

Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Bivitri Susanti

Staf Pengajar Sekolah Tinggi
Hukum Indonesia (STHI) Jember

E-mail: bivitri.susanti@jember.ac.id

Abstrak

Berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, ada dua soal yang sering dibahas. *Pertama*, mengenai perlu atau tidaknya memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011). *Kedua*, relevansi masuknya peraturan-peraturan lembaga negara, badan, atau komisi seperti peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bahkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Bank Indonesia sebagai peraturan perundang-undangan (Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011). Pertanyaan kunci untuk membahas keduanya adalah: jenis-jenis peraturan apa yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga dapat disusun dalam suatu hierarki? Jenis-jenis ini perlu digali dari aspek lembaga-lembaga negara pasca-amandemen UUD 1945 serta teori dan praktik penyelenggaraan negara. Penulis menyimpulkan bahwa Ketetapan MPR tidak perlu masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Oleh karena itu, perlu ada perubahan Pasal 7 ayat (1) untuk mengeluarkan Ketetapan MPR dari daftar. Sementara di sisi lainnya, DPR perlu melaksanakan tugas politiknya yang tidak tertulis, untuk memastikan bahwa semua undang-undang yang diamanatkan oleh “MPR lama” dibuat. Relevansi masuknya peraturan-peraturan lembaga negara, badan, atau komisi seperti peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bahkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan

(BPK) atau Bank Indonesia sebagai peraturan perundang-undangan, berkesimpulan bahwa pembagian antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang diatur terpisah dalam Pasal 7 dan Pasal 8 sudah tepat dan tidak perlu diubah lagi.

Kata kunci: legislasi, peraturan perundang-undangan, pembentukan peraturan

1. Pendahuluan

Teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami perkembangan yang signifikan setelah reformasi 1998. Di masa Orde Baru, pembentukan peraturan perundang-undangan cenderung lebih tertutup dan minim partisipasi, dan peraturan perundang-undangan pun kerap dilihat sebagai alat pemerintah untuk menata ketertiban dan pembangunan pada masa itu. Setelah 1998, cara pandang seperti ini berubah. Keterbukaan dan ruang partisipasi lebih banyak dibuka. Karena itu, proses pembuatan maupun materi peraturan perundang-undangan dirombak dengan memerhatikan perkembangan itu.

Pada 2004, untuk pertama kalinya dibuat undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengatur berbagai aspek formal dan panduan materil bagi berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal di Indonesia.

Peletakkan tatanan teoretik dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan dalam suatu undang-undang merupakan langkah yang penting untuk memberikan panduan yang memadai untuk menerapkan prinsip negara hukum. Lagipula, dengan adanya penataan ulang lembaga-lembaga negara yang dilakukan dalam amandemen UUD 1945 pada 1999-2002, diperlukan adanya kejelasan dalam hal peran, wewenang, maupun fungsi berbagai lembaga negara yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 ini kemudian digantikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU 12/2011). Penggantian ini ditujukan untuk mengakomodasi kebutuhan perubahan materi undang-undang tersebut untuk menjadi lebih baik.

Belakangan ini, berbagai isu mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan kembali dibahas dan diskusi mengenai perbaikan atas undang-undang ini kembali dibuka. Salah satu isu yang muncul adalah hierarki peraturan perundang-undangan. Ada dua soal yang sering dibahas. *Pertama*, mengenai perlu atau tidaknya memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011). *Kedua*, relevansi masuknya peraturan-peraturan lembaga negara, badan, atau komisi seperti peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bahkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Bank Indonesia sebagai peraturan perundang-undangan (Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011).

Makalah ini membahas kedua isu tersebut. Pertanyaan kunci untuk membahas keduanya adalah: jenis-jenis peraturan apa yang dapat dikategorikan sebagai peraturan

perundang-undangan, sehingga dapat disusun dalam suatu hierarki? Jenis-jenis ini perlu digali dari aspek lembaga-lembaga negara pasca-amandemen UUD 1945 serta teori dan praktik penyelenggaraan negara.

2. Tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam membicarakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan, tidak bisa tidak, teori-teori dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang mendasari model tata urutan yang dianut oleh Indonesia sekarang harus dibicarakan.

Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:¹

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

A. Hamid S. Attamimi kemudian membandingkan teori dari Hans Nawiasky itu dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia dan mengemukakan suatu struktur tata hukum Indonesia, sebagai berikut (Attamimmi, 1990, 39).

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

1 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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

Gagasan A. Hamid Attamimi ini menjadi dasar pijakan dalam melihat tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia hingga kini. Gagasan ini pula yang diadopsi ke dalam UU 10/2004 maupun UU 12/2011, dengan perbedaan cara memahami urutan norma-normanya. Dan perbedaan pemahaman mengenai bentuk setiap jenis norma serta urutannya yang menjadi bahasan makalah ini.

3. Relevansi Ketetapan MPR dalam Hierarki

Untuk memeriksa relevansi Ketetapan MPR dalam tata urutan tersebut, penting untuk melihat kesesuaian gagasan A. Hamid Attamimi yang diuraikan di atas dengan konteks lembaga-lembaga negara setelah amandemen UUD 1945 pada 1999-2002.

A. Hamid Attamimi mengemukakan gagasannya pada 1990, ketika MPR masih berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen. Dalam konstruksi itu, MPR memberikan mandat kepada presiden yang dipilihnya. Berbagai norma dalam konteks mandat itu, MPR mengeluarkan produk berupa Ketetapan MPR.

Kemudian, Presiden sebagai mandataris MPR, bersama-sama DPR, akan membuat seperangkat norma dalam bentuk undang-undang. Sesuai teori Nawiasky, undang-undang harus berpijak pada perangkat norma di atasnya, yaitu Ketetapan MPR. Demikian pula urutan selanjutnya: berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat di bawah undang-undang dalam gagasan Attamimi harus berpijak pada peraturan di atasnya.

Setelah amandemen UUD 1945 pada 1999-2002, kedudukan MPR berubah secara signifikan. Titik penting perubahannya adalah tiadanya mandat yang diberikan kepada presiden. Konteks besarnya, susunan lembaga-lembaga negara mengalami perubahan yang signifikan dengan adanya upaya untuk mengefektifkan sistem presidensial. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak lagi dipilih serta bertanggung jawab kepada MPR. Dengan begitu, tidak ada hubungan hierarkis antara MPR dengan presiden, sehingga tidak ada pula hubungan hierarkis antara perangkat norma yang dikeluarkan oleh MPR dengan perangkat norma yang dikeluarkan oleh presiden.

Sejak 2002, setelah tuntasnya proses amandemen, MPR tidak lagi mengeluarkan Ketetapan MPR dalam bentuk yang dulu dikenal. Sebagai lembaga negara, MPR tentu dapat melahirkan keputusan-keputusan. Namun kekuatan norma dan jenisnya, berbeda dengan Ketetapan MPR yang dikenal sebelum amandemen, karena turunan langsung UUD kini adalah undang-undang yang dibuat oleh presiden dan DPR. Sementara MPR berupa sebuah majelis yang terjadi ketika anggota DPR dan anggota DPR bermusyawarah.

Lantas pada 2003, disadari perlunya ada pembenahan peraturan perundang-undangan sebagai akibat dari amandemen tersebut. Maka dikeluarkanlah Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Ketetapan ini menginventarisasi berbagai ketetapan MPR dan menentukan

keberlakuan mereka. Ada enam kategori Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang ditata, yaitu:

1. Dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Kategori ini mencakup berbagai ketetapan yang terkait dengan lembaga-lembaga negara, yang sejak 2002 sudah diatur di dalam UUD.
2. Dinyatakan tetap berlaku.
3. Dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. Kategori ini mencakup pengaturan relasi antara MPR dengan presiden yang dipilihnya untuk terakhir kali sebelum pemilihan presiden langsung pertama diselenggarakan pada 2004.
4. Dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, karena materi muatannya memerintahkan pembentukan undang-undang.
5. Dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004. Kategori ini mencakup berbagai ketetapan mengenai tata tertib MPR.
6. Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Dalam proses pembentukan UU 12/2011, para pembahas undang-undang menyadari adanya kategori kedua dari inventarisasi di atas. Sehingga Pasal 7 ayat (1) yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan kembali memasukkan Ketetapan MPR.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun dalam bagian penjelasan, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan MPRS dan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPRI/MPR/2003 yang diuraikan di atas.

Tepatkah pengaturan ini?

Untuk bisa menelaahnya, ukuran yang bisa digunakan adalah relevansi materi muatannya dengan konteks saat ini. Ada dua kategori Ketetapan MPR yang perlu dilihat, yaitu yang dinyatakan masih berlaku (kategori ke-2) dan yang “tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang” (kategori ke-4). Yang dinyatakan berlaku adalah:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS tersebut ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Sedangkan Ketetapan MPR yang termasuk dalam kategori “tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang” (kategori ke-4) perlu dilihat lagi apakah undang-undangnya sudah dibuat atau belum.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, lain-lain tanda kehormatan
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 188 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VI/MPRI2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Materi muatan ketetapan mengenai Timor Timur, pada saat ini jelas sudah tidak relevan karena jajak pendapat sudah terjadi. Bahkan Timor Timur kini sudah menjadi negara merdeka. Namun bagaimana dengan butir pertama dan kedua? Pertanyaan ini hanya bisa dijawab dengan membongkar terlebih dulu alasan di balik enam kategorisasi di atas.

Alasan untuk kategori ke-1, 3, 5, dan 6 cukup jelas terlihat, yaitu adanya perubahan besar-besaran dalam ketatanegaraan, terutama dalam hal wewenang MPR. Justifikasi kategori ke-4 juga cukup jelas karena adanya perintah yang dimuat dalam Ketetapan MPR yang termasuk dalam kategori ke-4 untuk membentuk undang-undang. Lalu muncul pertanyaan mengenai kategori ke-2. Kesamaan antara ketiga Ketetapan MPR itu adalah tiadanya perintah membuat undang-undang seperti dalam kategori ke-4 dan, khusus mengenai Timor Timur, tidak tersangkut pautnya tenggat waktunya dengan tenggat waktu pada kategori lain, yaitu dimulainya babak baru ketatanegaraan Indonesia pada 2004. Tetapi mengapa Ketetapan MPRS mengenai Komunisme dan Ketetapan MPR tentang Demokrasi Ekonomi tidak dimasukkan ke dalam kategori ke-6 karena tidak memerlukan tindakan hukum lebih lanjut? Bukankah persoalan demokrasi ekonomi sesungguhnya sudah termuat dalam UUD pasca-amandemen² dan persoalan komunisme juga bisa dituangkan dalam

2 Lihat Bivitri Susanti, *Neo-liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform 1999-2002: A Constitutional and Historical Review of the Indonesian Socialism and Neo-Liberalism*, LL.M. Diss, University

bentuk undang-undang? Apa kepentingan untuk tetap mempertahankan kedua Ketetapan MPR itu, sementara Ketetapan MPR bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat bisa dilaksanakan secara langsung?

Dalam konstruksi awalnya, Ketetapan MPR merupakan pernyataan politik MPR yang harus dijadikan dasar bagi presiden sebagai mandataris MPR untuk bertindak. Ketetapan MPR tidak bisa punya dampak mengatur yang konkrit, misalnya dengan memuat sanksi. Dengan konstruksi seperti itu, tidak pula ada eksekutor atau lembaga pelaksana bagi Ketetapan MPR kecuali presiden dan lembaga-lembaga negara lain yang dulu ada *di bawah* MPR. Namun saat ini tidak ada lagi lembaga *di bawah* MPR karena UUD saat ini tidak lagi mengenai konsep “lembaga tertinggi.” Karena itu, Ketetapan MPRS mengenai Komunisme dan Ketetapan MPR tentang Demokrasi Ekonomi sebenarnya tidak perlu dinyatakan tetap berlaku.

Penulis tidak memiliki akses terhadap notulensi ataupun rekaman pembahasan Ketetapan MPR I/MPR/2003, sehingga makalah ini juga tidak dapat mengelaborasi lebih jauh konteks politik pembahasannya. Namun melihat tajuk dari dua Ketetapan MPR itu, dapat diduga adanya sentimen mengenai komunisme dan kesejahteraan. Keduanya merupakan kata kunci yang signifikan pada saat itu; bahkan hingga saat ini.

Kenyataan, Ketetapan MPRS mengenai Komunisme dan Ketetapan MPR tentang Demokrasi Ekonomi tetap dinyatakan berlaku. Tetapi seperti diungkapkan di atas, keberlakuan ini sebenarnya tidak memiliki makna konkrit karena norma tidak lagi bersifat pengaturan, melainkan lebih sebagai norma dalam arti nilai-nilai, yang berupa pernyataan politik. Sebagai contoh, apabila ada pihak yang berpendapat bahwa komunisme bisa dicegah dengan menggunakan Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966, maka pendapat ini sebenarnya tidak tepat karena walaupun ada undang-undang yang bertentangan dengan Ketetapan MPRS ini, ia tidak bisa diuji di Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang terhadap UUD, bukan terhadap Ketetapan MPR(S). Ketetapan MPRS ini pun tidak bisa memberikan sanksi konkrit seperti sanksi pidana ataupun sanksi administratif seperti pembubaran organisasi. Dengan kata lain, pernyataan keberlakuan ini sia-sia saja.

Lebih lanjut, sebenarnya masuknya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan melahirkan persoalan hukum baru, yaitu inkonsistensi. Seperti bisa dilihat di atas, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa beberapa Ketetapan MPR masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Sementara, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 yang menempatkan Ketetapan MPR di atas UU mengatur bahwa undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR. Ini berarti, undang-undang tidak bisa membuat Ketetapan MPR menjadi tidak berlaku. Terlihat jelas pertentangan antara Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dengan UU 12/2011.

Pertentangan ini berdampak pada kemungkinan pengujian Ketetapan MPR. Bagaimana jika terdapat ketentuan dalam Ketetapan MPR yang dinilai bertentangan dengan

of Warwick, UK, 2002.

UUD 1945, padahal MPR sudah tidak lagi memiliki wewenang untuk membentuk Tap MPR yang mencabut atau mengubahnya? Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga diragukan kewenangannya untuk menguji Ketetapan MPR karena konstitusi mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang, bukan Ketetapan MPR.

Kedudukan Ketetapan MPR dalam UU 12/2011 ini pernah diajukan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi. Tujuan pengujian pada waktu itu adalah agar Ketetapan MPR disamakan kedudukannya dengan undang-undang. Namun Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 86/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Mahkamah Konstitusi tidak menerima karena menilai posita dan petitum permohonan Pemohon tidak jelas dan tidak konsisten.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa sebenarnya tidak ada relevansi untuk menempatkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dari segi materi muatan. Selain itu, alih-alih merapikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, masuknya Ketetapan MPR justru menimbulkan persoalan hukum baru karena tidak pasnya konstruksi kelembagaan MPR yang sekarang dengan konsepsi Ketetapan MPR yang lahir dari konstruksi lama MPR.

Persoalan yang tersisa hanyalah adanya materi muatan yang dianggap masih berlaku (kategori ke-2 dan ke-4). Pada dasarnya, ada dua pilihan mengenai materi muatan tersebut: (1) menganggapnya Ketetapan MPR sebagai hukum dasar, setingkat dengan konstitusi; atau (2) menyamakan kedudukan Ketetapan MPR dengan undang-undang. Namun kedua pilihan ini bagaimanapun tidak tepat untuk dimasukkan ke dalam UU 12/2011 ataupun perubahannya karena persoalan inkonsistensi akan muncul dengan mengatur Ketetapan MPR dalam undang-undang. Yang lebih tepat adalah untuk *tidak* mengatur Ketetapan MPR dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sementara di sisi lainnya, DPR dapat melaksanakan tugas politiknya (meski tak tertulis) untuk memastikan bahwa semua undang-undang yang diamanatkan oleh “MPR lama” dibuat.

4. Kebutuhan Masuknya Peraturan Kebijakan dalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

4.1. Negara dan Jangkauan Pengaturan

Dalam bidang kajian hukum administrasi negara, ada gagasan mengenai tugas pemerintahan yang berkembang berdasarkan relasinya dengan bentuk negara tertentu. Mengutip pendapat Sondang P. Siagian mengenai peran dan fungsi pemerintahan, Marbun dan Mahfud MD menguraikan tiga bentuk negara sebagai berikut:³

3 SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, Liberty: 2004), hlm. 41-45.

1. *Political state*: menegaskan kekuasaan berada di tangan raja (teori monarkhi absolut)
2. *Legal state*: pemerintah hanya sebagai pelaksana peraturan. Pemikiran ini berdasarkan teori pemisahan kekuasaan oleh John Locke dan Montesquieu. Negara berperan mengatur dan melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati bersama secara demokratis-liberal.
3. *Welfare state*: tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum dengan memberikan *discretionary power* dan *freies Ermessen* kepada pemerintah.

Menelisik ketiga bentuk negara di atas, terlihat bahwa, secara konseptual, Indonesia dekat pada bentuk kedua. Karena ada pembagian kekuasaan yang jelas tertuang dalam konstitusi dan konstitusi juga mengatur bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” (Pasal 1 ayat (2) UUD). Akan tetapi bila alinea keempat pembukaan UUD dicermati, terlihat bahwa tujuan pembentukan pemerintah Indonesia antara lain adalah “memajukan kesejahteraan umum.” Tujuan ini serupa dengan bentuk ketiga (*welfare state*). Artinya, ada dasar yang kuat bagi pemberian kewenangan diskresi kepada pemerintah.

Di titik ini, kemudian perlu dilihat sejauh mana wewenang pengaturan negara dapat dilakukan. Apa yang sebenarnya dimaksud dengan *discretionary power* dan *freies Ermessen*?

Jimly Asshiddiqie mengatakan, dalam bidang hukum tata negara juga dikenal adanya prinsip *freies Ermessen* dalam konteks keleluasaan bagi pemerintah dalam usahanya mencapai tujuan pemerintahan.⁴ Prinsip ini selama ini digunakan sebagai dasar bagi Presiden dalam membuat keputusan-keputusan yang bersifat mandiri, terlepas dari perintah undang-undang. Dengan dasar pemikiran ini, wewenang Pemerintah untuk menetapkan kebijakan sangat luas, hingga mencakup segala sesuatu yang belum ditentukan dalam undang-undang. Akibatnya, proses pemerintahan secara mudah dapat dilakukan hanya dengan keputusan-keputusan presiden, seperti yang dilakukan pada masa Orde Baru.

Secara konseptual, sebenarnya *freies Ermessen* memang tidak sebebaskan praktik pada masa Orde Baru. *Freies* berasal dari kata *frei* yang berarti bebas, lepas, tidak terikat. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* (*diskresioner*) merupakan kewenangan yang sah dari pemerintah untuk turut campur dalam kegiatan melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti: memberi izin, melakukan pencabutan hak (*onteigening*), mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan, dan sebagainya, yang harus dilakukan dengan pertimbangan atau penilaian yang rasional.⁵

4 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FH-UII Press, 2005), hlm. 191.

5 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2006), hlm. 177.

Dalam kerangka negara hukum, unsur-unsur *freies Ermessen* adalah sebagai berikut:⁶

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik.
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara.
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum.
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri.
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.

Menurut E. Utrecht, sebagaimana dikutip SF Marbun dan Mahfud MD, implikasi *freies Ermessen* di bidang perundang-undangan adalah:⁷

1. kewenangan atas inisiatif sendiri untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang tanpa meminta persetujuan parlemen terlebih dahulu (Pasal 22 UUD 1945);
2. kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD 1945, yaitu kewenangan membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang dan yang berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada di dalam undang-undang (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945);
3. *droit function* yaitu kekuasaan untuk menafsirkan (baik memperluas maupun mempersempit) sendiri mengenai ketentuan-ketentuan yang bersifat enusiatif.

4.2. Peraturan vs. Kebijakan

Gagasan negara hukum mengandung arti bahwa setiap perbuatan pemerintahan oleh penguasa harus berdasarkan Undang-Undang Dasar atau undang-undang. Dengan begitu, ada tiga kemungkinan yang bisa terjadi dalam hal dijalankannya wewenang pemerintahan (Konijnenbelt, 1988, 36-37) :

- a. Wewenang pemerintahan langsung diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan. Wewenang ini disebut “atribusi,” yaitu pemberian kewenangan menjalankan pemerintahan oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintahan.
- b. Wewenang pemerintahan yang diberikan berdasarkan peraturan undang-undangan (*wettelijke regeling*) dialihkan kepada suatu organ pemerintahan. Wewenang ini disebut “delegasi,” yaitu pelimpahan kewenangan (*overdracht*) oleh suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah yang lain.
- c. Suatu kewenangan organ yang dalam pelaksanaannya diberikan kepada

6 *Id.*, hlm. 178.

7 Marbun dan Mahfud MD, *supra* note 4.

organ lain, namun tetap dijalankan atas nama organ yang memberi perintah. Wewenang ini disebut “mandat,” yaitu suatu organ pemerintahan membiarkan kewenangannya dilaksanakan oleh organ lain atas namanya.

Bila dilihat, UU 12/2011 maupun Pasal 22A UUD 1945 menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibedakan menjadi dua:

- a. Peraturan yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Pasal 7 ayat (1); dan
- b. Jenis peraturan lainnya (yang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki), yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya). Jenis peraturan dimaksud antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Apakah negara hukum mengenal hanya semata-mata seperti kedua jenis peraturan tersebut di atas? Menurut Waaldijk, sebagaimana dikutip dalam Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional,⁸ peraturan-peraturan (*regelingen*) terdiri atas: peraturan (*regels*) dan peraturan lainnya (*andere bepalingen*). Peraturan adalah ketentuan yang dengan sendirinya memiliki makna normatif; ketentuan yang menyatakan bahwa sesuatu harus (atau tidak harus) dilakukan, atau boleh (atau tidak boleh) dilakukan. Sedangkan berbagai bentuk ketentuan lain, memiliki makna normatif karena mereka berkaitan dengan peraturan (Aziz, 2010).

Perbedaan antara kedua jenis di atas dapat dijelaskan dengan kaidah logika bahwa suatu peraturan dibentuk dengan tiga macam unsur:⁹

- a. subjek, yaitu orang pribadi (*personen*) maupun instansi yang boleh (atau tidak boleh) atau harus (atau tidak harus) melakukan sesuatu. Subjek dalam norma disebut alamat/sasaran norma (*normadresaten*).
- b. karakter, yaitu unsur peraturan yang memperlihatkan adanya norma yang mengharuskan, membolehkan, tidak mengharuskan, atau tidak membolehkan

8 Noor M Aziz, dkk, “Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010.

9 *Id.*

- sesuatu. Unsur karakter disebut *nexus*.
- c. objek, yaitu unsur tingkah laku (*gedraging*) yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
 - d. berbagai persyaratan (*voorwaarden*) yang mungkin diperlukan bagi ketiga unsur di atas.

Dikotomi antara peraturan (*regels*) dengan ketentuan lain (*andere bepalingen*) membawa pemahaman bahwa di samping peraturan yang diatur dalam jenis dan hierarki berdasarkan UU 12/2011, terdapat pula berbagai bentuk ketentuan yang sebenarnya bukan merupakan peraturan, namun dianggap sebagai peraturan sehingga disebut dengan istilah “legislasi semu”.

Mengutip Andreae’s Fockema, Zafrullah Salim mengungkapkan bahwa dalam Kamus Hukum Bahasa Belanda, istilah *Pseudowetgeving* (legislasi semu) berarti tata aturan oleh organ pemerintahan yang terkait tanpa memiliki dasar ketentuan undang-undang yang secara tegas memberikan kewenangan kepada organ tersebut.¹⁰ Definisi ini menunjukkan unsur-unsur legislasi semu sebagai berikut:¹¹

- Merupakan tata aturan (*regelstelling*), yang berarti tampak dari luar seolah-olah dia adalah tata aturan biasa seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dikenal jenis, bentuk dan tata urutannya.
- Dibuat oleh organ pemerintahan yang bersangkutan (*betrokken bestuursorgaan*), yang berarti legislasi semu dibentuk, diterbitkan atau dibuat oleh badan-badan pemerintahan (badan tata usaha negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.
- Tidak berdasarkan kepada suatu ketentuan perundang-undangan yang secara tegas (*uitdrukkelijke bepalingen*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk atau menerbitkannya. Pemberian kewenangan mengeluarkan legislasi semu (aturan kebijakan tersebut) merupakan doktrin dalam hukum tata pemerintahan (*bestuursrechtelijke doctrine*) yang menegaskan bahwa suatu organ pemerintahan dibolehkan memiliki kewenangan secara implisit (*implicite bevoegdheid*) untuk menyusun aturan kebijakan (*beleidsregels*) dalam rangka menjalankan tugas umum pemerintahan.

Meski seakan ‘palsu’ atau semu belaka, legislasi semu memainkan peran penting dalam birokrasi pemerintahan di manapun di dunia ini, termasuk di Indonesia. Ia merupakan salah satu bentuk instrumen hukum publik yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan.

Dikaitkan dengan *freies Ermessen* yang diulas di atas, wewenang untuk mengeluarkan legislasi semu tidak digunakan seenaknya. Dikatakan oleh Salim:¹²

10 Salim, *supra* note 9.

11 *Id.*

12 *Id.*

- Substansi legislasi semu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- Legislasi semu dibentuk dalam keadaan mendesak, karena pemerintah memerlukan suatu peraturan untuk menjalankan tugas umum pemerintahan; dan
- Legislasi semu dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral.

Meskipun konsepnya terus diperdebatkan, dalam kenyataan sehari-hari, masyarakat menjumpai legislasi semu atau peraturan kebijakan itu secara langsung atau tidak langsung, tertulis maupun tersirat. Bagaimanapun, keglislasi semu ini dianggap juga sebagai peraturan dan karenanya, keberadaannya perlu mendapatkan penataan yang memadai.

4.3. Perlukah Peraturan Kebijakan Diatur dalam UU 12/2011?

Dari penjabaran di atas, terlihat bahwa peraturan kebijakan memang perlu masuk ke dalam undang-undang yang mengatur mengenai peraturan perundang-undangan. Namun pertanyaannya: apakah peraturan ini perlu dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, seperti yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011?

Pengaturan mengenai peraturan kebijakan ini sudah diatur dalam UU 12/2011 dalam Pasal 8 ayat (1), yang berbunyi:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Selanjutnya, ayat (2) dari pasal yang sama menyebutkan bahwa jenis-jenis peraturan kebijakan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 tersebut mencakup peraturan atribusian maupun delegasian.

Secara teoretik, perbedaan ini dapat dilihat dalam kerangka *Stufenufbau Theorie* dari Hans Nawiasky. Peraturan perundang-undangan dengan jenis dan hierarki yang diatur dalam Pasal 7 termasuk dalam kategori undang-undang formal (*formell gesetz*). Sedangkan peraturan kebijakan yang diatur dalam Pasal 8 dapat dipahami sebagai kategori peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Kerangka teoretik lainnya yang tepat digunakan untuk menganalisis hal ini adalah pandangan Sondang P. Siagian mengenai peran dan fungsi pemerintahan yang dikutip

Marbun dan Mahfud MD yang diuraikan di atas.¹³ Peraturan perundang-undangan dengan jenis dan hierarki yang diatur dalam Pasal 7 dapat dilihat sebagai perwujudan dari cakupan wewenang negara dalam konteks bentuk “*legal state*” karena organ-organ yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam hierarki kesemuanya berada dalam kerangka trias politika.

Sedangkan peraturan kebijakan yang diatur dalam Pasal 8 dapat dipahami sebagai wewenang negara dalam konteks bentuk *welfare state*, di mana pemerintah bertugas menjamin kesejahteraan umum dan diberikan *discretionary power* dan *freies Ermessen*.

Dalam tataran ajaran negara hukum, kerangka analisis yang diungkapkan Waaldijk, sebagaimana dikutip dalam Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional,¹⁴ dapat memetakan dengan jelas letak kedua pembagian itu. Peraturan perundang-undangan dengan jenis dan hierarki yang diatur dalam Pasal 7 merupakan peraturan yang dengan sendirinya memiliki makna normatif (*regels*). Sedangkan peraturan kebijakan yang diatur dalam Pasal 8 merupakan bentuk-bentuk peraturan lainnya (*andere bepalingen*), yang menjadi normatif karena mereka berkaitan dengan peraturan, tidak bisa dikeluarkan sendiri karena prinsip negara hukum dan *freies Ermessen*.

Argumen lainnya, dipisahkannya kedua bentuk peraturan ini –antara peraturan dalam hierarki dengan peraturan kebijakan di luar hierarki- membawa konsekuensi dalam hal proses pembuatan. Peraturan perundang-undangan di dalam hierarki harus dibuat dengan syarat-syarat formal yang cukup ketat, yang mensyaratkan misalnya saja, adanya Naskah Akademik, serta prosedur tertentu yang mensyaratkan partisipasi. Sedangkan peraturan kebijakan tidak mempunyai syarat prosedural yang ketat. Ketiadaan syarat yang ketat ini juga tepat karena tingkat keragaman jenis institusi yang dapat mengeluarkan peraturan kebijakan sangat luas, mulai dari Mahkamah Agung, sampai Bank Indonesia, yang mempunyai karakter institusi yang sangat berbeda.

Berangkat dari telaah di atas, makalah ini memandang bahwa peraturan kebijakan yang diatur dalam Pasal 8 tidak seharusnya dimasukkan ke dalam hierarki yang disusun dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011.

5. Kesimpulan

Pertama, mengenai perlu atau tidaknya memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, makalah ini menyimpulkan: Ketetapan MPR tidak perlu masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Oleh karena itu, perlu ada perubahan Pasal 7 ayat (1) untuk mengeluarkan Ketetapan MPR dari daftar. Sementara di sisi lainnya, DPR perlu melaksanakan tugas politiknya yang tidak tertulis, untuk memastikan bahwa semua undang-undang yang diamanatkan oleh “MPR lama” dibuat.

13 Marbun dan Mahfud MD, *supra note* 4.

14 Aziz, dkk, *supra note* 10.

Kedua, mengenai relevansi masuknya peraturan-peraturan lembaga negara, badan, atau komisi seperti peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bahkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Bank Indonesia sebagai peraturan perundang-undangan, makalah ini berkesimpulan bahwa pembagian antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang diatur terpisah dalam Pasal 7 dan Pasal 8 sudah tepat dan tidak perlu diubah lagi.

Dasar teoretik dan logika berpikir yang baik, disertai pemikiran ke depan mengenai konsekuensi pengaturan haruslah dijadikan pijakan utama dalam melakukan perubahan. Jangan sampai perubahan undang-undang hanya didorong oleh keresahan mengenai suatu ancaman serupa komunisme, ataupun kesalahan dalam praktik yang ingin dilegalkan. Keresahan demikian adalah semu, dan pertimbangan rasional harus selalu diacu.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta, FH-UII Press, 2005.
- Attamimi, A. Hamid S. *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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Aziz, Noor M., dkk. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010.
- Bivitri Susanti. *Neo-liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform 1999-2002: A Constitutional and Historical Review of the Indonesian Socialism and Neo-Liberalism*. LL.M. Diss, University of Warwick, UK, 2002.
- Marbun, SF, dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, Liberty: 2004.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, 2006.
- Zafrullah Salim. *Legislasi Semu (Pseudowetgeving)*. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html#_ftnref18> . Diakses 5 Oktober 2016.