

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peraturan perundang-undangan adalah suatu sumber hukum tata negara. Peraturan undang-undang dapat menjadi acuan mendasar di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun penyelenggaraan kewenangan negara¹. Peraturan perundang undangan adalah aturan tertulis dalam hal ini berisi tentang norma hukum untuk mengikat secara umum serta diciptakan dan ditetapkan Lembaga negara atau seseorang yang memiliki kewenangan melalui tata cara yang ditetapkan pada undang-undang.

Undang--undang tidak terlepas dari teori tentang *stufenbau theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwasanya norma norma hukum adalah sistem dengan penjenjangan tertentu, yang mana aturan hukum paling bawah diwajibkan berpatokan pada aturan hukum yang lebih tinggi, serta kaidah hukum terkuat harus mengacu pada norma hukum yang mendasar (*grundnorm*)². Norma yang dapat mempengaruhi perilaku norma lainnya ialah *superior*, namun norma yang disertai tindakan berupa perbuatan disebut norma *inferior*, maka perbuatan tersebut dilakukan oleh peraturan yang lebih kuat (*superior*) menjadi validitas semua aturan yang menciptakan sebuah kesatuan. Dengan teori tersebut bahwa hukum positif

¹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016) hlm. 27

² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 110

di negara ini tentang aturan undang-undang bertahap dari undang-undang tertinggi sampai terendah.

Peraturan perundang-undangan ada di negara ini merupakan acuan untuk membentuk aturan yang terdapat di bawahnya agar peraturan undang-undang tersebut menjadi acuan hukum pada penyelenggaraan pemerintahan. Indonesia sudah melalui beberapa kali pembaharuan dasar hukum peraturan undang-undang dimulai saat kemerdekaan. Perkembangan perubahan peraturan perundang-undangan diawali pada tahun 1966 yakni pada MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, UU No. 10 Tahun 2004, dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan aturan undang-undang untuk dipakai hingga saat ini³. Beberapa peraturan tata urutan undang-undang di atas mempunyai dinamika dalam setiap peraturannya.

Uraian tentang tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut

- 1) Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Ketetapan MPRS/MPR
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - d. Peraturan pemerintah

³ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara...*, Op.Cit, hlm. 29.

- e. Keputusan Presiden
 - f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya
- 2) TAP MPRS No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - e. Peraturan Pemerintah;
 - f. Keputusan Presiden; dan
 - g. Peraturan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden; dan
 - e. Peraturan Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - b. Peraturan Pemerintah;

- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Daerah Provinsi;
- e. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perubahan demi perubahan yang telah dialami oleh Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, dari mulai Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 sampai terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masing-masing Hierarki Peraturan Perundang-undangan memiliki problematika dan politik hukumnya masing masing.

Suatu keganjilan dapat dilihat dalam historis hierarki perundang-undangan yakni, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan Tap MPR/S) masih menjadi jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan pada TAP MPR/S No. III/MPR/2000 lalu tidak diakui menjadi jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam UU No.10 Tahun 2004. Pada tahun 2011 TAP MPR/S kembali menjadi Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kembalinya tercantum TAP MPR/S dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan implikasi hukum, yakni diharuskannya TAP MPR sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, baik UU/Perpu, PP, Perpres ataupun Perda.

TAP MPRS kembali menjadi jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan letak kedudukan di atas Undang Undang. Kembalinya Tap MPR/S sebagai salah satu peraturan perundang-undangan membuat TAP MPR/S tidak dapat diuji dalam *judicial review* baik dalam Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung.

Ketetapan MPR juga pernah dilakukan pengujian yakni dengan Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan Nomor 24/PUU-XI/2013, Mahkamah mengemukakan permohonan param Pemohon tidak dapat diterima. Pada pertimbangannya hukumnya Mahkamah mengemukakan pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR bukan termasuk pada Mahkamah⁴

Judicial Review dalam Undang-Undang Dasar 1945 memiliki dua jenis pengujian pada peraturan perundang undangan yakni pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengemukakan:

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 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.

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Namun kebijakan untuk melaksanakan pengujian undang-undang pada UUD 1945 dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut terdapat pada pasal 24Cc ayat (1) UUD NRI tahun 1945, mengemukakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Melihat uraian- uraian tersebut dapat memberikan arti, bahwa muatan ketetapan MPR yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 maupun melanggar hak konstitusional warga negara, baik secara faktual atau potensial maka akan mempersulit mekanisme penyelesaiannya.

Dinamika susunan dan kedudukan aturan undang-undang di negara ini sudah diabaikan lebih dari 10 tahun lamanya. Hingga lahirnya Undang-Undang No 19 Tahun 2019 disebut sebagai perubahan pertama atas Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undang, adapun materi muatan baru yang ditambahkan pada Undang-Undang

tersebut, yakni: pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang telah dibahas DPR dengan Presiden pada kurun waktu tertentu untuk dibahas kembali pada tahun berikutnya untuk memastikan keberlanjutan pada pembentukan Undang-Undang serta pengaturan terhadap Pemantauan serta Peninjauan pada peraturan undang-undang sebagai satu kesatuan pada hal ini tidak dapat terpisahkan pada proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada tahun 2022 lahir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adapun materi muatan yang ditambahkan antara lain menambahkan metode omnibus, memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan, memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna, membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik, mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik dan mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No 19 Tahun 2019 baik Undang-Undang No 13 Tahun 2022 yang disebut sebagai penyempurna Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur atau memberikan perubahan terhadap dinamika keberadaan TAP MPR/S pada Hierarki Perundang-undangan di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan yang muncul serta perlu mendapatkan jawaban sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?
2. Bagaimanakah Kewenangan Pengujian Ketetapan MPR oleh Lembaga Peradilan di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas dan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk Mengetahui Kedudukan Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.
2. Untuk Mengetahui Bagaimanakah Kewenangan Pengujian Ketetapan MPR oleh Lembaga Peradilan di Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok pembahasan penelitian yang telah dipaparkan dan dirumuskan dalam masalah diatas, adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Diharapkan dalam penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan bacaan dan kajian untuk mengembangkan konsep pemikiran secara lebih logis dan sistematis dalam mengetahui kedudukan Tap MPR dalam susunan dan kedudukan peraturan perundang-

undangan di Indonesia dan bagaimana Kewenangan Pengujian Ketetapan MPR Oleh Lembaga Peradilan di Indonesia.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara Praktis penelitian ini diharapkan dapat memperbanyak wawasan ilmu pengetahuan dari sebuah karya ilmiah khususnya dalam tugas akhir ini, dimana penelitian ini merupakan sarana yang baik dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh selama melaksanakan mata kuliah yang disempurnakan dalam penulisan ini. Dengan demikian dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat, lembaga penegak hukum dan pejabat negara khususnya untuk menambah wawasan dalam berfikir dan dapat dijadikan sebagai masukan dalam rangka menganalisa dan mempelajari berbagai permasalahan hukum khususnya berkaitan dengan kedudukan perundang-undangan di Indonesia yang lebih ideal dan bagaimana kewenangan pengujian TAP MPR/S.

1.5 Keaslian Penelitian

Banyak literasi yang telah membahas tentang susunan dan kedudukan Perundang-undangan di Indonesia, terlebih membahas tentang dinamika Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan dilakukan, berikut disajikan dalam bentuk tabel. Tabel 1 memperlihatkan mengenai keaslian penelitian skripsi ini, sebagaimana di bawah ini:

No	Penelitian sebelumnya	Judul penelitian	Focus pembahasan	Korelasi dengan penelitian ini
1.	Muhammma d Reza Winata. Universitas Indonesia (2018)	Rekonstruksi Peraturan Perundang- undangan di Indonesia	Penelitian yang diteliti oleh Muhammad Reza Winata lebih banyak membahas tentang politik hukum dan problematika dalam perubahan empat kali susunan dan kedudukan Peraturan Perundang- undangan. penelitian ini juga meneliti norma dalam hierarki yang sebenarnya tidak bersifat mengatur	Penelitian ini sangat berguna bagi mahasiswa terutama dalam memberikan referensi- referensi terkait historis perubahan empat kali susunan dan kedudukan Peraturan Perundang- undangan Indonesia

			(<i>regeling</i>) dan norma di luar hierarki yang sesungguhnya bersifat mengatur (<i>regeling</i>),	
2.	Andi Fauziah Nurul Utami. Universitas Hasanudin Makassar (2013)	Hukum Kedudukan TAP MPR/S RI dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan	Penelitian yang diteliti Andi Fauziah Nurul Utami oleh terfokuskan pada kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. tujuan dari penelitian tersebut adalah menganalisis secara yuridis	Penelitian ini sangat berguna bagi mahasiswa terutama dalam membahas kedudukan TAP MPR/S dalam susunan dan kedudukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, sehingga dapat terciptanya Peraturan

			tentang pemaknaan ranah kedudukan TAP MPR/S RI di dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan pasal 7 ayat 1 (a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan menguraikan implikasi yuridis yang dapat timbul akibat kembalinya Ketetapan MPR (Tap MPR/S)	Perundang-undangan yang lebih ideal.
--	--	--	--	---

			dalam hierarki peraturan perundang-undangan	
3.	Nia Aiyah Damayanti. Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin (2017)	Judicial Review Ketetapan MPR Menurut Perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan.	Penelitian yang diteliti oleh Nia Aiyah Damayanti membahas kedudukan Tap MPR/S dan judicial review Tap MPR/S dengan melihat perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan.	Penelitian ini sangat berguna bagi mahasiswa terutama dalam membahas kedudukan TAP MPR/S dalam susunan dan kedudukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia dan juga judicial review Tap MPR/S, yang dikaji oleh peneliti secara empiris sehingga

				dapat menciptakan peraturan perundang- undangan yang lebih ideal
--	--	--	--	---

Sumber: Bahan Hukum Sekunder diolah, 2022

Berdasarkan tabel di atas, penelitian dengan judul “Kewenangan Pengujian Ketetapan MPR oleh Lembaga Peradilan di Indonesia” memiliki kesamaan dengan adanya problematika kedudukan Tap MPR/S dalam susunan dan kedudukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kesamaan objek yang diteliti erat kaitannya dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan MPR/S. Namun, perbedaan terlihat jelas ketika dalam penelitian ini akan membahas mengenai kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dan bagaimana Wewenang Pengujian Ketetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Lembaga Peradilan di Indonesia.

1.6 Metode Penelitian

Metode-metode penelitian yang digunakan dalam memecahkan permasalahan masalah dari permasalahan hukum tersebut, meliputi hal-hal sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yakni suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dapat dipecahkan.⁵ Penelitian normatif (Legal research) adalah menghubungkan dua hal atau lebih berdasarkan imputasi (tanggung jawab/kewajiban) untuk menetapkan apa yang menjadi kewajiban subyek tertentu dalam situasi konkret tertentu yang berhubungan dengan terjadinya perbuatan atau peristiwa dan keadaan tertentu⁶. Jenis penelitian tersebut akan digunakan dalam penelitian skripsi ini, yang akan menganalisis perihal norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan berdasarkan dengan prinsip teori dan asas-asas hukum di Indonesia.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan objek penelitian, penelitian menggunakan beberapa pendekatan, pendekatan yang pertama yakni pendekatan sejarah dalam arti pendekatan yang menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka pelacakan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 35

⁶ Jonaedi Efendi dan Jhonny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016) hlm. 11.

sejarah susunan dan kedudukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dari waktu ke waktu.⁷

Pendekatan yang kedua yakni pendekatan konseptual (*conceptual approach*) Merupakan suatu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan serta pengaruh yang berkembang di dalam ilmu hukum sehingga akan muncul gagasan-gagasan yang menciptakan pengertian hukum, rancangan-rancangan hukum, serta asas hukum yang relevan pada isu yang dihadapi serta sebagai tumpuan untuk menciptakan argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁸

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum mempunyai fungsi sebagai suatu proses dan sarana dalam suatu karya tulis yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada. Bahan Hukum penelitian yuridis normatif atau library research yaitu memiliki yang bersumber penelitian hukum didapatkan dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk itu istilah yang dikenal yaitu bahan hukum⁹. yang terbagi kedalam beberapa bahan hukum yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki sifat otoritatif, artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi

⁷ Ibid, hlm 134

⁸ Ibid, hlm 136

⁹ Amirudin dan H. Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006) hlm. 118

atau risalah-risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Penulisan ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 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.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan segala publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum dalam penulisan skripsi ini meliputi buku-buku teks dan jurnal-jurnal hukum. Bahan hukum ini digunakan untuk memberikan petunjuk dan relevansi terhadap analisa penulisan skripsi ini. Dalam hal ini buku-buku dan jurnal hukum yang mengkaji tentang susunan dan kedudukan peraturan perundang-undangan di-Indonesia.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan pada penelitian ini adalah yang digunakan untuk menjelaskan dan memberikan sebuah informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan

hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus-kamus hukum, media internet, buku petunjuk, serta buku mengenai istilah-istilah yang sering dipergunakan dalam dunia media sosial dan hukum peraturan perundang-undangan.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum primer dalam penelitian normatif antara lain dengan melakukan penentuan bahan hukum, inventarisasi bahan hukum yang relevan, serta pengkajian bahan hukum. Penelitian ini melakukan teknik pengumpulan bahan hukum dengan Studi Kepustakaan yaitu studi tentang informasi tertulis tentang hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas dan diperlukan dalam penelitian hukum normatif. Teknologi ini dilengkapi dengan membaca, memahami dan mengutip, meringkas dan mencatat, mencari, menginventarisasi, serta meneliti dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang ada, yang dapat dijadikan bahan acuan dalam penelitian ini.

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif dengan analisis bahan hukum yaitu melakukan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah. Penggunaan metode interpretasi ini bertujuan untuk menafsirkan hukum. Analisis yang bersifat kualitatif digunakan dalam

penelitian yang sarannya untuk menguji kualitas substansi norma hukum dimana rumusan pbenarannya didasarkan pada kualitas dari pendapat para ahli hukum, doktrin, teori, maupun dari rumusan norma hukum itu sendiri.