

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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*)¹

Indonesia memiliki konstitusi tertulis dan peraturan perundang-undangan
yang berada dibawahnya. Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi
tertulis atau Undang-Undang Dasar (yang selanjutnya disebut UUD) pada
umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara
bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak asasi manusia. UUD
disini sebagai pedoman untuk peraturan yang berada dibawahnya, UUD sebagai
konstitusi Indonesia merupakan aturan dasar yang mengatur kehidupan dalam
bernegara dan berbangsa . sehingga produk hukum Negara Indonesia terbagi atas
Undang-Undang Dasar sebagai pedoman bangsa, sedangkan di bawahnya terdapat
peraturan perundang-undangan lain.²

¹ Maria Farida Indriati, *Ilmu perundang-undangan*, Kanisius, Jakarta, 2007 Hlm 41

² Peraturan perundang-undangan lain yang dimaksud : Undang-Undang (yang selanjutnya disebut UU), peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (selanjutnya disebut Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dll.

Dalam pembuatan produk hukum, peraturan perundang-undangan dikatakan sah jika dibuat oleh lembaga negara yang berwenang dan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum dibuat oleh aparat pemerintah yang berwenang, unsur aparat pemerintah adalah elemen yang sangat penting dalam tatanan pemerintahan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Pemberlakuannya harus merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam kaitan ini keberadaan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat setingkat lebih rendah dari UUD NRI Tahun 1945, pada dasarnya bisa dipahami dengan mengedepankan fungsi-fungsi yang dimiliki majelis permusyawaratan rakyat. Dalam konteksnya dengan sistem norma hukum Indonesia tersebut, kedudukan Tap MPR berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, namun Ketetapan MPR selain masih bersifat umum dan belum dilekatkan oleh sanksi pidana.

Sebelum dilakukan atas perubahan UUD 1945, MPR dikonstruksikan sebagai lembaga yang berdaulat penuh atas perwakilan dari rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 sebelum amandemen yang berbunyi “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Perwakilan Rakyat.”³ Presiden harus mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan konstitusionalnya. Menurut ketentuan Pasal 3 dan Pasal dan pasal 37 UUDNRI 1945 sebelum perubahan MPR memiliki wewenang untuk menetapkan UUD,

³ Lihat Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen UUD NRI 1945

mengubah UUD, memilih presiden dan/atau wakil presiden dan menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara.⁴

Maka dengan pertimbangan tersebut, haluan-haluan Negara yang dimaksud perlu di tuangkan dalam membentuk suatu ketetapan-ketetapan yang mengatur. Ketetapan MPR memiliki nilai-nilai konstitusi atau setidaknya sebagai bentuk penafsiran atas UUD 1945. Hanya saja, karena prosedur pembahasan dan pengambilan keputusan dalam proses pembentukan ketetapan MPR itu memang berbeda dari penyusunan atau penetapan UUD menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945, maka kedudukan antara UUD dan ketetapan MPR tidak sederajat.

Tap MPR dihilangkan dari jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dikemukakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :⁵

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu tidak dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan

⁴ Lihat Pasal 3, Pasal 37 sebelum amandemen UUD NRI 1945

⁵ Lihat Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

perundang-undangan tersebut tidak banyak diperdebatkan. Dalam hal ini, tidak mempunyai kejelasan apa yang menjadi pertimbangan dari pembentuk undang-undang tersebut sehingga tidak dimasukkan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari jenis dan tata peraturan perundang-undangan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini akhirnya telah disadari oleh pembentuk undang-undang. Hal ini ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tanggal 12 agustus 2011 lalu dimasukkannya kembali ketetapan majelis permusyawaratan rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 banyak terdapat perubahan atau penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, salah satunya penambahan urutan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tercantum dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang jenis hierarki peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :⁶

1. UUD 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

⁶ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

DPR merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 19 ayat 1,2, dan 3 mengungkapkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam sebuah undang-undang dan bersidang sedikitnya satu kali satu tahun. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara yang mempunyai susunan kedudukan, tugas, fungsi, dan kewajiban.

Tugas, wewenang & hak DPR menurut UUD NRI 1945 setelah amandemen :

1. Sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).
2. Membahas rancangan undang-undang dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945).
3. Berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21 ayat (1) UUD 1945).
4. Memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945).
5. Mempunyai hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945).

6. Memiliki hak mengajukan pertanyaan, hak usul dan pendapat, hak imunitas.

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999 telah menyebabkan banyak perubahan di negeri ini, tidak terkecuali terhadap sistem dan praktek ketatanegaraan kita. Setiap gagasan dan tuntutan terhadap perubahan tersebut telah dituangkan dalam empat amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Melalui proses amandemen ini, khususnya Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, maka terbentuklah sistem ketatanegaraan yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Guna mendukung perubahan tersebut, UUD 1945 hasil amandemen ini juga mengatur dan menjelaskan lebih lanjut mengenai DPD RI dalam sejumlah pasal lainnya yaitu, Pasal 22C ayat (1),(2),(3) dan (4) dan Pasal 22D ayat (1),(2),(3) dan (4).

Mengenai wewenang DPD yaitu : (1) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah; (3) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; (4)

Melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, agama serta menyampaikan hasil pengawasan terhadap DPR sebagai bahan untuk ditindaklanjuti.⁷

Dengan demikian kewenangan DPD RI di bidang legislasi sangat terbatas, karena DPD RI dapat ikut mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang di bidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir dan meskipun memperoleh fungsi, tugas, dan kewenangan pengawasan, namun DPD RI hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan.

. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti masalah tersebut untuk dijadikan sebagai pembahasan dengan mengambil judul skripsi **“Evaluasi Produk Hukum Parlemen Di Indonesia”**.

⁷ Lihat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 D ayat (1),(2),(3),dan (4)

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diambil beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan produk hukum parlemen di Indonesia, dimana lembaga-lembaga parlemen mempunyai kedudukan yang sejajar ?
2. Bagaimana seharusnya parlemen di Indonesia kedepannya, baik dari aspek kelembagaan maupun produk hukumnya ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengkaji dan menganalisa yang menjadi problematika dari produk hukum yang memiliki kedudukan yang berbeda dan dihasilkan oleh parlemen yang kedudukannya sejajar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
2. Mengkaji dan menganalisa bagaimana seharusnya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk kedepannya baik dari kelembagaannya maupun produk hukumnya.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini juga di harapkan dapat memberikan kegunaan bagi seluruh lapisan yang ada di masyarakat. Adapun beberapa kegunaan yang di harapkan dari penelitian adalah :

1. Kegunaan Teoritis:

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu yang terkait tentang produk hukum dan lembaga parlemen di Indonesia.
- b. Diharapkan dapat dijadikan sebagai literatur dan bahan-bahan informasi bagi penelitian-penelitian sejenis yang akan datang.
- c. Memberikan solusi dari permasalahan kedudukan produk hukum di Indonesia dan masukan untuk kelembagaan di Indonesia sesuai dengan yang seharusnya terhadap lembaga parlemen yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

2. Bagi Mahasiswa :

- a. Dapat mempelajari lebih dalam mengenai kedudukan produk hukum di Indonesia dan lembaga parlemen yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Dapat mengetahui sebab pembentukan produk hukum dari lembaga yang berwenang untuk membuatnya dan lembaga parlemen yang

memiliki kedudukan sejajar tetapi memiliki kedudukan produk hukum yang berbeda.

- c. Dapat menambah keilmuan dalam bidang Hukum Tata Negara.

3. Bagi Masyarakat :

- a. Memberikan wawasan mengenai kedudukan produk hukum di Indonesia yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan lembaga parlemen yang diatur pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Memberikan informasi tentang sebab dari kedudukan produk hukum dari lembaga yang berwenang untuk membuatnya dan lembaga parlemen yang memiliki kedudukan sejajar tetapi memiliki kedudukan produk hukum yang berbeda.

4. Bagi Pemerintah :

- a. Memberikan koreksi bagi lembaga-lembaga yang berwenang membuat produk hukum terhadap Undang-Undang Dasar.
- b. Memberikan koreksi mengenai bagaimana lembaga parlemen Indonesia kedepannya baik dari kelembagaan maupun produk hukumnya.
- c. Memberikan rekomendasi pembenahan kelembagaan dan produk hukum oleh parlemen yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

1.5. Keaslian

Daftar tabel dibawah ini akan menjelaskan tentang penelitian terdahulu yang mempunyai kemiripan dengan judul penelitian ini.

Tabel 1.5 Keaslian

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Rumusan Masalah
1.	Muhammad Abrori	Analisis hukum re-eksistensi Tap MPR-RI dalam hierarki peraturan perundang-undangan (studi undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan)	Pada skripsi tersebut lebih meneliti pada system bikameral dalam ketatanegaraan yang masih sejalan tidakkah dengan Tap MPR dan pengujian Tap MPR terhadap UUD maupun pengujian terhadap UU.	Apakah Tap MPR RI msih sejalan dengan system bicameral pada system ketatanganan Indonesia ? Apa uji materi terhadap ketetapan MPR dapat dilakukan baik pengujian terhadap Undang-Undang Dasar maupun pengujian terhadap Undang-Undang ?
2.	M. Sholihuddin Amin	Judicial review Tap MPR RI terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menurut Jimli Asshidique dalam perspektif fiqh siyasah		
3.	Akmal Rudin	Analisis yuridis tentang kembalinya ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat (Tap MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah yang menjadi landasan pengembalian TAP MPR, kekuatan hukum TAP MPR setelah dikembalikan, dan	

			kedudukan hukum TAP MPR setelah pengembalian.	
4.	Andi Fauziah Nurul Utami	Analisis hukum kedudukan Tap MPR RI dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis tentang pemaknaan ranah kedudukan TAP MPR RI di dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan pasal 7 ayat 1 (a) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan dan menguraikan implikasi yuridis yang dapat timbul akibat dimasukkannya kembali TAP MPR RI dalam hierarki peraturan perundang-undangan.	Bagaimana kedudukan TAP MPR RI dalam hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ? Bagaimana implikasi yuridis kedudukan TAP MPR RI dalam hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?

Tulisan ini mempunyai ciri khas tersendiri dibandingkan dengan tulisan-tulisan sebelumnya yang pernah dibuat dalam bentuk skripsi. Karena tulisan ini memiliki pembeda terkait dengan judul dan permasalahan yang diangkat, mengenai kewenangan MPR yang bukan sebagai lembaga tinggi Negara lagi sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 (sebelum amandemen) dan

mengenai produk hukum parlemen yang memiliki kedudukan yang berbeda tetapi di buat oleh lembaga yang memiliki kedudukan kan sejajar seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

1.6. METODE PENELITIAN

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah normatif. Penelitian hukum secara normatif adalah penelitian yang mengkaji sebuah isu hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tertulis dan masih berlaku di Indonesia. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁸ Maka tipe penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁹ Dalam penelitian ini kaidah atau norma hukum yang dipakai yaitu suatu sistem hukum positif yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan.

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, hlm 57

⁹ *Ibid*, hlm 295

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu:

Pendekatan perundang-undangan (*statute Approach*) artinya, metode ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisa isu hukum melalui peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum yang tersusun secara hierarkis. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan mengenai parlemen di Indonesia terkait dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari meneliti tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang sedang dihadapi.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sebagai salah satu bagian dari penelitian adalah harus terdapat teknik pengumpulan bahan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum adalah teknik yang digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, ditujukan untuk menunjang dan dijadikan sebagai acuan dalam pembahasan penelitian ini. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai literatur proposal skripsi penulis, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

b. Bahan Hukum Sekunder

Berupa buku-buku yang menunjang untuk pembahasan peraturan perundang-undangan dalam pembahasan dan pengkajian terkait kelembagaan dan produk hukum oleh parlemen yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ini adalah bahan hukum pelengkap apabila tidak ditemukannya pengertian di dalam bahan hukum primer dan

sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, ensiklopedia dan lain sebagainya.

1.6.4. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah deskriptif analisis. Metode ini menggambarkan terlebih dahulu tentang isu hukum atau permasalahannya yang ada dan mengolah bahan hukum yang sudah terkumpul tersebut sebagai penunjang penyelesaian masalah. Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori sebagai penunjang dari menganalisis suatu permasalahan. kemudian dilakukan analisa yang nantinya akan memperoleh hasil berupa kesimpulan dan saran.