

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang mendaulat diri sebagai negara hukum sebagaimana dituangkan secara eksplisit dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945<sup>1</sup>. Hal itu mengandung konsekuensi bahwa setiap penyelenggaraan kehidupan bernegara haruslah didasarkan atas hukum yang berlaku. Hal ini menjadi sangat penting agar terwujudnya sebuah kehidupan bernegara yang berkepastian hukum. Oleh karenanya, keberadaan hirarki norma merupakan salah satu implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum.

Urgensinya tatanan hukum sebenarnya telah dikemukakan oleh Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky, dimana dalam teori *stufenbau des recht* dijelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, suatu norma hukum yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya hingga norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang bersifat *hipotesis* dan *fiktif*.<sup>2</sup> Hal inilah yang kemudian menginspirasi lahirnya adagium hukum *lex superiori derogat lege priori* (hukum yang lebih tinggi mengabaikan hukum yang lebih rendah).

Teori tentang *stufenbau des recht* tersebut kemudian diadopsi juga di Indonesia yang pertama kalinya diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor

---

<sup>1</sup> Selanjutnya akan disingkat dengan UUD 1945

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan pertama, (Jakarta: KONpress, 2006), hlm. 100.

XX/MPRS/1966. Pengaturan tentang hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengalami dinamika hukum sesuai dengan konstelasi politik hukum Indonesia.

Dinamika terbaru adalah dengan diundangkannya undang-undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang juga mengatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011. Secara substansi, UU Nomor 12 Tahun 2011 memuat beberapa materi yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2004. UU baru ini juga memuat perihal teknik penyusunan Naskah Akademik dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari sekian banyak materi yang diubah, salah satu perubahan signifikan dari UU ini adalah terkait jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, misalnya berbagai jenis peraturan perundang-undangan seperti Peraturan MPR, DPR, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan Peraturan Lembaga negara lainnya, yang sebelumnya diletakkan pada bagian batang tubuh.

Begitu juga dengan hirarki peraturan perundang-undangan, terjadi perubahan yang tidak kalah penting, yaitu terkait dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Sebelumnya dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, Tap MPR tidak dimasukan dalam jenis dan hirarki peraturan perundang—undangan. Munculnya kembali redaksi hukum Ketetapan MPR (Tap MPR) dalam hirarki peraturan perundang-undangan merupakan sebuah politik hukum yang tidak lazim

di tengah perbaikan sistem hukum Indonesia. terlebih Tap MPR diposisikan di atas UU yang sudah barang tentu merupakan sebuah posisi yang dilematis. Sebagai sebuah peninggalan masa lalu yang sudah tereduksi kuantitasnya melalui amanat amandemen konstitusi dalam Sidang Panitia Ad Hock MPR<sup>3</sup> menjadi janggal kemudian jika Tap MPR justru ditempatkan di atas UU.

Ketentuan adanya Tap MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan itu semula ditafsirkan dari bunyi UUD 1945 yang asli yang pada Pasal 3 menyebutkan bahwa “MPR *menetapkan* UUD dan Garis-Garis besar dari pada haluan negara”. Pemaknaan menetapkan itu sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual.<sup>4</sup> Meskipun rumusan baru UUD 1945 Pasal 3 masih juga tetap mempertahankan redaksi bahwa ; *MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*. namun tafsiran bahwa kewenangan MPR untuk menetapkan tersebut tidak kemudian ditarik pada penafsiran bahwa MPR memiliki kewenangan membuat ketetapan lain selain menetapkan UUD, dengan kata lain, bahwa adanya redaksional menetapkan UUD hanya ditafsirkan dan dibatasi pada kewenangan menetapkan UUD, tidak untuk membuat ketetapan lain. Dengan demikian, terlihat jelas bahwa semangat reformasi konstitusi itu ingin merubah dan meninggalkan produk hukum (Tap MPR) sebagai produk hukum masa lampau yang dijadikan sebagai alat politik masa lalu untuk menjaga kepentingan politik penguasa masa

---

<sup>3</sup> Lihat dalam Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 dan 2* (Jakarta; Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010)

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, cetakan kedua (Jakarta, Rajawali Pers, 2011), hlm. 32

lampau. Selain itu, jikalau dalam semangat reformasi UUD 1945 menganggap penting tentang keberadaan produk hukum Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka tentu pihak yang terlibat dalam perubahan UUD 1945 akan mengatur soal letak lembaga mana yang berwenang untuk menguji Tap MPR, sebagaimana diaturnya kewenangan menguji peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya kewenangan menguji UU terhadap UUD 1945<sup>5</sup> yang kewenangannya berada pada Mahkamah Konstitusi, sedangkan untuk kewenangan menguji produk hukum lain (peraturan perundang-undangan di bawah UU) merupakan kewenangan Mahkamah Agung.<sup>6</sup>

Menurut Harun Alrasyid yang merupakan salah seorang pakar dalam bidang hukum tata negara mengatakan bahwa Tap MPR tidak bisa dijadikan peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat *regeling* (pengaturan). Hal itulah yang ditindaklanjuti dalam UU Nomor 10 tahun 2004 yang tidak lagi menempatkan Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun hal tersebut mengalami perubahan setelah dibuatnya UU nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menempatkan Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7.

Terlepas dari perdebatan yang muncul dari adanya redaksi hukum tentang ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan, baik secara teori dan pemaknaan hukum tentang istilah ketetapan yaitu *beschikking*<sup>7</sup>. Akan tetapi

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 24C ayat 1 UUD 1945.

<sup>6</sup> Lihat Pasal 24A ayat 1 UUD 1945.

<sup>7</sup> *Beschikking* dimaknai sebagai keputusan atau ketetapan pejabat administrasi negara dalam lingkungan pengangkatan dan pemberhentian jabatan dan dalam lingkup rotasi jabatan.

ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan telah menjadi salah satu norma hukum dalam UU No. 12 Tahun 2011. Dalam Pasal 7 tersebut menyatakan secara eksplisit bahwa hirarki norma di Indonesia sebagai berikut :

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Tentang hirarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, sudah sangat jelas mekanisme pengujiannya, terkecuali adalah ketetapan MPR yang itu telah menjadi redaksi norma hukum dalam hirarki peraturan perundang-undangan, namun belum ada kejelasan tentang mekanisme pengujiannya. Padahal sebagaimana yang diketahui bahwa tidak ada norma hukum yang tidak dapat diuji. Jika produk hukum di bawah UU dapat diuji terhadap UU maka pengujiannya merupakan kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia, sedangkan pengujian UU dapat dilakukan terhadap UUD 1945, pengujiannya merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka tidak demikian dengan ketetapan MPR. Belum ada peraturan yang mengatur tentang mekanisme pengujiannya dan lembaga manakah yang berwenang untuk mengujinya.

Sedasar dengan hal tersebut, peneliti ingin mengungkap dan menunjukan politik hukumnya yakni dengan cara dan jalan apa yang digunakan dan kapan

waktunya untuk merubah norma dalam tap MPR sekaligus ingin menunjukkan dalam tulisan ini tentang kebijakan resmi/politik hukum keberadaan tap MPR tersebut dalam Undang-undang No 10 tahun 2004 dan Undang-undang No 12 tahun 2011.

Dari uraian di atas, membuat calon peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut yakni *Politik Hukum Ketetapan MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.*

### **1.2.Rumusan Masalah**

Untuk menjadikan penelitian ini lebih fokus, maka diperlukan pembatasan masalah yang akan diteliti. Adapun rumusan masalahnya adalah :

1. Bagaimana politik hukum kedudukan TAP MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia?
2. Sejauh mana political review ketetapan MPR dan Pengujian Peraturan peraturan perundang-undangan di Indonesia

### **1.3.Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan penelitian ini adalah :
  - a. Untuk mengetahui bagaimana politik hukum kedudukan TAP MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia.
  - b. Untuk mengetahui bagaimana politik hukum Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan terhadap mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

a. Secara teoritis

Secara teoritis penelitian terhadap permasalahan ini, diharapkan mampu memberikan pemahaman dan pandangan yang baru mengenai politik hukum Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan terhadap mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.

b. Secara praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pembaca terutama bagi para pihak yang berwenang membuat undang-undang agar dapat menjadikan penelitian ini sebagai bahan untuk melakukan perbaikan ketatanegaraan khususnya dalam konteks mekanisme pengujian norma termasuk terhadap re-eksistensi Tap MPR dalam Hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana yang di atur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.