

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga dalam tatanan bernegara di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan kekuasaannya tidak terbatas. Dalam UUD 1945 menyebutkan "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."¹

Perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances*, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum. Sistem hukum nasional yang akan dibangun adalah sistem hukum pancasila, sistem hukum mengambil atau menggabungkan berbagai tingkat kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan menjadi sebuah prisma yang mengikat secara hukum mengambil unsur-unsur yang baik. Politik hukum nasional sebagai dasar pedoman untuk segala bentuk dan proses formulasi, pembentukan dan pengembangan hukum di negara tersebut².

Perubahan/amandemen UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu: *pertama*, perubahan pertama disahkan pada 19 Oktober 1999; *kedua*, perubahan kedua disahkan pada 18 Agustus 2000;

¹ Pasal 1 ayat (2) UUD1945.

² Ika Y. Darmayanti, 2019, *Politik Hukum Pemilu Legislatif*, Jurnal Daulat Hukum, Volume 2 Edisi 2, Juni 2019. h. 176.

ketiga, perubahan ketiga disahkan pada 10 November 2001; *keempat*, perubahan keempat disahkan pada 10 Agustus 2002³. Perubahan UUD 1945 dari perubahan pertama sampai ke empat adalah merupakan satu kesatuan. Perubahan dilakukan dengan cara memuat dalam setiap produk hukum MPR yang bermaterikan perubahan, rumusan atau bunyi pasal-pasal atau ayat-ayat perubahan, tanpa mengutip bunyi ayat atau pasal yang diubah.

Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan.

Perubahan besar terjadi ketika amandemen UUD 1945 yang memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan secara tegas kepada dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga yudisial ini diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini kemudian diakomodasi dalam Pasal 24 C UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD, sedangkan dalam Pasal 24 A UUD 1945 yang memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang kepada Mahkamah Agung.

³ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h. 359.

Implikasi lainnya dari amandemen UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah mengubah keanggotaan MPR. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dan tidak ada lagi anggota MPR yang berasal dari utusan golongan. Perubahan UUD 1945 juga mengubah kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Posisi MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih presiden dan wakil presiden melalui amandemen kewenangannya menjadi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.

Akibat dari amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi *tawar dan mandul*, termasuk produk hukum yang dihasilkan seperti Ketetapan MPR. Jika melihat dalam kewenangan MPR yang tercantum dalam UUD 1945, tidak dikenal istilah Ketetapan MPR (TAP MPR). Istilah TAP MPR ini baru muncul dari sidang-sidang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang bersumber pada Pasal 3 UUD 1945.⁴, yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas.⁵

⁴ Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, h.46.

⁵ Jimly Asshidiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, (selanjutnya disingkat Jimly I) h.39.

Berkaitan dengan kewenangan itulah kemudian dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut Ketetapan MPRS/TAP MPRS).⁶ Dikeluarkannya TAP MPR No. XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia semakin menegaskan kedudukan TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam Lampiran II TAP MPRS mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Disamping itu dalam Lampiran 2 TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, dikatakan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan Indonesia menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yaitu UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, setelah MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 ditentukan bahwa bentuk-bentuk putusan Majelis adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Daya mengikat kedua produk hukum MPR

⁶ Rachmani Puspitadewi, 2007, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 25 No. 1, Feb. h. 130.

tersebut berbeda. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam, sedangkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis⁷.

Pasca reformasi, TAP MPR terus diperkuat dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor : III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor : III/MPR/2000 dikatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; Undang-Undang; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); Peraturan Pemerintah; Keputusan Presiden; Peraturan Daerah.

Masa keberlakuan TAP MPR No. III/MPR/2000 tersebutlah terjadi sebuah perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai konsekuensi dari rampungnya Amandemen ke-IV UUD NRI 1945. Perubahan tersebut tentunya juga membawa dampak yang besar pada susunan dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satunya mengenai keberlakuan TAP MPR sebagai suatu peraturan perundang-undangan. Melalui keberadaan TAP MPR No. I/MPR/2003, terdapat daftar TAP MPR dan TAP MPRS yang dicabut

⁷ Widayati, 2016, *Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi*. Jurnal Pembaharuan Hukum. Vol. III No. 1 Januari-April. (selanjutnya disingkat Widayati I) Hal. 128.

keberlakuannya maupun yang dinyatakan dicabut penundaan waktu terlebih dahulu⁸.

Dipengaruhi perubahan tersebut, maka dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, keberadaan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku dan dihilangkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Hilang dan tidak berlakukannya TAP MPR ini dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebabkan karena ketika Undang-Undang ini dibentuk, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan tidak lagi berwenang mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur. Dalam Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah”⁹.

Hilangnya TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan tersebut menurut Marida Farida secara konstitusional dapatlah diterima. Hal ini dikarenakan kewenangan MPR yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 Amandemen ke-IV hanya meliputi kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan, dan memilih

⁸ Lihat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002*, TAP MPR No. I/MPR/2003.

⁹ Vide Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan. Kewenangan MPR di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat tidaklah tertuang di dalam UUD NRI 1945 yang mana berkonsekuensi pada ditiadakannya TAP MPR yang bersifat mengatur¹⁰.

Tahun 2011 dilakukan pengesahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini mencabut dan menyempurnakan kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun kelemahan itu antara lain¹¹ :

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan dan multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Dilakukannya penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dengan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, memberikan “angin segar” terhadap kedudukan Tap MPR. Dalam Undang-Undang ini Kedudukan TAP MPR kembali dimasukkan

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2016, *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, (selanjutnya disebut Maria Farida I) h. 103.

¹¹ Penjelasan Umum Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dalam Pasal 7 ayat (1). Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”¹². Sehingga jika dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 ini maka dapat dikatakan bahwa kedudukan TAP MPR lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU/Perpu, PP, Perpres dan Perda.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki¹³.

¹² Vide Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹³ Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, wida.

Menurut Bagir Manan hierarki perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip :¹⁴

Pertama peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya. *Kedua*, peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. *Ketiga*, isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. *Keempat*, suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat. *Kelima*, peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Mengingat negara Indonesia adalah negara hukum, maka sesungguhnya dalam prespektif ilmu perundang-undangan tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diuji. Pengujian yang ada di Indonesia hanya dikenal adanya dua pengujian yaitu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kewenangan ini kemudian diakomodasi dalam Pasal 24C UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung¹⁵.

Sesuai pengujian ini, maka menegaskan bahwa terdapat ketidakjelasan dalam materi muatan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan

¹⁴ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH.UII. Press. h. 75.

¹⁵ Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

perundang-undangan, selain itu menimbulkan kekosongan hukum dan pertanyaan lembaga mana yang berwenang menguji TAP MPR apabila dirasa TAP MPR tersebut bertentangan dengan UUD, atau apabila Undang-Undang dirasa bertentangan dengan TAP MPR tersebut.

Mencermati Penelusuran berbagai penelitian maupun literatur, sampai Sekarang belum ditemukan penelitian ilmiah yang secara substantif mengkaji khusus tentang Problem Yuridis Keberadaan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil penelitian terdahulu pada studi kepustakaan diperoleh beberapa judul dan fokus pembahasan berbeda, antara lain:

1. Widayati, Absori, & Aidul Fitriaciada Azhari, Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta. Fokus kajian berkaitan dengan perkembangan kedudukan Ketetapan MPR, kedudukan Ketetapan MPR kaitannya dengan kewenangan MPR, untuk kemudian dilakukan rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR.
2. Muhammad Abrori, Analisis Hukum Re-Eksistensi TAP MPR-RI dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Skripsi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2016. Fokus kajian berkaitan dengan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara. Anggota MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), MPR tidak berwenang lagi menetapkan Ketetapan

MPR. Dan fungsi legislasi sepenuhnya dijalankan oleh DPR dan DPD, sesuai prinsip check and balance.

3. Samsul Arifin, Analisis Yuridis Normatif keberadaan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Kedudukan dan Kewenangan Konstitusional MPR RI. Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2012. Fokus kajian berkaitan dengan Konsekuensi Ketatanegaraan Dari Adanya Amendemen UUD RI Tahun 1945 Terhadap MPR Sebagai Lembaga Negara.
4. Martha Riananda, Dinamika Kedudukan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Karya Tulis pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Fokus Kajian berkaitan dengan Dinamika Kedudukan TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan dan sebagai peraturan perundang-undangan timbul tenggelam sesuai perkembangan politik dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan.
5. Laurensius Arliman S, Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Karya Tulis pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang Tahun 2016. Fokus tulisan berkaitan dengan Penempatan Ketetapan MPR tersebut di bawah Undang Undang Dasar dan di atas Undang-Undang hanya bertujuan untuk memberikan pengakuan dan status hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Latar belakang adanya kekosongan hukum dalam materi muatan TAP MPR serta lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian tersebut,

Penulis tertarik untuk mengambil judul dalam penelitian ini yaitu “PENGUJIAN TERHADAP KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini?
3. Bagaimana idealnya pengujian terhadap Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini.
3. Untuk menemukan model ideal pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penelitian adalah menyangkut masalah manfaat penelitian, karena suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila penelitian tersebut memberi manfaat dan kegunaan bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Negara tentang Pengujian terhadap TAP MPR. Dan juga dapat dipertimbangkan sebagai bahan masukan dan sumber hukum informasi ilmiah dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengujiannya.

b. Manfaat praktis

Selain manfaat secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan masukan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengujiannya. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi Pihak terkait khususnya pembentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan referensi bagi peneliti berikutnya.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti¹⁶. Batasan pengertian istilah yang akan digunakan oleh Penulis dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

- a. Pengertian kata Pengujian. Berasal dari kata “uji” yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu. Sedangkan pengujian berarti proses, cara, perbuatan menguji¹⁷. Pengujian (*toetsing/revie*) dalam konteks tulisan ini yaitu pengujian terhadap ketetapan MPR / TAP MPR dalam arti luas yaitu dalam arti formal dan material, adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan (hakim) bukan dilakukan oleh lembaga eksekutif ataupun legislatif. Oleh karena itu disebut *judicial review*.
- b. Ketetapan MPR mempunyai arti bahwa suatu bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh MPR serta mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002¹⁸.
- c. Sistem, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya¹⁹. Menurut Prof.

h.132. ¹⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta,

¹⁷ Berdasarkan <https://kbbi.web.id/uji> , diakses tanggal 21 April 2021 pukul 20.45 wib.

385. ¹⁸ Telly.Sumbu, et.al, 2011, *Kamus umum politik & Hukum*, Media Prima Aksara,Jakarta, h.

¹⁹ Berdasarkan <https://kbbi.web.id/uji> , diakses tanggal 21 April 2021 pukul 21.03 wib.

Subekti, SH menyebutkan sistem adalah “suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu penulisan untuk mencapai suatu tujuan”²⁰.

- d. Peraturan Perundang-undangan, Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan :

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Pengertian mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi²¹.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum²². Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu²³:

²⁰ Inu Kencana Syafie, 2003, *Sistem Adminitrasi Negara Republik Indonesia(SANRI)*, Jakarta, Bumi Aksara, h. 2.

²¹ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, h.19.

²² Bagir manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, h.18.

²³ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, (selanjutnya disebut Maria Farida II). h. 3.

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

F. Kerangka Teoritis

Teori yang digunakan sebagai alat untuk melakukan analisa dalam penelitian ini, yaitu :

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Di zaman modern, konsep negara hukum dikembangkan salah satunya oleh Julius Stahl. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia; pembagian kekuasaan; pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan peradilan tata usaha negara. Sedang menurut A.V Dicey, ada tiga ciri penting dalam setiap negara

hukum yang disebut dengan istilah “The Rule of Law”, yaitu: *Supremacy of law; Equality before the law; dan Due process of law*²⁴.

Di Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari. Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah: Pancasila; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Sistem Konstitusi; Persamaan; dan Peradilan Bebas²⁵.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa²⁶. Dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

²⁴ soercht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, h. 9.

²⁵ M. Tahir Azhari, 2005, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, , h. 83-84.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *e-book Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, h. 55-56.

2. Teori Perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimi membedakan antara Ilmu Perundang-undangan dengan Teori Perundang-undangan, dengan alasan bahwa kata teori dalam kata-kata teori Perundang-undangan adalah sekumpulan pemahaman titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan. Kata teori dapat juga diartikan sistem dari tata hubungan yang logis di antara pemahaman-pemahaman. Kata teori dalam istilah Teori Perundang-undangan menunjuk pada cabang, bagian, tepi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan yang bersifat kognitif. Oleh karena itu, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Teori Perundang-undangan berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan menjernihkan pemahaman, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, Perundang-undangan, dan lain-lain²⁷.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni : kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan²⁸. Selain berdasarkan atas asas-asas, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan.

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, (selanjutnya disebut Maria Farida III), h. 45.

²⁸ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Rechts* atau *The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti 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 tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*)²⁹.

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Ia mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar³⁰. Pengelompokan tersebut dapat dikatakan adalah didasarkan pada materi muatannya. Kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya³¹. Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); *Staatsgrundgesetz*

²⁹ Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, (selanjutnya disingkat Jimly II), h. 42.

³⁰ Maria Farida III, *Op.Cit.*, hlm 44.

³¹ *Ibid*, hlm 45.

(Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara); *Formelle Gesetz* (undang-undang “formal”); dan *Verordnung dan Autonom Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)³².

Teori Hans Nawiasky diatas bila dikaitkan dengan pengkategorian jenis norma hukum menurut, maka TAP MPR dapat digolongkan kedalam jenis atau kelompok aturan dasar negara. Kedudukan TAP MPR sebagai salah satu jenis Aturan Dasar Negara yang ada di Indonesia dapat dilihat dengan mengidentifikasi ciri-ciri yang nampak dari norma TAP MPR itu sendiri. Bila kita lihat norma-norma yang terkandung dalam TAP MPR masih merupakan norma yang abstrak dan mengatur pokok-pokok atau masih secara garis besar saja.

Teori ini digunakan sebagai pisau analisis adalah karena pengujian peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik harus mengedepankan cita hukum Indonesia dalam mengambil gagasan untuk terwujudnya kepastian yang berkeadilan. Selain itu, asas negara yang berdasar atas hukum menjadi landasan yang patut bagi pelaksanaan perundang-undangan yang baik.

3. Teori Hukum Islam

Hukum Islam adalah hukum yang dibangun berdasarkan pemahaman atas nash Al-Qur’an, As-Sunnah dan Al-Ijtihad untuk mengatur kehidupan manusia yang berlaku secara universal-relevan pada setiap zaman (waktu) dan ruang manusia. Untuk mengetahui eksistensi hukum Islam di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah dengan *teori eksistensi* yang dikemukakan oleh Ichtijanto, penafsiran

³² *Ibid*, hlm 45.

teori ini mengungkapkan eksistensi hukum Islam dalam hukum nasional sebagai berikut³³: *pertama*, Hukum Islam sebagai bagian integral dari hukum nasional Indonesia. *Kedua*, Hukum Islam adalah hukum yang mandiri dan diakui keberadaannya, dan karena kekuatan dan wibawanya, maka hukum nasional memberikan status sebagai hukum nasional. *Ketiga*, Hukum Islam sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan bahwa Islam adalah agama resmi negara. Namun hukum Islam di Indonesia hidup di tengah-tengah masyarakat (*living law*). Hukum Islam merupakan hukum material yang menjadi sumber pembentuk hukum di Indonesia, di samping sumber-sumber lainnya seperti hukum adat dan hukum barat. Secara empirik hukum Islam merupakan hukum yang hidup (*the living law*), dalam masyarakat Indonesia mulai sejak masuknya Islam ke nusantara (Indonesia) yang menurut JC.Van Leur sejak abad ke-7³⁴.

Eksistensi hukum Islam di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat cara mengintegrasikan norma agama ke dalam sistem hukum Nasional Indonesia saat ini dan masa yang akan datang menggunakan model sistem hukum Anglo saxon karena hukum itu akan diperlakukan pada tempat, orang dan kasus tertentu. Mencermati perspektif hukum Islam dalam sistem hukum nasional guna melaksanakan pembangunan hukum sekurang-kurangnya bisa tampil dalam tiga bentuk: *pertama*, hukum Islam tampil dalam bentuk hukum

³³ Jumni Nelli, 2012, "Kritik Terhadap Kompilasi Hukum Islam (KHI) Tentang Pasal Sahnya Perkawinan dan Pencatatan Perkawinan," Jurnal Hukum dan HAM, Cet. Ke-1, (Pekanbaru), hlm. 20-21.

³⁴ Ahmad Mansur Suryanegara, *Menemukan Sejarah* (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 74-76. Lihat juga; Hassan Muarif Ambary, *Menemukan Jejak Arkeologis dan Historis Islam* (Jakarta: Logos, 1995), hlm. 56-58.1

positif yang hanya berlaku bagi umat Islam. Dalam hal ini hukum Islam berperan mengisi kekosongan hukum dalam hukum positif. *Kedua*, hukum Islam berkontribusi bagi penyusunan hukum nasional sebagai sumber nilai. *Ketiga*, hukum Islam bertujuan untuk rahmatan lil alamin. Bentuk kedua dan ketiga lebih cocok untuk diterapkan karena dalam bentuk ini hukum Islam mudah terlaksana dan atau terintegrasi.

G. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Menurut Sugiyono, Metode penelitian adalah Cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dibuktikan, dan dikembangkan suatu pengetahuan sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengatasi masalah³⁵. Suatu penelitian harus ditunjang dengan metode penelitian yang menjadi dasar penelitian tersebut baik dari segi teori maupun segi praktek. Metode penelitian memberikan gambaran rancangan penelitian yang meliputi antara lain: jenis penelitian, metode pendekatan, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisa data. Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini yaitu :

1. Jenis penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Jenis penelitian ini merupakan penggabungan antara penelitian deskriptif dan penelitian kualitatif serta memanfaatkan data kualitatif dan dijabarkan secara deskriptif. Jenis penelitian deskriptif kualitatif ini dimaksud untuk memperoleh data yang

³⁵ Sugiyono. 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*. Bandung: Alfabeta, h. 4.

bersifat apa adanya tanpa ada dalam kondisi tertentu yang hasilnya lebih menekankan makna, tanpa memanipulasi pada variabel yang diteliti yaitu pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

2. Metode pendekatan.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini yaitu metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah metode pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Metode yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis³⁶. Dengan menggunakan metode yuridis normatif ini diharapkan dapat dilakukan analisa terhadap kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, pengujian terhadap TAP MPR, dan ideal pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

3. Jenis dan sumber data penelitian.

Jenis dan sumber data penelitian yang diperlukan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

³⁶ Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing), h. 37.

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder, berupa publikasi tentang hukum berupa buku hukum, artikel hukum, jurnal, komentar putusan pengadilan dan bahan seminar hukum.

c. Bahan Hukum Tersier.

Bahan hukum tersier, diambil dari majalah, kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), dan internet.

4. Metode pengumpulan data.

Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan tinjauan pustaka ke perpustakaan dan pengumpulan buku-buku, bahan-bahan tertulis serta referensi-referensi yang relevan dengan penelitian ini. Studi kepustakaan dalam penelitian ini menjadi bagian penting karena dapat memberikan informasi, bahan dan data tentang kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di

Indonesia, pengujian terhadap TAP MPR, dan ideal pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

5. Metode analisis data.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis secara deskriptif kualitatif. Analisis secara deskriptif kualitatif dimulai dengan mengumpulkan data yang berkaitan dengan penelitian, yang diolah secara sistematis. Kemudian menguraikan data tersebut dalam bentuk deskriptif secara tepat dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan memahami hasil analisis. Untuk selanjutnya, akan diperoleh hasil analisis yang sistematis dan faktual. Sehingga dapat menjawab bagaimana kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, pengujian terhadap TAP MPR, dan ideal pengujian terhadap TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

H. Sistematika Penulisan Tesis

BAB I Pendahuluan Bab ini menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka Bab ini membahas mengenai tinjauan terhadap Kewenangan MPR dalam Pembentukan Produk Hukum,

Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Pengujian peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Islam.

BAB III Hasil Penelitian
dan Pembahasan

Bab ini membahas mengenai materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pengujian Ketetapan MPR berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini, dan idealnya pengujian TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

BAB IV Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.

