

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Norma Hukum dan Hierarki Norma Hukum dalam Masyarakat

1. Norma Hukum

Dalam kehidupan masyarakat ada banyak macam-macam norma baik secara langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku serta tindakan masyarakat dalam koloninya. Norma-norma yang sangat peka dalam kehidupan masyarakat adalah norma adat, norma agama, dan norma moral, sedangkan norma hukum timbul bukan dari masyarakat tetapi berasal dari suatu negara yang bersifat wajib untuk dipatuhi oleh setiap masyarakat yang ada didalamnya. Ada persamaan serta perbedaan antara norma hukum dengan norma lainnya. Perbedaannya norma hukum dengan norma lainnya adalah :¹¹

1. Suatu norma hukum itu bersifat „Heteronom“, dalam arti bahwa norma hukum itu datang dari luar diri seseorang. Sedangkan norma lainnya bersifat otonom, dalam arti norma itu berasal dari diri seseorang.
2. Suatu norma hukum itu dapat dilekati dengan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma yang lain tidak dapat dilekati dengan sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik.
3. Dalam norma hukum sanksi pidana atau sanksi pemaksa itu dilaksanakan oleh aparat negara (misalnya polisi, jaksa, hakim), sedangkan terhadap pelanggaran norma-norma lainnya sanksi itu datangnya dari diri sendiri.

Sedangkan persamaannya adalah bahwa norma-norma itu merupakan pedoman bagaimana seseorang harus bertindak, dan selain itu norma-norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi ini berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar yang disebut dengan

¹¹Maria Farida, ... *Op, Cit*, hlm. 25-26.

Grundnorm. Norma-norma hukum dan norma-norma lainnya itu berjenjang dan berlapis-lapis, serta membentuk suatu hierarki.

2. Hierarki Norma Hukum

Menurut Hans Kelsen jenjang norma hukum atau *stufentheorie* itu berjenjang-jenjang serta berlapis-lapis dalam suatu hierarki. Maksudnya 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 hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar/*Grundnorm*.¹²

Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah :¹³

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. *Staatgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell Gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung & Autonome* : Secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah sampai Keputusan Bupati atau Walikota.

Di negara Republik Indonesia Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta dalam Hukum Dasar Tidak Tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara ini

¹²Maria Farida,...*Op. Cit*, hlm. 41

¹³Jimly Asshiddiqie,...*Op. Cit*, hlm. 171.

merupakan landasan bagi pembentukan Undang-Undang (*formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.¹⁴

a. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*)

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara). Norma Fundamental Negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.¹⁵

Berdasarkan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi yang sekaligus merupakan cita hukum. Pancasila yang dimaksud sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, ini berarti Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar yang derajatnya tertinggi dalam negara, yaitu norma yang merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya. Sedangkan konstitusi dilihat dari teori keputusan Carl Schmid merupakan keputusan politik yang tertinggi di dalam negara yang disepakati oleh suatu negara.¹⁶ Dengan demikian Negara Republik Indonesia dengan hierarki norma hukum yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara) adalah

¹⁴Maria Farida,... *Op. Cit*, hlm. 49

¹⁵*Ibid*, hlm. 46

¹⁶Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 2008, hlm. 12-13.

Pancasila¹⁷ yang merupakan cita hukum bangsa Indonesia serta menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya.

b. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Norma-norma dari *Staatsgrundgesetz* ini merupakan aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal yang merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan yang mengikat secara langsung semua orang.

Di dalam setiap Aturan Dasar Negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warga negaranya. *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

¹⁷Jimly Asshiddiqie, ... *Op. Cit*, Hlm. 171.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonegoro dalam bukunya "Pembukaan UUD 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia) dalam Pancasila Dasar Falsafah Negara

c. Undang-undang (*Formall Gesetz*)

Formall Gesetz atau secara harfiah diterjemahkan menjadi undang-undang merupakan norma hukum yang lebih kongkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa, selain itu undang-undang ini berbeda dengan peraturan lainnya, oleh karena suatu undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.¹⁸

d. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan Pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Pengertian atribusi kewenangan dan delegasi kewenangan adalah sebagai berikut :¹⁹

¹⁸Maria Farida, ... *Op. Cit*, hlm.51-52.

¹⁹*Ibid*, hlm. 55-56

- a. Atribusi Kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang Undang Dasar) atau *Wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.
Contohnya : UUD 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) jika terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- b. Delegasi Kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undang (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tindakan.
Contohnya : Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*) yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya.

B. Sumber Hukum

Menurut Usep Ranawijaya, perkataan sumber hukum memiliki 2 (dua) arti. Arti pertama adalah sumber sebagai penyebab adanya hukum. Dan, penyebab adanya hukum tidak lain adalah keyakinan hukum dari orang-orang yang melakukan peranan menentukan tentang apa yang harus menjadi hukum di dalam

negara. Arti kedua adalah sumber hukum dalam pengertian bentuk perumusan kaidah-kaidah hukum tata negara yang terdapat dalam masyarakat dari mana kita dapat mengetahui apa yang menjadi hukum itu. Pengertian ini biasa disebut sumber hukum dalam arti formil.²⁰

Ditinjau dari sudut Ilmu Hukum, sumber hukum memiliki arti :²¹

- a. Sumber Hukum Formil, yaitu sumber hukum yang dikenal dalam bentuknya. Karena bentuknya itulah sumber hukum formil diketahui dan ditaati sehingga hukum berlaku. Sumber hukum formil meliputi undang-undang, kebiasaan (custom), Perjanjian antar negara, keputusan-keputusan hakim, doktrin.
- b. Sumber Hukum Materiil, yaitu sumber hukum yang menentukan isi hukum atau sumber dari mana materi hukum itu diambil. Misalnya Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila menjadi sumber hukum materiil peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1996 menyatakan bahwa, yang menjadi Sumber Hukum Materiil Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah Pancasila. Pancasila sebagai sumber hukum dari segala sumber hukum mengandung pengertian bahwa semua sumber hukum yang berlaku di Indonesia (baik formil maupun materiil) seluruhnya bersumber pada Pancasila.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam arti materiil karena :²²

- a. Pancasila merupakan isi dari sumber hukum
- b. Pancasila merupakan pandangan hidup dan falsafah negara
- c. Pancasila merupakan jiwa dari setiap peraturan yang dibuat, diberlakukan, segala peraturan perundang-undangan atau hukum apapun yang bertentangan dengan jiwa Pancasila harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

²⁰Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Sumber hukum tata negara formal di Indonesia: kilas balik ketetapan MPR RI no. III/MPR/2000, perubahan UUD 1945, ide pemisahan kekuasaan kepala negara dan pemerintahan, Maklumat Presiden 28 Mei 2001, dan ide Dekrit Presiden Abdurrahman Wahid*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2001, hlm.11.

²¹Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pascaamandemen UUD 1945*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2008, hlm. 12-35.

²²Titik Triwulan Tutik, ...*Op, Cit*, hlm. 35

C. Produk Hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Setelah amandemen UUD Tahun 1945 kedudukan MPR berubah menjadi Lembaga Negara dimana sebelum amandemen UUD Tahun 1945 MPR berkedudukan sebagai “penjelmaan seluruh rakyat dan merupakan lembaga tertinggi negara serta pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat”.²³ Dalam melakukan tindakan hukum dan/atau membuat keputusan hukum terhadap wewenang yang dimiliki MPR, MPR membutuhkan wadah atau bentuk hukum tertentu. Bentuk hukum yang dikeluarkan oleh MPR diberi nama Putusan Majelis, Putusan Majelis ialah hasil atau kesimpulan suatu pemeriksaan yang berdasarkan pertimbangan dan kemufakatan para anggota MPR untuk menetapkan sesuatu bentuk hukum tertulis.²⁴ Putusan Majelis dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam putusan yang terbagi dalam Perubahan dan Penetapan UUD Tahun 1945. Keputusan MPR, serta Ketetapan MPR. Ketetapan MPR merupakan putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam, sedangkan Keputusan MPR adalah suatu putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis.

Bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh MPR dalam hal ini Ketetapan MPR derajatnya dibawah UUD Tahun 1945 dan di atas undang-undang. UUD Tahun 1945 ataupun Ketetapan MPR dikeluarkan oleh MPR, tetapi derajat dalam hierarki peraturan perundang-undangannya berbeda ini disebabkan karena materi muatannya yang berbeda.

²³Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum Amandemen)

²⁴Setiawan Widagdo, *Kamus Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 287

UUD Tahun 1945 berisikan materi muatan, yaitu : a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b) susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; c) pembagian serta pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.²⁵ Sedangkan materi muatan Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD Tahun 1945 atau yang diperintahkan oleh undang-undang dasar.²⁶

Apabila dicermati lagi berdasarkan asal-usul kehadiran Ketetapan MPR menurut Bagir Manan terdapat dua hal yang memicu munculnya Ketetapan MPR, yaitu : Pertama, Ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD Tahun 1945; Kedua, praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan dimana kebiasaan ketatanegaraan ini merupakan salah satu sumber hukum tata negara yang terdapat pada setiap negara.²⁷ Berdasarkan penjelasan ini jelas sudah bahwa Ketetapan MPR derajatnya dibawah UUD Tahun 1945 dan di atas undang-undang.

Berdasarkan Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana yang telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Tata Tertib MPR RI, jenis putusan Majelis ada 3 yaitu:²⁸

²⁵Sri Soemantri M, *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, CV Remajda Karya, Bandung, 1985, hlm. 54

²⁶Riri Nazria, ...*Op., Cit.*, hlm. 174

²⁷*Ibid*, hlm. 170-171

²⁸Martha Riananda, *Politik Hukum dan Kedudukan Ketetapan MAjelis Permusyawaratan Rakyat Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, Tesis, MH Unila, Lampung, 2012. hlm. 78

- 1) Perubahan dan Penetapan Undang-Undang Dasar:
Perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar adalah Putusan Majelis:
 - a. mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar adalah Putusan Negara Republik Indonesia;
 - b. tidak menggunakan nomor putusan Majelis.

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat:
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis:
 - a. berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*);
 - b. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar Majelis, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002;
 - c. menggunakan nomor putusan Majelis.

- 3) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat:
Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Putusan Majelis:
 - a. berisi aturan/ketentuan intern Majelis;
 - b. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis;
 - c. menggunakan nomor putusan Majelis.

Sebagaimana dijelaskan di atas, jenis Putusan MPR yang harus dilakukan “peninjauan” adalah terutama mengenai materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini tidak berarti bahwa MPR tidak dapat lagi membuat sebuah Ketetapan, karena dalam keadaan tertentu MPR dapat mengeluarkan Ketetapan yang bersifat penetapan (*beschikking*) yaitu:²⁹

- a. menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- b. memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
- c. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama.

²⁹*Ibid*, hlm. 79

