ Mahfud MD., *Op.cit.*, hlm. 33

Ada beberapa hal yang dapat dijelaskan dari penentuan hierarki peraturan perundang-undangan dimaksud apabila dibandingkan dengan jenis dan hierarki yang diatur sebelumnya dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, yakni: *Pertama*, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan; dan *Kedua*, memisahkan dalam hierarki yang berbeda antara Peraturan Daerah Propinsi dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. *Ketiga*, diakuinya keberadaan dari jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang sebelumnya hanya dicantumkan dalam penjelasan.

Dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 memang diiringi dengan sebuah penjelasan. Dimana dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dikatakan, 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.

Disamping alasan TAP MPR tidak lagi terkategori sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, juga masih terdapat beberapa catatan lain terkait dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

Pertama; memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu yang tidak urgen. Malah terkesan berlebihan. Sebab, tanpa mencantumkan dan meletakkannya dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimaksud masih tetap diakui keberadaannya.

Secara konstitusional, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi

untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. Oleh karena itu, mandat Pasal I Aturan Tambahan tersebut akan otomatis menjadi dasar hukum bagi TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Jadi, dasar pemberlakuan TAP MPR yang masih dinilai berlaku adalah TAP MPR itu sendiri, bukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah TAP MPR.

Kedua, bila alasan dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah karena masih banyaknya TAP MPR yang berlaku, lalu dengan memasukkannya ke dalam hierarki akan mengesahkan keberadaannya pada tingkat hierarki di bawah UUD dan di atas undang-undang, maka pemahaman yang muncul adalah undang-undang-lah yang menjadi dasar hukum keberadaan TAP MPR yang masih eksis. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar hukum keberadaan TAP MPR. Secara hukum tentunya hal ini tidak logis. Bagaimana mungkin produk hukum yang lebih rendah menjadi dasar hukum pemberlakuan produk hukum yang hirarkhinya lebih tinggi? Bukankah secara teori, hukum yang lebih tinggi yang semestinya menjadi landasan atau sumber bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah?

Ketiga, dimasukkannya TAP MPR dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan merupakan kesia-siaan. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan TAP MPR itu adalah TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Bila dibaca lebih jauh, TAP MPR yang dimaksud dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan TAP MPR yang keberadaannya bersifat sementara. Dalam arti, bila undang-undang terkait materi yang diatur dalam TAP MPR tersebut terbentuk, maka TAP MPR tersebut tidak berlaku lagi. Artinya, TAP MPR yang dimaksud tidak akan ada lagi. Dengan demikian, memasukkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undang menjadi kehilangan makna.

Bilapun tetap akan ada TAP MPR yang akan eksis, itupun hanya dua TAP MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yaitu : Ketetapan MPR tentang Pembubaran PKI dan Ketetapan MPR tentang Politik Ekonomi dalam rangka

Demokrasi Ekonomi. Dua ketetapan ini memiliki batas atau syarat yang cukup abstrak. Sehingga sulit memprediksi kapan TAP MPR ini akan berakhir. Walaupun demikian, kedua TAP ini tidak memerlukan pengakuan dari sebuah undang-undang untuk keberlakuannya. Melainkan cukup dengan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 saja.

Keempat, karena UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak hanya mengatur Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, tetapi juga menyebutkan kedudukan Undang Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum dasar dalam perundang-undangan. Seyogyanya, UU Nomor 12 Tahun 2011 juga menjelaskan kedudukan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki, dan tidak hanya menunjuk status dari beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Sementara yang masih berlaku untuk dijadikan alasan masuknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai bagian dari hierarki Peraturan Perundang-undangan.

C. Kedudukan Peraturan perundang- undangan selain yang terdapat dalam Hierarki Peraturan Perundang- undangan.

Ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang pengakuan terhadap jenis Peraturan Perundang- Undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1). Dimana masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis peraturan dimaksud mencakup: Peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, 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.

Pengakuan terhadap jenis Peraturan Perundang- undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011, diberikan batasan atau syarat bahwa peraturan perundang- undangan dimaksud diakui sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan

kewenangan. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 8 Ayat (1) dan (2), dijelaskan bahwa; Peraturan Menteri yang dimaksud adalah peraturan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Kemudian, yang dimaksud dengan berdasarkan kewenangan adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Secara teori dapat dikemukakan bahwa, kedudukan peraturan perundang-undangan selain yang terdapat dalam hierarki termasuk kategori peraturan yang bersifat delegasi. Delegasi merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawab sendiri.¹⁵ Dalam hubungan itu, jika kekuasaan yang dilimpahkan atau didelegasikan itu adalah kekuasaan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making* atau *law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan regulasi (*delegation of the rule-making power*) tersebut berarti, terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya, perlu ditambahkan bahwa pendelegasian kewenangan pengaturan itu baru dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu:¹⁶ *pertama*, adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; *kedua*, adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau *ketiga*, adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa menyebutkan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Berkaitan dengan kedudukan peraturan perundang-undangan selain yang terdapat dalam hierarki dapat dikemukakan beberapa catatan. *Pertama*, terminologi Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penyebutan bentuk hukum ini dapat saja berpeluang untuk dimaknai menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal terdapat pemikiran baru apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat ketetapan untuk menjalankan kewenangannya. Potensi tersebut dapat saja terjadi sekalipun Pasal 7 ayat 1 telah

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 264.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 266

memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah “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.

Kedua, menentukan tempat dalam hierarki. Beberapa Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, tidak menjelaskan secara tegas dimana tempatnya dalam hierarki. Hal demikian akan menimbulkan kerancuan dalam menentukan daya berlaku dan daya mengikat dari Peraturan Perundang-undangan dimaksud, terutama bila dihubungkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1).

Ketiga, penentuan materi muatan. Tidak dapat dipungkiri, adakalanya materi muatan dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, berpotensi untuk bertentangan dan atau lebih luas mengatur materi muatan yang semestinya diatur oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1). UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak memberikan solusi atas persoalan ini. Bila prinsip-prinsip hierarki yang dijadikan sebagai solusi, tentunya hal itu menjadi tidak bermakna. Sebab, materi muatannya memuat norma yang bertentangan (*contra legem*), serta terjadi ketidaksesuaian norma (*praepria*).

D. Penutup

Demikian pokok-pokok pikiran tentang Tinjauan Hukum terhadap Ketetapan MPRS/MPR dalam Perspektif Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Semoga bermanfaat demi *untuk kedjajaan bangsa*, sesuai dengan motto Universitas Andalas.

Jakarta, 29 Agustus 2012.