

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana penegasannya dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum¹ (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*). Maka yang perlu diperhatikan bahwa sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya².

Makna negara hukum menurut pembukaan UUD 1945 tidak lain adalah negara hukum dalam arti materil yaitu negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruhnya tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang disusun dalam suatu UUD 1945 yang berdasarkan Pancasila³.

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

² Jimly Asshidiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia, artikel diakses pada 17 Maret 2014 dari http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Ind 127k.

³ Acmad, Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta : Rangkang Education, 2011) h. 3-4

Menurut E.Utrecht, terdapat dua macam pengertian sumber hukum (*sources of law*), yaitu sumber hukum dalam arti formal atau *formele zein* (*source of law in its formal sense*) dan sumber hukum dalam arti substansial, material atau *in materiele zin* (*source of law in its material sense*). Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis⁴.

Peraturan perundang-undangan adalah kumpulan-kumpulan peraturan yang mengatur tentang subjek hukum, yaitu manusia dan badan hukum. Peraturan perundang-undangan itu contohnya seperti undang-undang yang merupakan salah satu sumber hukum formal⁵.

Suatu peraturan perundang-undangan memiliki tiga sifat dasar yaitu dimana jika suatu keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa “*vonnis*” hakim yang lazimnya disebut dengan istilah keputusan⁶.

Sebagai suatu produk hukum di Indonesia, perundang-undang tidak terlepas dari hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), h. 87

⁵ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), h.123.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Buku Perihal Undang-Undang*, (Jakarta :Raja Grafindo Persada, 2010),h. 9-10

hierarki ini termuat didalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hierarki ini pada dasarnya berpedoman pada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Teori mengenai jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*)⁷. Hans Nawiasky salah satu murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma. Menurut Hans Nawiasky dalam bukunya "*allgemeine rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang dibawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar⁸.

Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, TAP MPR merupakan peraturan perundangan-undangan yang secara hierarki berada dibawah UUD

⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, alih bahasa oleh Raisul Muttaqien (Bandung : Nusa Media, 2006), .h.17

⁸ Noor M Aziz, SH,MH,MM, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan Uu No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: BPHN PUSLITBANG, 2010), h. 5

1945 dan diatas undang-undang, hal ini dapat terlihat dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966 dan TAP MPR No. III/MPR/2000. Pada masa awal reformasi, TAP MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki peraturan perundang-undangan dikarenakan dihilangkan salah satu fungsi dalam MPR sebagai pembuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun pada tahun 2011, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 TAP MPR kembali dimasukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sebelum amandemen UUD 1945 TAP MPR merupakan suatu ketetapan yang diakui oleh peraturan perundang-undangan sebagai peraturan yang mempunyai kedudukan hukum serta kekuatan hukum yang kuat dibawah UUD 1945, sampai-sampai akibatnya terjadi suatu *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid, dikarenakan penyimpangan dan pelanggaran terhadap TAP MPR.⁹ Perubahan UUD 1945 atau biasanya disebut pasca amandemen, masa-masa kesaktian TAP MPR berlalulah sudah. Lembaga-lembaga negara tidak lagi dibedakan secara posisional tinggi atau tertinggi, melainkan hanya bisa dibedakan secara fungsional. MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara. MPR kini tidak lagi berwenang membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*) diluar UUD. MPR hanya bisa membuat ketetapan yang bersifat *beshickking*.

Dampak terjadinya perubahan-perubahan mendasar dari amandemen UUD 1945 tersebut, perlu dilakukan upaya untuk meninjau, terhadap

⁹ Hajriyanto Y. Thohari, Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No 12 Tahun 2011, artikel diakses pada 17 Maret 2014 dari <http://www.MPR.go.id>.

produk peraturan MPR terutama yang berkaitan dengan TAP MPRS dan TAP MPR yang dikeluarkan tahun 1960-2002. Sehingga dikeluarkan TAP MPR RI No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR tahun 1960-2002¹⁰.

UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lagi menempatkan TAP MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Karena Pasal 7 UU ini menyatakan bahwa “Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

UU Nomor 10 tahun 2004 telah direvisi menjadi UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang terbaru hasil revisi ini TAP MPR kembali dicantumkan dalam hierarki peraturan perundangan Indonesia. Secara hierarkis tata urutan yang baru menurut undang-undang ini adalah sebagai berikut¹¹:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU atau Perpu;
4. Peraturan Pemerintah (PP);

¹⁰ Fitri Meilany Langi, Ketetapan majelis permusyawaratan rakyat (TAP MPR) dalam perundang-undangan di Indonesia, artikel diakses pada 17 Maret 2014 dari, <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/download/1059/862>.

¹¹ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

5. Peraturan Presiden

6. Perda Provinsi; dan Perda Kabupaten/Kota.

UU No. 10 Tahun 2004 tidak disebutkan adanya TAP MPR pada pasal 7 nya tetapi setelah diamandemen oleh UU No. 12 Tahun 2011 tepatnya pada pasal 7 Ketetapan MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tidak dimasukkan TAP MPR dalam UU No.10 Tahun 2004 dikarenakan untuk menyesuaikan tuntunan UUD 1945 dengan tidak lagi memasukan MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Sebagaimana ditegaskan pada pasal 7 Undang-Undang ini disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan terdiri dari¹²:

1. UUD 1945;
2. UU/Peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.

Kembalinya TAP MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada UU No. 12 Tahun 2011 justru melahirkan persoalan hukum baru, yaitu pertentangan antara ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa beberapa TAP MPR masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Disisi lain, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun

¹² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*,(Jakarta : LP3ES, 2010), h. 34

2011 menempatkan Ketetapan MPR di atas UU yang dari sisi hierarki hukum mengandung konsekuensi bahwa produk hukum UU tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR, Namun jika menggunakan logika UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menempatkan Ketetapan MPR di atas UU, maka yang harus digunakan adalah ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 dimana substansinya justru menegaskan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri.

Dalam hal ini timbul beberapa pertanyaan karena ada TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan tertentu terutama dalam kedudukannya sebagai sumber hukum yang masih mengikat seperti yang disebutkan dalam penjelasan pasal 7 UU No. 10 tahun 2004. Pertanyaan ini memang wajar muncul karena hal-hal tersebut seakan-akan masih memberi tempat bagi TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Tetapi sebenarnya sudah pasti bahwa TAP MPR tak bisa lagi dijadikan peraturan perundang-undangan sehingga tak dapat diujikan terhadap UUD dan tidak bisa dijadikan dasar pengujian UUD 1945 terhadapnya.¹³ Serta diberlakukan lagi TAP MPR kedalam UU No 12 Tahun 2011 setelah lama hilang. Maka kembalinya TAP MPR ini menimbulkan persoalan hukum mengenai kedudukan hukum dan kekuatan hukum sebagai suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Beranjak dari paparan problematika ketatanegaraan diatas, penulis mengangkat permasalahan tersebut dalam penulisan skripsi yang berjudul :

¹³ *Ibid*, h. 35

“ANALISIS YURIDIS TENTANG KEMBALINYA KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (TAP MPR) DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA (Studi Yuridis Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 dengan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011)”.

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari topik yang dipersoalkan penulis membatasi permasalahan penelitian ini hanya pada pembahasan mengenai kembalinya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

C. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang penulis ketengahkan dan hendak diketemukan jawabannya dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah yang menjadi landasan pengembalian TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimanakah kekuatan hukum TAP MPR setelah dikembalikan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia?
3. Bagaimana kedudukan hukum TAP MPR setelah dikembalikan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui landasan pengembalian TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia,
- b. Untuk mengetahui kekuatan hukum TAP MPR setelah dikembalikan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, dan
- c. Untuk mengetahui kedudukan hukum TAP MPR setelah dikembalikan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

- a. Untuk memperdalam dan mengembangkan pengetahuan penulis di bidang hukum tata negara khususnya terkait perturan perundang-undangan di Indonesia.
- b. Merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai gelar sarjana hukum di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara berkaitan dengan kajian mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan sifat penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian Hukum Normatif, dikarenakan bahan-bahan yang digunakan adalah berbagai literatur-literatur yang relevan dengan permasalahan peneliti, yang kemudian disebut juga dengan penelitian normatif.

Sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif dimana didalam penelitian ini penulis memberikan gambaran atau uraian se jelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek yang diteliti.

2. Sumber data

Sumber data penelitian ini adalah sumber data sekunder, yaitu:

1. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, naskah akademis, dan peraturan yang mendukung penelitian penulis.
2. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum dan jurnal-jurnal hukum yang berkaitan tentang perundang-undangan di indonesia.¹⁴
3. Bahan hukum tersier yaitu seperti kamus hukum, kamus Inggris, dan kamus bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

- 1) Mengumpulkan semua buku-buku atau literatur, baik primer, sekunder, maupun tersier yang ada hubungannya dengan masalah penelitian.
- 2) Menelaah bahan-bahan tersebut dan kemudian mencatatnya dalam lembaran khusus sesuai dengan penelitian.
- 3) Mengklasifikasikan catatan tersebut berdasarkan kategori yang mengacu pada masalah penelitian.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Penelitian Hukum*,(Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2008) h. 141

4. Analisis data

Setelah data terkumpul, selanjutnya dianalisa dengan teknik analisis isi, yakni mempelajari ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan permasalahan penulis, data di analisis secara normatif-kualitatif dengan menafsirkan pernyataan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dimana suatu analisis data yang bertitik tolak dari peraturan peraturan hukum positif.

5. Teknik penulisan

- 1) Deduktif, yaitu penyimpulan dari hal-hal yang umum kepada hal-hal yang khusus
- 2) Induktif, yaitu rekayasa dari berbagai macam kasus yang kemudian dikembangkan menjadi suatu penalaran yang menggabungkan kasus-kasus khusus tersebut dalam suatu pemahaman umum.
- 3) Deskriptif, mengumpulkan data kemudian menyusun menjelaskan, dan menganalisa.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini terdiri dari lima bab, yaitu pendahuluan, tinjauan umum, tinjauan teoritis, pembahasan dan penutup, ditambah dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran. Adapun susunannya adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan tentang latar belakang, batasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN UMUM HIERARKI NORMA DAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan teori-teori dari para ahli hukum berdasarkan literatur yang berkaitan dengan penelitian, yaitu: tentang norma hukum dalam negara, proses pembentukan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

BAB III TINJAUAN TEORITIS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DI INDONESIA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan teori-teori khusus yang berkaitan dengan TAP MPR yaitu: bagaimana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia, sejarah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPRS/MPR) pada masa orde lama, orde baru dan reformasi, serta kekuasaan lembaga negara Indonesia berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Rakyat (MPRS/MPR) pada masa orde lama, orde baru dan reformasi.

BAB IV HASIL PENELITIAN

Pada bab ini penulis akan memaparkan dan membahas hasil penelitian dari rumusan masalah yang berkaitan dengan landasan pengembalian TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, kekuatan hukum TAP MPR setelah

dikembalikan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, dan kedudukan hukum TAP MPR setelah dikembalikan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan atas hasil pembahasan yang telah diuraikan. Selain itu bab ini juga berisikan saran-saran yang diharapkan dapat bermanfaat untuk perkembangan hukum di Indonesia terutama dalam bidang hukum tata negara.