

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sistem norma hukum di Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber serta berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber serta juga berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*).¹

Norma hukum memainkan peranan dalam hubungan kehidupan kenegaraan maupun bermasyarakat, seperti Undang Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi dasar hukum tertulis untuk mengatur segala aspek kehidupan bernegara yang akan lebih lanjut di atur dalam peraturan perundang-undangan lain yang berada dibawah UUD Tahun 1945. Artinya peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD Tahun 1945 harus bersumber dan berdasar pada UUD Tahun 1945 baik dari aspek prosedurnya maupun dalam hal materi muatan yang tidak dapat bertentangan dengan materi muatan UUD Tahun 1945.

Adapun kelompok hierarki norma hukum di Indonesia :²

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. *Staatgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Foemell Gesetz* : Undang-Undang
4. *Verordnung & Autonome* : Peraturan Pelaksana dan Peraturaturan Otonom

¹Hans Kelsen dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 21-22

²Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 171.

Peraturan perundang-undangan dalam sistematika hukum merupakan bagian utama dari hukum tertulis dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hukum tertulis adalah hukum yang dibentuk dan diterapkan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan dalam bentuk dan format tertentu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan kaidah-kaidah pembentukannya, disamping itu harus juga memperhatikan aspek formil atau disebut juga aspek prosedural dan aspek materiil.³ Dalam ilmu hukum terdapat istilah undang-undang dalam arti formil dan undang-undang dalam arti materiil. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.⁴

Undang-undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerja sama antara pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR) yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.

Sedangkan yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku dan mengikat secara umum.

³Aspek formil berhubungan dengan landasan formal konstitusional dan aspek materiil berhubungan dengan materi muatan yang harus diatur dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis dan hierarkinya dan sesuai dengan apa yang diperintahkan UUD.

⁴Rumusan Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2004

Sejarah hierarki peraturan perundang-undangan dimulai dan dilatarbelakangi oleh Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, sebagai berikut :⁵

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden

Peraturan pelaksana lainnya yang meliputi :

- Peraturan menteri
- Instruksi menteri
- Dan lain-lain.

Setelah reformasi, berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan jenis peraturan perundang-undangan adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (Ketetapan MPR)
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Penyebutan jenis peraturan perundang-undangan di atas sekaligus merupakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan pada saat itu. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan norma yang

⁵Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia jo Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 Tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis

lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya berlaku adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁶ Undang-undang ini merupakan aturan formal yang secara garis besar memuat tiga bagian besar yaitu Tata Urutan Perundang-undangan & Materi Muatan Perundangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teknis Perundang-undangan. UU Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan tentang jenis hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2), sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

ayat (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur.
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

⁶Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 4389

Berbeda dengan pengaturan tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya UU Nomor 10 Tahun 2004 ini telah menghilangkan Ketetapan MPR/S dari hierarki peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa alasan yang mendasari dikeluarkannya Ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 :⁷

1. Pasal 24C ayat (1) menggarisbawahi bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...,” dan seterusnya. Ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang langsung berada di bawah UUD adalah UU. Kalau seandainya ada Tap MPR dibawah UUD maka ketentuan pengujiannya tentu akan menentukan bahwa MK menguji Ketetapan MPR. Dengan demikian jelas bahwa Ketetapan MPR bukanlah peraturan perundang-undangan.
2. Aturan Tambahan Pasal I UUD hasil amandemen menentukan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat utusan Sidang MPR Tahun 2003. “Ketentuan ini jelas memerintahkan kepada MPR untuk meninjau dan menentukan status baru bagi semua Ketetapan MPR/S yang sudah ditetapkan bukan sebagai peraturan perundang-undangan lagi. Jadi ketentuan Aturan Tambahan ini dibuat karena Ketetapan MPR bukan lagi sebagai peraturan perundang-undangan sehingga harus dibuat status baru untuk yang sudah ada dan terlanjur menjadi peraturan perundang-undangan.
3. Berdasarkan ketentuan hasil amandemen atas status Ketetapan MPR/S yang (secara populer) dikenal dengan Tap Sapujagat yakni Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. UU No.10 Tahun 2004 yang dibuat antara lain, untuk menyesuaikan dengan tuntutan UUD 1999 hasil amandemen itu menetapkan jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan tidak lagi memasukkan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan.

⁷Riri Nazria, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 297-298

Menurut penulis terdapat beberapa hal yang perlu digarisbawahi terkait beberapa alasan dikeluarkannya Ketetapan MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, yakni:

1. Ketetapan MPR bukanlah peraturan perundang-undangan hal ini disebabkan karena dasar hukum mengenai Ketetapan MPR/S dalam UUD Tahun 1945 tidak diatur secara jelas dan tegas seperti halnya undang-undang dan peraturan pemerintah ditambah juga karena adanya amandemen UUD Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2), dimana kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga yang superior tapi kedudukan MPR sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Ini jelas berkaitan langsung dengan aturan-aturan yang berlaku baik itu yang berlaku dalam UUD Tahun 1945 atau Ketetapan MPR dimana MPR dinilai sudah tidak sewajarnya lagi mengeluarkan produk hukum yang bernama Ketetapan MPR, karena Ketetapan MPR hanya terbatas pada kewenangan MPR itu sendiri.
2. Ketetapan MPR bukan lagi sebagai peraturan perundang-undangan sehingga harus dibuat status baru untuk yang sudah ada dan terlanjur menjadi peraturan perundang-undangan hal ini merujuk pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003 dimana Ketetapan MPR telah dikategorikan dalam beberapa kelompok yang dimasing-masing kelompoknya sudah jelas status hukumnya, antara lain :
 - a. Ketetapan MPR/S dinyatakan dicabut dan tidak berlaku;
 - b. Ketetapan MPR/S dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan;
 - c. Ketetapan MPR/S dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004;
 - d. Ketetapan MPR/S dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang;
 - e. Ketetapan MPR/S dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-Ri hasil Pemilu 2004;
 - f. Ketetapan MPR/S dinyatakan tidak perlu tindakan hukum lebih lanjut, baik karena *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.
3. Tidak lagi memasukkan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan ini menjelaskan bahwa Ketetapan MPR tidak dapat dijadikan lagi sebagai bahan acuan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan karena tidak lagi memiliki status hukum.

Dapat kita amati lebih mudah lagi sejarah hierarki peraturan perundang-undangan sejak tahun 1966-2004 yang dimuat dalam bentuk tabel di bawah ini :⁸

Tabel 1
Evolusi Hierarki Peraturan Perundang-undangan 1966-2004

Ketetapan MPRS No. XX/MPR/1966	Ketetapan MPR No. III/MPR/2000	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004
1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR 3. UU/Perpu 4. Peraturan Pemerintah 5. Kepres 6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya: – Peraturan Menteri – Instruksi Menteri	1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR 3. Undang-undang 4. Perpu 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah	1. UUD 1945 2. UU/Perpu 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan Presiden 5. Peraturan Daerah: – Perda Provinsi dibuat oleh DPRD dengan Gubernur – Perda Kab/Kota dibuat oleh DPRD Kab/Kota bersama Bupati/walikota – Peraturan Desa / peraturan yang setingkat. Dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Pembaharuan hierarki peraturan perundang-undangan tidak hanya berhenti pada UU Nomor 10 Tahun 2004, pada 12 Agustus 2011 UU Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku dengan munculnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁹ UU Nomor 12 Tahun 2011 terjadi suatu perubahan tata susunan peraturan perundang-undangan atau dapat disebut terjadi pembaharuan terhadap tata susunan peraturan perundang-undangan.

⁸*Ibid.*, hlm. 299

⁹LNRI Tahun 2001 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234

Hal ini dikarenakan pada UU Nomor 10 Tahun 2004 telah menghilangkan Ketetapan MPR sedangkan pada UU Nomor 12 Tahun 2011 kembali mencantumkan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta terdapat beberapa kelemahan-kelemahan dalam UU Nomor 10 Tahun 2011 antara lain :¹⁰

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika

Ketetapan MPR kembali dimasukkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan. Adapun tata susunan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

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

Berdasarkan uraian diatas, maka munculah masalah hukum terhadap kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia saat ini, mengingat telah ditetapkan UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang

¹⁰LNRI Tahun 2001 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234

Undanguan yang didalamnya menjadikan Ketetapan MPR/S sebagai peraturan perundang-undangan.

Penulisan skripsi ini merupakan lanjutan dari skripsi mahasiswa bagian hukum tata negara fakultas hukum univesitas lampung yaitu Tantri Wibisono dimana pada skripsi saudara Tantri belum terdapat pembahasan TAP MPRS/MPR yang merujuk pada UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undanga. Sedagkan dalam skripsi ini penulis membahas tantang status hukum ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang, maka permasalahan yang menjadi batasan dalam penulisan ini adalah :

- 1) Mengapa Ketetapan MPR dicantumkan kembali sebagai peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 ?
- 2) Mengapa kedudukan Ketetapan MPR ditempatkan pada tata urutan peraturan perundang-undangan dibawah UUD Tahun 1945 dan diatas undang-undang ?

2. Ruang Lingkup

1) Bidang Kajian Ilmu

Kajian ilmu dalam pembahasan penulisan adalah ilmu hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara, mengenai kedudukan hukum Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan setelah munculnya UU Nomor 12 Tahun 2011 .

2) Obyek kajian dalam pembahasan penulisan adalah kedudukan hukum Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Mengetahui alasan pencantuman kembali Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Mengetahui alasan Kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diposisikan dibawah UUD Tahun 1945 dan diatas undang-undang.

2. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran dan pengetahuan ilmu hukum ketatanegaraan terutama dalam bidang hukum perundang-undangan, dan perkembangan ketatanegaraan, khususnya untuk

mengetahui alasan pencantuman kembali produk hukum lembaga MPR/S dalam sistem hukum Indonesia setelah ditetapkannya UU Nomor 12 Tahun 2011, serta mengetahui kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat :

- a. Menambah wawasan bagi penulis serta para pembaca tentang perkembangan dan kedudukan Ketetapan MPR/S saat ini dalam sistem hukum Indonesia setelah ditetapkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.
- b. Menjadi sumbangsi kepada Fakultas Hukum Universitas Lampung khususnya minat Hukum Tata Negara, tempat penulis mendalami ilmu pengetahuan tentang Hukum dan Hukum Ketatanegaraan serta untuk melengkapi salah satu syarat akademik guna menyelesaikan pendidikan starta satu (S1) dalam bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

