

KONSTITUSIONALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM PASAL 7 AYAT (1) BUTIR B UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Joko Widodo

Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jl. Arjuna Utara No. 9, Tol Tomang, Kebon Jeruk, Jakarta – 11510
joko.widarto@esaunggul.ac.id

Abstract

This research goal's is knowing the decrees of The People's Consultative Assembly background in Article 7 Subsection (1) item b The Act Number 12 of 2011 about regulation of legislation and its constitutionality explain. This description and explanation based on arrangement of constitutional law in case regulation of legislation formated that give priority to conceptual scientific perception. So that it is use method of research normative law by collecting, finding, and analyze source of law, either primary law that authoritative character or secondary law that non authoritative character. The result of research says that background of the decrees of People's Consultative Assembly in Article 7 Subsection (1) item b The Act Number 12 of 2011 is giving certainty of law related with the hierarchy of regulation of legislation in Unity Country Republic of Indonesia. In other hand, its constitutionality is in Clause I of Additional Provisions of The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia says: "The People's Consultative Assembly is tasked to undertake a review of the content and the legal status of the decrees of The Provisional People's Consultative Assembly and the People's Consultative Assembly for decision by The People's Consultative Assembly at its session in 2003.

Keywords: *constitutionality, the people's consultative assembly, the act number 12 of 2011*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui latar belakang munculnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 7 ayat (1) butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan menjelaskan konstitusionalitasnya. Deskripsi dan paparan tersebut berpedoman pada pengaturan hukum tata negara di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengedepankan wawasan keilmuan secara konseptual. Oleh karena itu digunakan metode penelitian hukum normatif dengan mencari dan mengumpulkan serta menganalisa bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer yang berkarakteristik otoritatif maupun bahan hukum sekunder yang mempunyai karakteristik non-otoritatif. Hasil penelitian menyebutkan bahwa latar belakang keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 7 ayat (1) butir b Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum berkaitan dengan masalah hirarki peraturan perundang-undangan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan konstitusionalitasnya terdapat pada ketentuan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "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".

Kata kunci: konstitusionalitas, ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pendahuluan

Negara Republik Indonesia (NRI) sebagai hasil Proklamasi Tanggal 17 Agustus 1945 dengan konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan negara berdasar atas

hukum (*rechtstaat*). Pilar utama dalam mewujudkan prinsip negara hukum, salah satunya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*). *Rechtstaat* mempunyai arti sebagai negara pengurus (*verzorgingsstaat*)

sebagaimana makna bunyi dari Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 bahwa:

“... untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan kedilan sosial...”.

Pengembangan tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum mengurgensikan arti pembentukan peraturan perundang-undangan guna pengurusan negara demi kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, maupun pertahanan dan keamanan. Sehingga, terasa makin penting fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan.

T. Koopmans (Soeprapto, 2007) menyebutkan bahwa fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat (*de wetgever streeft neet meer primair naar codificatie maar naar modificatie*).

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik memerlukan pembuatan peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dengan karakteristik tersebut sampai kini masih “timbul-tenggelam”.

Pada masa awal sejarah perundang-undangan NRI merupakan sebuah kewajaran jika belum menuangkan jenis dan tata urutan atau tata susunan peraturan perundang-undangan dalam suatu instrumen hukum secara teratur dan komprehensif. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 (UU No. 1 Th. 1950) tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (dikeluarkan berdasarkan UUD 1945) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik

Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan Mengumumkan dan Mulai Berlakunya UU Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal (UU No. 2 Th. 1950) yang dikeluarkan berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (KRIS 1949) mengatur mengenai jenis-jenis peraturan perundang-undangan namun belum ditata secara hirarki berdasarkan teori *stufen* (jenjang) norma hukum Hans Kelsen ataupun Hans Nawiasky (www.djpp.depkumham.go.id., 2013).

Surat Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) No. 2262/HK/59 Tanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan-peraturan Negara dan Surat Presiden kepada DPR No. 2775/HK/59 Tanggal 22 September 1959 tentang Contoh-contoh Peraturan Negara, serta Surat Presiden kepada DPR No. 3639/HK/59 Tanggal 26 Nopember 1959 tentang Penjelasan Atas Bentuk Peraturan Negara juga belum melakukan hal tersebut. Jenis peraturan perundang-undangan dalam surat-surat ini belum ditata secara hirarkis. Misalnya Peraturan Pemerintah (PP) diletakkan di atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Setelah masa pemerintahan Orde Lama (Orla) berakhir, Dewan Perwakilan Rakyat – Gotong Royong (DPR – GR) pada Tanggal 9 Juni 1966 mengeluarkan memorandum dengan judul “Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia” yang berisi antara lain:

- a. Pendahuluan yang memuat latar belakang ditumpasnya pemberontakan Gerakan Tiga Puluh September Partai Komunis Indonesia (G-30-S PKI);
- b. Sumber Tertib Hukum RI;
- c. Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI;
- d. Bagan/Skema Susunan Kekuasaan NRI.

Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pada Tanggal 20 Juni sampai dengan 5 Juli 1966 mengangkat Memorandum DPR-GR tersebut menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 (Tap MPRS No. XX/MPRS/1966) dalam Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang memuat secara hirarkis jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut (Rahimullah, 2006):

1. UUD 1945;
2. Tap MPR;
3. UU/Perpu;
4. PP;
5. Keputusan Presiden (Kepres);

6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:

- Peraturan Menteri (Permen);
- Instruksi Menteri (Inmen);
- dan lain-lainnya.

Tap MPRS ini dalam Sidang MPR Tahun 1973 ditetapkan sebagai Tap MPR No. V/MPR/1973. Sedang pada sidang MPR Tahun 1978 ditetapkan sebagai Tap MPR No. IX/MPR/1978.

Setelah Pemerintahan Orde Baru (Orba) runtuh yang dimulai dengan berhentinya Presiden Soeharto Tanggal 21 Juli 1998 dengan menyerahkan kekuasaan kepada Wakil Presiden B.J. Habibie, kemudian dilanjutkan dengan Sidang Istimewa (SI) MPR pada tahun yang sama, dan dilanjutkan dengan Sidang Umum (SU) MPR Tahun 1999 hasil pemilihan umum (Pemilu), kemudian dilanjutkan dengan Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, barulah MPR menetapkan Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Tap MPRS No. XX/MPRS/1966. Jenis dan tata urutan (susunan) peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
2. Tap MPR;
3. UU;
4. Perpu;
5. PP;
6. Keputusan Presiden (Keppres); dan
7. Peraturan Daerah (Perda).

Kedua Tap MPR tersebut memperlihatkan bahwa dalam jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, Tap MPR tetap dipandang sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang penting.

Tetapi eksistensi Tap MPR "dihilangkan atau dikeluarkan" dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Th. 2004) sebagai peraturan perundang-undangan pertama yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan UUD NRI 1945 hasil amandemen. Pasal 7 Ayat (1) UU No. 10 Th. 2004 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut;

1. UUD NRI 1945
2. UU/Perpu
3. PP
4. Perpres
5. Perda.

Tata urutan tersebut kembali berubah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Th. 2011) yang diundangkan tanggal 12 Agustus 2011 dengan "memasukkan" kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Th. 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945
2. Tap MPR
3. UU/Perpu
4. PP
5. Perpres
6. Perda Propinsi
7. Perda Kabupaten/Kota.

UU No. 12 Th. 2011 juga menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkinya. Artinya ketentuan ini memulihkan kembali keberadaan Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan dengan kekuatan hukum lebih tinggi daripada UU.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka terdapat permasalahan dalam penelitian ini:

- (1) Bagaimanakah latar belakang keberadaan Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
- (2) Bagaimanakah konstitusionalitas Tap MPR pada Pasal 7 ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat teoritis tentu saja berkaitan dengan pengembangan hukum tata negara khususnya yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislatif drafting*). Manfaat demikian ini secara teoritis jelas dicanangkan kepada studi komprehensif untuk membangun pemahaman holistik mengenai hukum tata negara di bidang *legislatif drafting* yang secara khusus menyangkut pembentukan UU sebagai bagian dari *rechtsvorming* (pembentukan hukum) di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sedangkan manfaat praktis penelitian pada dasarnya bersangkut paut dengan kegunaan hasil penelitian yang dapat dimanfaatkan sebagai bahan pengkajian hukum praktis yang meliputi kegiatan pembentukan hukum, penemuan hukum, dan bantuan hukum. Temuan-temuan yang berasal dari pemikiran hukum yang bersumber dari hasil penelitian ini diharapkan turut membantu

peningkatan kapasitas (*capacity-building*) pembentukan UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di NKRI. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan harus semakin mengindikasikan adanya supremasi hukum di bidang *legislatif drafting* yang secara khusus berkaitan dengan pembentukan UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Sidharta, 2008).

Penelitian ini adalah penelitian hukum/yuridis normatif (*normative legal research*) yang mencari dan mengumpulkan serta menganalisa bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer yang berkarakteristik otoritatif dan bahan hukum sekunder yang mempunyai karakteristik non-otoritatif.

Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut dibuat (merupakan produk) badan atau lembaga yang berwenang menurut hukum, sehingga bersifat otoritatif (Cohen, 1978). Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri atas:

- a. UUD NRI 1945;
- b. UU No. 12 Th. 2011; dan
- c. Naskah Akademik Rancangan UU No. 12 Th. 2011.

Bahan hukum sekunder (*secondary sources or non authorities*) meliputi literatur, jurnal, makalah, majalah ilmu hukum, ensiklopedi, dan pendapat para ahli. Penggunaan bahan ini dengan pertimbangan karena muatan ilmiah yang terkandung di dalamnya berkaitan dengan konstitusionalitas Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011.

Karena penelitian ini merupakan hasil kajian pustaka (normatif) sebagai telaah untuk memecahkan problematika hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Oleh karena itu pendekatan yang dilakukan peneliti adalah sebagaimana yang disebutkan Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, yaitu :

1. Pendekatan yuridis, yakni fokus penelitian adalah UU No. 12 Th. 2011;
2. Pendekatan historik, yakni penelitian mengenai sejarah hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia;
3. Pendekatan komparatif, yakni penelitian ini membandingkan realitas politik (yuridis empiris) dan karakter produk hukum antar waktu (sesuai pendekatan historik); dan

4. Pendekatan politik, yakni telaah terhadap pertimbangan-pertimbangan elit kekuasaan politik dan partisipasi massa dalam pembuatan dan penegakan UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Soekanto dan Mamudji, 1985).

Seperti dikatakan Bagir Manan bahwa analisa hukum adalah tidak lain dari penyelidikan dan pengkajian menurut ilmu hukum atau *the science of law/rechtswetenschap* (Manan, 1990). Analisa penelitian ini didahului dengan pengumpulan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersebut diklasifikasikan untuk kemudian dicatat dan dimasukkan ke dalam daftar kartu (*card system*) sesuai dengan materi muatan dari permasalahan yang ada. Kartu-kartu yang dimaksud disusun secara terstruktur dan sistematis sesuai dengan urutan permasalahannya.

Langkah berikutnya adalah melakukan sistemisasi, interpretasi, dan analisa serta evaluasi bahan-bahan hukum, baik dari segi substansi maupun relevansi substansinya. Metode analisa lain yang digunakan adalah analisis isi (*content analysis*), terutama dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer. Yang dimaksud dengan *content analysis* adalah sebagaimana dirumuskan Holsti R.: "*content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages*" yakni suatu teknik untuk mengambil kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik khusus suatu pesan secara obyektif dan sistematis (Holsti, 1969).

Analisis isi dilakukan berdasarkan prinsip konsistensi logis antara asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Hal ini sekaligus untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan terhadap asas-asas yang dimaksud. Sedangkan untuk hasil penelitian lapangan, analisa dilakukan secara deduktif-kualitatif dengan menggunakan *historical law interpretation* atau interpretasi sejarah hukum. Hal ini dimaksudkan untuk dapat menelusuri dan mengetahui konsep atau pemikiran para ahli sebagai bahan atau dasar penyusunan argumentasi dalam membahas permasalahan penelitian. Penggunaan penafsiran dalam menganalisa bahan-bahan hukum sangat diperlukan untuk menghindari kesalahan dalam menangkap makna suatu naskah hukum atau peraturan perundang-undangan (Atmadja, 1996).

Latar Belakang Keberadaan Tap MPR Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir B UU No. 12 Th. 2011

UUD NRI 1945 sebagai Konstitusi NKRI merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan

kehidupan bernegara bagi bangsa Indonesia. Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat UUD NRI 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan negara yang berlaku di NKRI.

Salah satu hasil Perubahan Ketiga tersebut ialah Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagai konsekuensinya, pembentukan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya oleh DPR dan Pemerintah serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sangatlah penting bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut semakin penting, mengingat Indonesia menganut tradisi *civil law* yang menekankan pentingnya hukum tertulis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada norma atau tata cara tertentu yang sangat terkait dengan banyak hal, seperti sistem pemerintahan dan bentuk negara. Sejak Tahun 2004, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia didasarkan pada UU No. 10 Th. 2004. Dalam pelaksanaannya, terdapat banyak persoalan yang belum tertampung atau terakomodasi dalam UU ini, antara lain mengenai:

- jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan,
- materi muatan peraturan perundang-undangan,
- perencanaan peraturan perundang-undangan,
- penyusunan peraturan perundang-undangan,
- ketentuan pidana,
- pengundangan,
- penyebarluasan, dan
- beberapa permasalahan teknis lainnya.

Sehingga terjadi kekosongan hukum atas berbagai persoalan yang dihadapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Badan Legislasi (Baleg) DPR menggunakan hak konstitusional mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Inisiatif yang kemudian menjadi RUU Inisiatif DPR.

Karena secara substansi materi perubahan terhadap UU No. 10 Th. 2004 mencapai lebih dari lima puluh persen (50%), maka DPR mengajukan RUU penggantian terhadap UU No. 10 Th. 2004 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sesuai dengan bunyi konstitusi NKRI bahwa pembentukan UU yang baik, harmonis, dan mudah diterima dalam masyarakat merupakan salah

satu kunci utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Pasal 22A UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Selain itu, guna melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan sebagai pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. UU No. 12 Th. 2011 yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memberikan pengetahuan mengenai teknik penyusunan dan kerangka peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan dapat mengarahkan dan menjadi pedoman yang menjadikan adanya ketertiban dalam bentuk dan format pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Berdasarkan prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, maka UU No. 12 Th. 2011 menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan “hirarki struktural” yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma NKRI. Hirarkhi struktural menggambarkan hirarkhi susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pada sisi lain, UU ini juga mengakui “hirarkhi fungsional” artinya berdasarkan kewenangan delegasi, suatu UU dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hirarkhi struktural. Misalnya, delegasi langsung dari UU untuk mengatur lebih lanjut dengan peraturan DPR atau peraturan Bank Indonesia.

Reposisi Tap MPR tersebut dianggap sebagian kalangan merupakan kemunduran, karena sistem tata negara dan fungsi MPR sudah berubah. Berdasarkan ketentuan beberapa pasal dalam UUD NRI 1945, perubahan ini antara lain meliputi: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 ayat [2]), pengurangan wewenang MPR sehingga tinggal mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat [1]), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat [2]), memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat [3]), menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat [2]), dan menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau

tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat [3]).

Perubahan tersebut membawa implikasi mendasar terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR yang sering menghadirkan kesalahpahaman terhadap MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang, dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya, yaitu: Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, Mahkamah Agung (MA), dan MK.

Secara umum, implikasi dari perubahan UUD 1945, tentu saja memberikan akibat perubahan kedudukan dan kewenangan MPR. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain:

1. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagai perwujudan Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945, yakni menjadi representasi absolut dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca perubahan UUD 1945, kini memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya, yakni Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.
2. Sebagai konsekuensi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka MPR bukanlah lembaga perwakilan, akan tetapi cenderung menjadi “*joint sesion*” antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan UUD. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau diadakan jika berkenaan dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Sebagaimana pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa, organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsi-nya sedang dilaksanakan. Dalam pola negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia, supremasi parlemen yang memegang fungsi legislasi, hanya ada di tangan DPR dan DPD bukan di tangan MPR lagi.
3. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*). MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beshickking*). Penghilangan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara GBHN), berarti aturan dasar negara kita berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD NRI 1945. MPR kini tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar

negara (*grundnorm*) di luar UUD NRI 1945 yang bersifat mengatur.

Sejalan dengan point ke-3 di atas, Harun Al Rasyid menegaskan bahwa Tap MPR tidak bisa dijadikan sebagai peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat *regeling* (pengaturan). Lebih lanjut menurut Harun Al Rasyid, Tap MPR boleh saja ada, tetapi ia bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebatas penetapan (*beschikking*). Pandangan tersebut kemudian diterima dan dimasukkan ke dalam amandemen UUD 1945.

Jika di dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR masih masuk di dalam hirarkhi, namun di dalam UU No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR tidak lagi masuk di dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Konsekuensi tersebut terjadi dengan mengingat bahwa perubahan Pasal 3 UUD NRI 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang berisi peraturan yang berlaku keluar. Hilangnya kewenangan untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang mengatur keluar tersebut merupakan akibat adanya ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945 yang menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung oleh rakyat tersebut mempunyai akibat bahwa Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab menjalankan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, oleh karena Presiden bukan lagi merupakan mandataris MPR.

Perubahan posisi lembaga MPR tersebut juga berimplikasi kepada pergeseran tugas dan wewenang MPR. Pergeseran tugas dan wewenang MPR tersebut secara langsung mempengaruhi pula terhadap produk-produk peraturan yang dihasilkan, terutama Tap MPR. Sehingga semua ketetapan baik itu Tap MPRS maupun Tap MPR yang di keluarkan sejak Tahun 1960-sampai dengan Tahunj 2002 harus ditinjau status hukumnya.

Oleh karena itu, Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 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 NRI 1945, selengkapnya berbunyi: “*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”.

Pelaksanaan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 tersebut berupa aktifitas MPR sehingga dapat mengeluarkan Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR RI Tahun 1960-2002. Mengingat eksistensi demikian, maka ketetapan tersebut sering disebut sebagai *sunset close* amanat Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI 1945 dimana MPR sejak tahun 1960-2002 memiliki 139 Tap MPRS dan Tap MPR. 139 Tap ini diklasifikasikan dalam 6 (enam) kelompok sebagai berikut:

1. Tap MPRS dan Tap MPR RI yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku yang terdiri dari 8 (delapan) Tap,
2. Tap MPRS dan Tap MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan yang terdiri dari 3 (tiga) Tap,
3. Tap MPRS dan Tap MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 yang terdiri dari 8 (delapan) Tap,
4. Tap MPRS dan Tap MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang terdiri dari 11 (sebelas) Tap,
5. Tap MPRS dan Tap MPR RI yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 yang terdiri dari 6 (enam) Tap, dan
6. Tap MPRS dan Tap MPR RI yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan yang terdiri dari 104 Tap. “Namun saat ini dari 139 Tap, masih ada 13 Tap yang masih berlaku, yaitu 3 Tap yang masuk klasifikasi pasal 2 dan 10 Tap yang masuk klasifikasi pasal 4 Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003”.

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka Tap MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 Tap MPR yang masih berlaku. Tap MPR yang masih berlaku tersebut, adalah:

1. Tap MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau

Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

2. Tap MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Tap MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. Tap MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
7. Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
8. Tap MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
9. Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. Tap MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. Tap MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. Tap MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
13. Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketiga belas Tap MPR inilah yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan pengelompokan 11 Tap MPR yang sudah tidak berlaku akibat telah dibentuknya UU (Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003) dan 3 Tap MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 Tap MPR No. I/MPR/2003). Adapun Tap MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, secara otomatis tidak berlaku lagi akibat norma yang diatur didalamnya sudah terlaksana. Dengan demikian, sisa 2 Tap MPR yang masih berlaku hingga saat ini akibat status hukumnya yang tidak dicabut atau diganti melalui UU.

Selanjutnya Tap MPRS maupun Tap MPR yang di keluarkan sejak tahun 1960-2002 tersebut di atas, menurut sifatnya mempunyai ciri-ciri yang berbeda, dan dapat ditemukan beberapa jenis materi yang termuat didalamnya, dengan pengelompokan sebagai berikut:

1. Tap MPRS dan Tap MPR yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden,
2. Tap MPRS dan Tap MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*),
3. Tap MPRS dan Tap MPR yang bersifat mengatur kedalam (*interne regelingen*),
4. Tap MPRS dan Tap MPR yang bersifat deklaratif,
5. Tap MPRS dan Tap MPR yang bersifat rekomendasi, dan
6. Tap MPRS dan Tap MPR yang bersifat perundang-undangan.

Pada intinya TAP MPR No. I/MPR/2003 ini menjelaskan tentang bagaimana materi hukum dan status hukum dari semua Tap yang pernah ada. karena memang masih ada beberapa Tap yang masih berlaku, contoh salah satunya dari Tap itu adalah Tap yang melarang ajaran komunisme, leninisme, marxisme, dan PKI organisasi terlarang; dan ada juga sejumlah Tap yang masih berlaku dan keberlakuannya itu ada sampai terbentuknya lahirnya undang-undang baru yang mengakomodasi isi Tap tersebut.

Tap MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Th. 2011 yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa dilihat melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan 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*”.

Ketika merujuk pada hirarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam UU No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa, Tap tidak masuk dalam hirarki perundang-undangan. Sehingga hirarkinya adalah, UUD 1945, Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah

(PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah. “Tap tidak masuk ke dalam hirarki karena MPR tidak lagi memiliki kewenangan mengeluarkan Tap”.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum berkaitan dengan masalah hirarki peraturan perundang-undangan, maka UU No. 10 Th. 2004 direvisi dengan UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Revisi ini membuat TAP masuk kembali dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga hirarkinya menjadi, UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah (Perda). Meski demikian UU No 12 Tahun 2011 ini tidak akan membuat MPR mengeluarkan tap baru, namun bertujuan untuk menjaga status hukum dari tap yang sudah ada dan yang masih berlaku.

Jadi dengan mengingat “suasana kebatinan” dalam pembahasan yang melihat masih terdapat Tap MPR yang masih berlaku dan perlu dilaksanakan, maka akhirnya disepakati Tap MPR masuk di dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan, tetapi dikunci hanya terhadap Tap MPRS dan Tap MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR 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 sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 Th. 2011.

Dengan demikian Tap MPR merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan *legitimate* berlaku di Negara Indonesia. Sehingga di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa, jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Konstitusionalitas Tap MPR Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011

Konstitusionalitas merupakan perbuatan dan tindakan yang sesuai dengan konstitusi. Dengan kata lain, konstitusionalitas adalah kesesuaian segala aspek penyelenggaraan negara berdasarkan aturan dasar yang menjadi materi muatan konstitusi (www.esaunggul.ac.id, 2013). Aturan dasar yang menjadi materi muatan UUD 1945 tersebut dilaksanakan dalam bentuk peraturan perundangundangan yang menjadi dasar dan kerangka dalam penyelenggaraan Negara (www.unisosdem.org, 2013).

Adapun alat-alat pengukur atau penilai konstitusionalitas suatu UU, yaitu:

1. Naskah UUD yang resmi tertulis;
2. Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah UUD, seperti risalah-
risalah, keputusan dan ketetapan MPR, UU tertentu, peraturan tata tertib, dan lain -
lain;
3. Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan
4. Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, pengertian konstitusionalitas bukanlah konsep sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD NRI 1945 saja (Asshidqie, 2006). Konstitusionalitas tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah UUD. Karena itu, dalam Penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa UUD itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketatanegaraan.

Sementara itu, Justice Felix Frankfurter, hakim agung Supreme Court Amerika (www.constitution.org, 2013) menyatakan bahwa pendekatan terpenting dalam melihat atau mencari nilai-nilai konstitusionalitas adalah konstitusi itu sendiri bukan menjadikan pendapat-pendapat terhadap konstitusi tersebut sebagai pendekatan nilai konstitusional terpenting (*the ultimate*

touchstone of constitutionality is the Constitution itself and not what we have said about it).

Sehingga yang dimaksud dengan konstitusionalitas Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir B UU No. 12 Th. 2011 adalah kesesuaian eksistensi Tap MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terhadap Konstitusi NRI. Sesungguhnya parameter konstitusionalitas dapat dipahami melalui analisis terpadu antara istilah, pengertian, substansi, tujuan, dan fungsi konstitusi. Istilah konstitusi (Indra, 2011) berasal dari kata kerja *constituer* (bahasa Perancis) yang berarti membentuk, yaitu membentuk suatu negara. Dalam bahasa Belanda, dikenal dengan *grondwet* (*grond* = dasar, *wet* = UU) berarti UUD. Arti istilah ini sama dengan di Jerman yang dikenal dengan *grundgesetz* (*grund* = dasar dan *gesetz* = UU).

Sejak zaman Yunani Purba istilah konstitusi telah dikenal, hanya konstitusi itu masih diartikan materiil karena konstitusi itu belum diletakkan dalam suatu naskah tertulis. Ini dapat dibuktikan pada faham Aristoteles yang membedakan istilah *politea* dan *nomoi*. *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah UU biasa. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa *politea* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politea* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak bercerai-berai (Kusnardi dan Ibrahim, 1983 serta Busroh, 2010). Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi itu berhubungan erat dengan ucapan *resblica constituere*. Dari sebutan itu lahirlah semboyan yang berbunyi *Prinsep Legibus Solutus est, Salus Publica Supreme Lex*, artinya Rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur dari pada negara, oleh karena ia adalah satu-satunya pembuat UU.

Constitution sebagai istilah konstitusi (Bahasa Inggris) dalam *Oxford Dictionary of Law* (Asshidqie, 2011) diartikan sebagai "*the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state*". Hal itu mengandung maksud bahwa (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga

negara. Sedangkan *dustur* merupakan istilah konstitusi dalam terminologi *fiqh siyarah* yang berarti kumpulan kaidah untuk mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).

Menurut Black's Law Dictionary, *constitution* berarti (Black, 1979):

"The organic and fundamental law of a nation or state, which may be written or unwritten, establishing the character and conception of its government, laying the basic principles to which its internal life is to be conformed, organizing the government, and regulating, and limiting the functions of its different departments, and prescribing the extend and manner of the exercise of sovereign powers".

Menurut Bolingbroke dalam esainya *On Parties* yang dikutip oleh KC Wheare, yang dimaksud dengan konstitusi adalah kumpulan hukum, institusi, dan adat kebiasaan, yang ditarik dari prinsip-prinsip rasio tertentu ... yang membentuk sistem umum, dengan mana masyarakat setuju untuk diperintah (Wheare, 2003).

Sri Soemantri mengartikan konstitusi sebagai suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara. E.C.S Wade mengatakan bahwa konstitusi adalah *"a document having a special legal sanctity which sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a state and declares the principles governing the operation of those organs"* yang berarti *"naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok cara kerja badan tersebut"* (Chaidir, 2007).

Dahlan Thaib berpendapat bahwa batasan-batasan konstitusi adalah (Thaib, 2001):

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

Sementara Joeniarto berpendapat bahwa (Joeniarto, 1981):

"Undang-Undang Dasar ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan daripada suatu negara yang lazimnya kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal dan apabila akan

mengadakan perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat kalau dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya".

Terdapat pendapat yang membedakan antara konstitusi dengan UUD (Thaib, dkk, 2005). Herman Heler mengatakan bahwa konstitusi lebih luas daripada UUD. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis melainkan juga bersifat sosiologis dan politis. Sedangkan UUD hanya merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yakni *die geschreiben verfassung* atau konstitusi yang tertulis. Sama dengan pendapat F. Lassale yang membagi pengertian konstitusi ke dalam 2 (dua) pengertian, yaitu:

1. Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische* atau *politische begrip*). Konstitusi merupakan sintesa faktor kekuatan yang nyata (*de reele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara.
2. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Sedangkan C.F. Strong dan James Bryce menyamakan konstitusi dengan UUD karena yang terpenting adalah substansi materi konstitusi. Konstitusi adalah *"a frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite right."*

Substansi konstitusi menurut Sri Soemantri pada umumnya berisi tiga hal pokok, yaitu (1) adanya jaminan terhadap HAM, (2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan (3) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Sedang Bagir Manan dan Kuntana Magnar menyebutkan bahwa konstitusi berisi (1) dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban-kewajiban penduduk atau warga negara, (2) dasar-dasar susunan atau organisasi negara, (3) dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara dan (4) hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional (Sinaga, 2005).

Menurut Miriam Budiardjo, setiap UUD memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut (Budiardjo, 2002):

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif: dalam negara federal,

pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.

2. Hak-hak azasi manusia (biasanya disebut *Bill of Rights* kalau berbentuk naskah tersendiri).
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar.
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Iriyanto A Baso Ence berpendapat bahwa beberapa hal pokok yang seharusnya menjadi bagian fundamental dalam penyusunan materi konstitusi adalah (Ence, 2008):

- Pertama*, pembatasan kekuasaan negara secara tegas antara legislatif, eksekutif dan yudikatif;
- Kedua*, adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negaranya;
- Ketiga*, pembentukan susunan organisasi negara yang tepat dan sesuai kondisi yang dihadapi suatu negara;
- Keempat*, adanya prosedur mengubah konstitusi.

A.A.H. Strycken berpendapat bahwa UUD sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi (Soemantri, 1987):

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Sovernin Lohman menjelaskan bahwa dalam substansi konstitusi tersebut harus memuat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), artinya bahwa konstitusi merupakan konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka;
2. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia dan warga negara sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban warga negara dan alat-alat pemerintahannya;

3. Konstitusi sebagai *forma regimenis* yaitu kerangka bangunan pemerintahan

Konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi tingkatannya memiliki tujuan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan hukum yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (i) keadilan (*justice*), (ii) ketertiban (*order*) dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*).

J. Barents menyatakan ada tiga tujuan negara, yaitu (i) untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman, (ii) mempertahankan kekuasaan dan (iii) mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum. Sedangkan Maurice Hauriou menyatakan bahwa tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara (i) ketertiban (*orde*), (ii) kekuasaan (*gezag*) dan (iii) kebebasan (*vrijheid*). G.S. Diponolo merumuskan tujuan konstitusi ke dalam lima kategori, yaitu (i) kekuasaan, (ii) perdamaian, keamanan, dan ketertiban, (iii) kemerdekaan, (iv) keadilan, serta (v) kesejahteraan dan kebahagiaan.

Asshiddiqie berpendapat bahwa tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah (Asshiddiqie, 2011): (i) keadilan; (ii) ketertiban; dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan negara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*).

Pada prinsipnya, adanya konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi kewenangan pemerintah dalam menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Secara spesifik C.F Strong memberikan batasan tentang tujuan konstitusi yakni "*are to limit the arbitrary action of the government, to quarantee the right of the governed, and to define the operation of the sovereign power*". Hampir sama pendapat Loewenstein yang mengatakan bahwa konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan.

Tujuan-tujuan adanya konstitusi tersebut secara ringkas dapat diklasifikasikan menjadi tiga tujuan, yaitu:

1. Konstitusi bertujuan untuk memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik;
2. Konstitusi bertujuan untuk melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa itu sendiri;

3. Konstitusi bertujuan memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.

Berdasarkan tujuan tersebut, maka konstitusi memiliki fungsi sebagai (1) dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, budaya, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara, (2) piagam kelahiran (*a birth certificate of new state*), (3) sumber hukum tertinggi identitas nasional dan lambang persatuan, (4) alat membatasi kekuasaan, dan (5) pelindung HAM dan kebebasan warga negara.

Konstitusi dalam sejarah dunia Barat dimaksudkan untuk menentukan batas kewenangan penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa (Thaib dkk., 2011).

Pada negara-negara demokrasi konstitusional, UUD mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme. Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam UUD atau konstitusi. Pembatasan kekuasaan mengandung arti batas tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara, serta pembatasan mengenai waktu kekuasaan itu dapat dijalankan.

Henc van Masrseveen (ilhamendra.wordpress.com, 2012) menyatakan bahwa fungsi konstitusi adalah:

- a. *a national document*, di mana konstitusi ini berfungsi untuk menunjukkan kepada dunia (*having constitution to show to the outside world*) dan menegaskan identitas negara (*to emphasize the state's own identity*);
- b. *a politic-legal document*, di mana konstitusi berfungsi sebagai dokumen politik dan hukum

suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*);

- c. *a birth of certificate*, di mana konstitusi berfungsi sebagai piagam kelahiran suatu bangsa (*as a sign of adulthood and independence*).

Jadi fungsi konstitusi yakni sebagai alat bagi penguasa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara sesuai nilai-nilai dan kaedah negara yang termuat dalam dasar negara. Pemahaman teori konstitusi melalui analisis terpadu antara istilah, pengertian, substansi, tujuan dan fungsinya tersebut di atas membawa kita pada ranah hakikat konstitusi sebagai *result* pemahaman teori konstitusi secara mendalam. Hakikat konstitusi ini tidak lain merupakan hukum dasar sebagai pegangan penyelenggaraan Negara (Goesniadhie, 2010). Demikian halnya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pilar utama dalam mewujudkan prinsip negara hukum (Sudirta) disamping penataan lembaga negara, maka dalam prosesnya harus berdasar nilai-nilai konstitusi sehingga tercipta suatu konstitusionalitas.

Peneliti dengan mempertimbangkan bahwa masa kini NKRI masih dalam masa reformasi ("transisi atau pancaroba politik") sependapat dengan Frankfurter sebagaimana tersebut di muka, bahwa melihat atau mencari nilai-nilai konstitusionalitas adalah konstitusi itu sendiri. Ketentuan Konstitusi NKRI terkait dengan Tap MPR terdapat pada Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang menyebutkan 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*".

Untuk menindaklanjuti Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 tersebut, MPR telah mengeluarkan Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR RI tahun 1960-2002. Tap yang biasa kita sebut sebagai *sunset close* ini adalah, amanat aturan pasal I tambahan UUD 1945 dimana MPR sejak tahun 1960-2002 memiliki 139 Tap MPRS dan Tap MPR. Dari 139 Tap tersebut diklasifikasikan dalam 6 kelompok sebagaimana tersebut pada uraian di depan. Dengan demikian sangatlah jelas uraian tentang konstitusionalitas Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kesimpulan

Latar belakang keberadaan Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum berkaitan dengan masalah hirarki peraturan perundang-undangan di NKRI. Sedangkan konstitusionalitas Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011 adalah sangat jelas konstitusionalitasnya sebagaimana ketentuan Konstitusi NKRI Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang menyebutkan 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”, yang ditindaklanjuti MPR dengan mengeluarkan Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR RI tahun 1960-2002.

Adapun saran peneliti adalah perlunya diadakan sosialisasi untuk menciptakan kepastian hukum berkaitan dengan masalah hirarki peraturan perundang-undangan di NKRI berkaitan dengan keberadaan Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penelitian lebih lanjut sehingga materi Tap MPR di masa depan dapat dimasukkan ke dalam Amendemen Konstitusi NKRI ke-5 atau lebih tepat menjadi sebuah UU.

Daftar Pustaka

A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010.

Akmal Boedianto, “Pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD yang Partisipatif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2008.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (suatu Studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I – Pelita IV)*,

Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992.

Bernard Arief Sidharta, Terj., *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007.

Budiman N.P.D. Sinaga, *Hukum Konstitusi*, Kurnia Kalam Semesta, Yogyakarta, 2005.

C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Dahlan Tahib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001.

Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

Gorys Keraf, *Komposisi; Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Ende, 1984.

HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., St. Paul Minn, 1979.

H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Editions, Clarendon Press, Oxford University, 1971.

<http://www.esaunggul.ac.id/article/prospek-mahkamah-konstitusi-sebagai-pengawal-dan-penafsir-konstitusi-achmad-edisubiyanto-s-h-m-h-3/>.

http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7270&coid=3&caid=21&gid=3.

http://www.constitution.org/cons/prin_cons.htm.

<http://ilhamendra.wordpress.com/2009/02/21/konstitusionalisme-konstitusi-dan-interpretasi-konstitusi/>

- <http://www.djpp.depukumham.go.id>.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2012.
- Iman Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Iriyanto A Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Alumni, Bandung, 2008.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, Bandung, 2004.
- J. Myron Jacobstein and Roy M. Mersky, *Fundamentals of Legal Research*,), Ed. IV, The Foundation Press, New York, 1973.
- Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- , *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media*, Jakarta, 2006.
- , *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekrtetariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Jurnal Konstitusi, Volume 10 Nomor 1, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2013.
- Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 6 Nomor 4, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009.
- Jurnal Prisma, Nomor 6 Tahun II, 1973.
- Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet. IV, Bayumedia Publishing, Jawa Timur, 2008.
- Kerangka Acuan Lokakarya "Kajian Terhadap Kedudukan Tap MPR Pasca Penetapan UU No. 12 Tahun 2011" yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian MPR-RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP Otoda) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya di Hotel Santika Premier Malang pada tanggal 10 Agustus 2012.
- Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintrahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 1988.
- Kusnu Goesniadhie S., *Hukum Konstitusi dan Politik Negara Indonesia*, Nasa Media, Malang, 2010.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- M. Scheltema, "De Rechtstaat" dalam J.W.M. Engles *et. al.*, *De Rechtstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwole, 1989.
- Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi pada Periode Negara Madinah dan di Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1996.
- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980.
- Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, ind. Hill Co. Jakarta, 1989.
- , *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum*, Cet. I, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan; dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, UB Press, Malang, 2013.
- Rahimullah, *Hukum Tata Negara; Ilmu Perundang-undangan*, Fakultas Hukum Universitas Satyagama, Jakarta, 2006.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. I, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Sri Mamudji, dkk., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat; Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1986.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.