

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah salah satu negara hukum yang berbentuk Republik sebagaimana dimuat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pasal 1 Ayat (1) dan (3) menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum yang berbentuk Republik pengertiannya adalah semua warga Indonesia meniscayakan hukum menjadi pedoman atau landasan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan Negara. Makna Negara hukum menurut Pembukaan UUD NRI 1945 tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya¹, tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang disusun dalam suatu UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan Pancasila. Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam konteks Negara Hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan Negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di Pusat berupa Undang-Undang dan di daerah berupa Peraturan Daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Karena ketika Penyelenggaraan suatu Pemerintahan tanpa suatu aturan atau aturannya dibuat

¹ Jimly assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada, 2010, Hal, 10.

sendiri, dan membiarkan masyarakat menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan secara sendiri-sendiri yang berarti tanpa pedoman atau aturan/patokan berupa produk hukum maka yang terjadi adalah ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan Negara. Inilah alasan keberadaan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun di daerah sedangkan ciri-ciri negara hukum antara lain adanya azas legalitas, adanya pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia dan adanya suatu sistem peradilan yang bebas, dan tidak memihak.²

Sedangkan memberikan perlindungan hukum adalah tujuan dari setiap Negara. Aline 4 Pembukaan UUD 1945, merumuskan tujuan Negara adalah untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memberikan perlindungan hukum dirumuskan sebagai tujuan Negara yang pertama. Hal itu menunjukkan skala prioritas bagi penyelenggaraan Negara yang dirumuskan sejak pertama kali Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945.

Negara hukum adalah suatu Negara yang mendasarkan pada aturan hukum. Kita dapat mengetahui aturan hukum suatu Negara dari sumber hukumnya. Pengaturan hierarki sumber hukum sejak kemerdekaan Republik Indonesia sampai dengan sekarang mengalami empat kali perubahan. Tulisan

² Achmad, Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta; Rangkang Education, 2011, Hal,3.

ini mengkhususkan analisis pada salah satu sumber hukum di Indonesia, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Kedudukan TAP MPR di dalam sumber hukum mengalami perubahan. Sejak kemerdekaan sampai dengan tahun 2010, TAP MPR adalah sebagai sumber hukum. Dengan disahkannya UU Nomor 10 Tahun 2004, Sekitar 7 tahun yang lalu pembentuk UU (DPR dan pemerintah) mengeluarkan atau tidak memasukkan TAP MPR sebagai salah satu jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia dan hal itu sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 UU No 10 Tahun 2004. Dikeluarkannya atau tidak dimasukkannya TAP MPR sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut banyak diperdebatkan TAP MPR tidak lagi dirumuskan dalam hierarki tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia. Perkembangan terakhir, TAP MPR adalah sebagai sumber hukum berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN-RI Nomor 82 Tahun 2012, TLNRI Nomor 5234). Tentunya perubahan kedudukan TAP MPR sebagai sumber hukum pasca UU No. 12 Tahun 2011 menimbulkan suatu problema hukum. Dari uraian di atas muncul permasalahan yaitu Soal tata susunan (hierarki) norma hukum sangat berpengaruh pada kehidupan hukum suatu negara, apalagi bagi negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Susunan norma hukum dari negara manapun jugatermasuk Indonesiaselalu berlapis-lapis atau berjenjang sejak Indonesia merdeka dan ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi, maka sekaligus terbentuk pula sistem norma hukum negara Indonesia.

Dalam kaitannya dengan sistem norma hukum di Indonesia itu, maka TAP MPR merupakan salah satu norma hukum yang secara hirarkhi kedudukannya satu tingkat dibawah UUD 1945. Meskipun secara hirarkhi TAP MPR berada dibawah UUD 1945 kemudian baik UUD 1945 maupun TAP MPR dibuat atau ditetapkan oleh lembaga yang sama, yakni MPR. Dalam hubungan ini keberadaan TAP MPR setingkat lebih rendah dari UUD 1945 pada dasarnya bisa dipahami dengan mengedepankan fungsi-fungsi yang dimiliki MPR dalam konteksnya dengan sistem norma hukum Indonesia tersebut, berdasarkan TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 dalam lampirannya Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia berdasarkan UUD 1945 bahwa TAP MPR berada dibawahnya UUD 1945.

Demikian pula halnya setelah reformasi dan setelah UUD 1945, TAP MPR tetap ditempatkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dibawah UUD 1945, walaupun ada perubahan atas jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam TAP MPR No III/MPR/2000 yang menyebutkan tata urutan Peraturan Perundang-undangs dari TAP MPR tersebut terlihat, bahwa jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan TAP MPR tetap dipandang sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang penting

Kekeliruan mengeluarkan TAP MPR dari jenis dan tata susunan peraturan perundang-undangan sejak diundangkannya UU No 10 Tahun 2004 itu akhirnya disadari pembentuk UU. Hal ini ditandai dengan di undangkannya UU No 12 Tahun 2011 yang diundangkan tanggal 12 Agustus 2011 lalu yang

memaksukannya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan meskipun UU No 12 Tahun 2011 dalam pertimbangannya menyebutkan dalam konsideran adanya kekurangan pada UU No 10 Tahun 2004, namun sebenarnya lebih tepat kalau disebut adanya kekeliruan dalam menyusun dan membentuk UU No 10 Tahun 2004, khususnya berkaitan dengan dikeluarkannya TAP MPR sebagai salah satu jenis dan dari susunan peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan ini UU No 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan.

Dalam UU No 12 Tahun 2011 tersebut ditegaskan pula, bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkinya memahami UU No 12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No.10 tahun 2004, maka setidaknya beberapa persoalan yang terjadi dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dibawah UU No 10 Tahun 2004 khususnya terhadap pengeluaran TAP MPR dari jenis dan susunan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dapat diatasi dan dikembalikan pada posisi yang benar dan konsistensi terhadap tertip hukum kembali ditegakkan. Dan hal ini sejalan dengan apa yang disebutkan dalam penjelasan UU No 12 Tahun 2011, bahwa materi UU No.10 Tahun 2004 banyak menimbulkan kerancuan dan multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum. Tetapi sekali lagi UU No 12 Tahun 2011 dalam menjelaskan dalam penjelasannya terdapat materi baru yang diatur, dan materi baru itu disebutkan menambahkan TAP MPR sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dan hierarkhinya ditempatkan dibawah UUD.

dimasukkannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan perundang-undangan dalam UU No 12 Tahun 2011 sesungguhnya bukanlah penambahan materi baru, melainkan memperbaiki kesalahan pembentuk UU dalam menyusun dan membentuk UU sebelumnya yang digantikan UU No 12 tahun 2011. Adapun lembaga yang mempunyai kewenangan untuk berubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah lembaga MPR sebagaimana yang tercantum dalam pasal 3 ayat(1),³Namun menurut Maria Farida Indrati memaparkan, bahwa sejak lahirnya Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaanya, sampai berlakunya Konstitusi RIS,UUDS 1950,UUD 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki Perundang-Undangan tidak pernah diatur secara jelas.⁴

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, dan berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang dan dimasukkan kembali TAP MPR dalam Herarkhi Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia akan menjadi pertayaan saya yang harus kita kaji bersama ketika kita kaitkan dengan teori Hans Kalsen yaitusuatu hirarkhi dari norma-norma yang memiliki level berbeda kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi.⁵ Dengan pasal 3 ayat (1) UUD 1945 karena dalam pasal itu MPR diberi kewenangan untuk merubah dan menetapkan UUD sedangkan dalam hirarkhi

³ *Ibid*, hal 4.

⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta Knusius, hal, 69.

⁵*Ibid*, hal 112.

Perundang-undangan TAP MPR lebih rendah tingkatannya dari pada UUD 1945.

Bedasarkan fakta diatas penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitan dengan judul ”**Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia**”

2. Rumusan Masalah

- a. Kedudukan TAP MPR sebelum dan sesudah UU No 12 tahun 2011?
- b. Kedudukan TAP MPR menurut UUD 1945?

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan TAP MPR dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan setelah dikeluarkanya UU No 12 tahun 2011.
- b. Untuk mengetahui bagaimana implikasi yuridis kedudukan TAP MPR RI di dalam pasal 3 (1) UUD 1945.

4. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai wawasan pengetahuan yag bersifat inovatife bagi penulis dalam hal penelitian dan penulisan ilmiah terutama dalam wacana hukum tata negara.
- b. Sebagai sarana dan bahan rujukan untuk memberikan gambaran kedudukan TAP MPR RI dalam hirarki pembentukan perundang-undangan.

5. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (statute approach), maksudnya ialah menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan isi hukum yang sedang ditangani.⁶ Penggunaan statute approach bermakna mengkaji atau mencari kandungan filosofis yang ada dibelakang undang-undang, jika isu hukum sudah ada undang-undangnya maka penggunaan statute approach terbatas hanya pada memperhatikan hirarki dan asas-asas perundang-undangan.⁷

1) Sumber Bahan hukum

Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat dan berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat, yurisprudensi, traktat, dan sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam peneliian ini.

- a) Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.
- b) Undang-undang Dasar pasal 3 ayat (1), (2), (3), tetang tugas dan kewenangan MPR
- c) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- d) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, kecana*, Jakarta, 2005, hal 126.

⁷ Asri Wijayanti, *Strategi Penelitian Hukum*, Bandung; Lubuk Agung, 2011, hal 71.

e) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer tersebut diperoleh dari studi kepustakaan, meliputi berbagai buku literatur, hasil karya sarjana.⁸ Litratu tersebut berupa buku-buku, hasil penelitian, artikel, karya ilmiah, pendapat para praktisi, dan melalui sarana online yang berguna bagi penelitian ini.

3) Analisa Bahan Hukum

Dalam menganalisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan dalam sasaran penelitian yang bersangkutan, secara tertulis, lisan, dan perilaku nyata.⁹ Yang diteliti dan dipelajari adalah objek penelitian yang utuh, sehingga hasilnya dapat dipertanggung jawabkan.

⁸<http://www.scribd.com/doc/56575037/12/E-2-pengumpulan> bahan hukum diakses tanggal 25 maret 2014.

⁹<http://www.google.co.id;metodepenelitianpengolahandata.co.id>, diakses tanggal 25 maret 2014.