

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara hukum yang berbentuk Republik sebagaimana dimuat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu Pasal 1 Ayat (1) dan (3) menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum yang berbentuk Republik pengertiannya adalah semua warga Indonesia meniscayakan hukum menjadi pedoman atau landasan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan Negara. Makna Negara hukum menurut Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam konteks Negara Hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan Negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di Pusat berupa Undang-Undang dan di daerah berupa Peraturan Daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan.

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang di tetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat sunbjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permitetere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan.¹

¹ Dr. Jimly Asshiddiqie 2010, *Perihal Undang-undang*, Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada, Hal 7

banyak diperdebatkan Ketetapan MPR tidak lagi dirumuskan dalam hierarki tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia.

Sebelum dilakukan perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat ke mana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan itu, dinyatakan bahwa "*Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR*". Dari konstruksi yang demikian, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dipahami sebagai lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan seluruh Rakyat Indonesia terjelma. Oleh karena itu, segala ketetapan yang dikeluarkannya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR, ataupun Mahkamah Agung. Dengan demikian Ketetapan MPR/S lebih tinggi kedudukannya dari pada undang-undang ataupun bentuk-bentuk peraturan lainnya.²

Perkembangan terakhir, TAP MPR adalah sebagai sumber hukum berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN-RI Nomor 82 Tahun 2012, TLNRI Nomor 5234). Tentunya perubahan kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum pasca Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menimbulkan suatu problema hukum. Dari uraian di atas muncul permasalahan yaitu Soal tata susunan (hierarki)

² *Ibid*, hal 33

norma hukum sangat berpengaruh pada kehidupan hukum suatu negara, apalagi bagi negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum.

Dalam kaitannya dengan sistem norma hukum di Indonesia itu, maka TAP MPR merupakan salah satu norma hukum yang secara hirarkhi kedudukannya satu tingkat dibawah Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam hubungan ini keberadaan ketetapan MPR setingkat lebih rendah dari Undang-Undang Dadar 1945 pada dasarnya bisa dipahami dengan mengedepankan fungsi-fungsi yang dimiliki MPR dalam konteksnya dengan sistem norma hukum Indonesia tersebut, berdasarkan ketetapan (TAP) MPRS No.XX/MPRS/1966 dalam lampirannya Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangn Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dadar 1945 bahwa ketetapan MPR berada dibawahnya Undang-Undang Dasar 1945.

Demikian pula halnya setelah reformasi dan setelah UUD 1945, TAP MPR tetap ditempatkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dibawah Undang-Undang Dasar 1945, walaupun ada perubahan atas jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam TAP MPR No III/MPR/2000 yang menyebutkan tata urutan Peraturan Perundangundangs dari TAP MPR tersebut terlihat, bahwa jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan TAP MPR tetap dipandang sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang penting.

Memaksukannya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan meskipun Undang-Undang No 12 Tahun 2011 dalam pertimbangannya menyebutkan dalam konsideran adanya kekurangan pada

Undang-Undang No 10 Tahun 2004, namun sebenarnya lebih tepat kalau disebut adanya kekeliruan dalam menyusun dan membentuk Undang-Undang No 10 Tahun 2004, khususnya berkaitan dengan dikeluarkannya TAP MPR sebagai salah satu jenis dan dari susunan peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan ini Undang-Undang No 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan. dimasukkannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 sesungguhnya bukanlah penambahan materi baru, melainkan memperbaiki kesalahan pembentuk Undang-Undang dalam menyusun dan membentuk Undang-Undang sebelumnya yang digantikan Undang-Undang No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun lembaga yang mempunyai kewenangan untuk merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah lembaga MPR sebagaimana yang tercantum dalam pasal 3 ayat(1).

Namun menurut Maria Farida Indrati memaparkan, bahwa sejak lahirnya Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaanya, sampai berlakunya Konstitusi RIS,UUDS 1950,UUD 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki Perundang-Undangan tidak pernah diatur secara jelas³. Berdasarkan beberapa alasan tersebut, dan berdasarkan UndangUndang No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. UndangUndang dan dimasukkan kembali TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia akan menjadi pertayaan saya yang harus kita kaji bersama

³ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta Knusius, hal, 69.

ketika kita kaitkan dengan teori Hans Kelsen yaitu suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi⁴. Dengan pasal 3 ayat (1) UUD 1945 karena dalam pasal itu MPR diberi kewenangan untuk merubah dan menetapkan UUD sedangkan dalam hirarki Perundang-undangan TAP MPR lebih rendah tingkatannya dari pada Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasar alasan di atas penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul "KAJIAN YURIDIS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (TAP MPR) DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011".

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimanakah konsekuensi yuridis dengan dimasukkannya Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimanakah konsekuensi yuridis dengan dimasukkannya Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴ *Ibid*, hal 112.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya di harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut;

- a. secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya tentan kedudukan ketetapan MPR dan Hirarki perundang-undangan.
- b. Secara praktif hasil penelitian ini di harapkan menjadi bahan pertimbangan dan masukan serta solusi yang objektif dalam rangka memahami kedudukan Ketetapan MPR dan Hirarki perundang-undangan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (statute approach), maksudnya ialah menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan isi hukum yang sedang ditangani⁵. Penggunaan statute approach bermakna mengkaji konsistensi dan kesesuaian secara vertical dan horisontal. Secara vertical berarti mengkaji aturan yang ada di undang-undang dengan Undang-Undang Dasar 1945 atau mengkaji aturan yang ada didalam undang-undang dengan aturan hukum yang ada dibawah undang-undang, misal Peraturan Pemerintah. Secara horisontal mengkaji aturan yang ada didalam undang-undang dengan undang-undang lainnya ⁶

Yang kedua menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach)
pebdekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

⁵ Peter Mahmud Marzuk, 2005 , *Penelitian Hukum, kecana*, Jakarta, hal 133

⁶ Asri Wijayant, 2011, *Strategi Penelitian Hukum*, Bandung; Lubuk Agung,, hal 71

yang berkembang di dalam ilmu hukum.dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas yang relefan dengan isu yang di hadapi⁷.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitin ini adalah penelitian hukum normatif . penelitian hukum normatif bisa juga di sebut sebagai penelitian perpustakaan ini merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan , kepuusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelian normative ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data dan dengan kata-kata bukan dengan angka-angka. Berdasarkan penjelasan di atas penulis memutuskan menggukan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan proposal ini sebagai metode penelitian hukum.

1.5.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian Hukum tidak dikenal adanya data, sebab dalam penelitian Hukum khususnya yuridis normatif sumber penelitian hukum di peroleh dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk itu istilah yang dikenal adalah bahan hukum. Dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupan bahan dasar yang ada dalam ilmu penelitian umumnya disebut bahan hukum sekunder. Dalam bahan hukum sekunder terbagi bahan hukum primer da sekunder.

⁷ Peter Mahmud Marzuk, 2005 , *Penelitian Hukum, kecana*, Jakarta, hal 135

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas, baham-bahan hukum primer terdiri dari oerundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim⁸.dan sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam peneliiian ini.

- 1) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Pasal 4 Ketetapan MPR No1/MPR/2003
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder data pendukung yang di peroleh secara langsung dari dokumen-dokumen yang ada. Dalam penelitian ini mengacu pada sekunder yang terdiri bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer⁹. Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatau bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana peneliti akan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008 *Penelitian Hukum*. Cet 2, Jakarta, kencana Hal 181

⁹ Bambang Suggono, 2002, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakart, hlm 115

mengarah. Yang di maksud dengan bahan sekunder adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku jurnal hukum, hasil penelitian, makalah, dan internet yang relevan dengan permasalahan yang akan di bahas.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Bahan hukum diambil/dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan indentifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistemisasi bahan hukum sesuai dengan permasalahan penelitian. Oleh karena itu tehnik pengambilan bahan hukum yang di gunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat, membuat ulasan bahan-bahan pustaka, maupun penelusuran melalui media internet yang ada kaitan nya dengan yang akan di bahas dalam penelitian ini.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisa data merupakan proses penyederhanaan data dalam bentuk yang mudah untuk di baca dan di pahami. Deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif merupakan upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahan dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis.