

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara hukum adalah negara berdasarkan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya¹. Hukum mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan dan kedaulatan rakyat. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat².

Indonesia sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat, sejak kemerdekaannya telah menyatakan diri sebagai Negara Hukum, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yaitu:

1. Masa 1945-1949, Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945)³, dalam penjelasan tentang Sistem Pemerintahan Negara, poin I angka 1, dinyatakan: *Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machtsstaat).*

¹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2011, hal. 8.

² Ni'matul Huda, *Negara Hukum dan Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta: 2005, hal. 19.

³ UUD 1945 adalah UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

2. Masa 1949-1950, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)⁴, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), dinyatakan: *Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu **negara-hukum** yang demokrasi dan berbentuk federasi.*
3. Masa 1950-1959, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950)⁵, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), dinyatakan: *Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu **Negara-Hukum** yang demokratis dan berbentuk kesatuan.*
4. Masa 1959-1999, masa kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden Republik Indonesia/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang, tanggal 5 Juli 1959.
5. Masa 1999-sekarang, Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 dengan Amendemennya (UUD 1945 Amendemen)⁶, dalam ketentuan Pasal ayat (3), dinyatakan: *Negara Indonesia adalah **negara hukum**.*

Menurut Ismail Suny, sifat negara hukum ialah dimana alat-alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat oleh aturan-aturan yang ditentukan lebih dahulu oleh alat perlengkapan untuk mengadakan peraturan itu⁷. Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, suatu negara hukum harus memiliki pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa

⁴ Konstitusi RIS disahkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1949 tentang Pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, pada tanggal 14 Desember 1949.

⁵ UUDS 1950 disahkan dengan Undang-Undang RIS Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara RI, pada tanggal 15 Agustus 1950.

⁶ UUD 1945 Amendemen (*yang berlaku pada saat ini*) adalah UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, yang sudah diamendemen sebanyak 4 (empat) kali, yaitu: Amendemen Pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Amendemen Kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Amendemen Ketiga disahkan pada tanggal 9 November 2001, dan Amendemen Keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

⁷ Ismail Suny, *Kepastian Hukum Menuju Stabilitas Politik dan Ekonomi, Pidato di hadapan Seminar PERSAHI (Persatuan Sarjana Hukum Indonesia)*.

semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi⁸.

Dalam Negara Hukum, khususnya Indonesia saat ini, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 Amendemen. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut, diperlukan tatanan yang tertib, antara lain di bidang pembentukan peraturan Perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangan⁹ dan penyebar luasannya¹⁰.

Indonesia yang mengklaim sebagai Negara Hukum tidak serta merta mengatur secara komprehensif tentang Hierarki (Tata Urutan) Peraturan Perundang-undangan dalam Konstitusi Negara. Hal ini tidak terlepas dari Politik Hukum Negara Indonesia yang dituangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ("MPR") yang dianggap sebagai perspektif resmi tentang arah pembangunan hukum Indonesia, dimana hal tersebut masih memengaruhi kehidupan Politik Hukum dan pelaksanaannya di Indonesia¹¹, termasuk berpengaruh terhadap perkembangan Aturan Hukum tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-

⁸ Philipus M. Hadjon di dalam tulisan Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 17.

⁹ "Pengundangan" adalah pemberitahuan secara formal suatu peraturan negara dengan dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta: 1998, hal. 177.

¹⁰ Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif: Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Konstitusi Press, Jakarta: 2013, hal. 99.

¹¹ Satya Arinanto, *Silabus Perkuliahaan Politik Hukum Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia*, Jakarta: 2012, hal. 1.

undangan di Indonesia. Padahal pengaturan tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sangatlah penting, mengingat di Indonesia peraturan perundang-undangan terdiri dari berbagai macam dan bentuk, baik pengaturan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan, maupun berdasarkan tingkatan dan masa pemberlakuannya.

Pengaturan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menjadi penting, karena pemberlakuan peraturan Perundang-undangan di Indonesia juga menganut asas-asas hukum sebagai berikut¹²:

- a. *Lex Superiori derogat Legi Inferiori*, yaitu peraturan hukum yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan hukum yang lebih rendah;
- b. *Lex Posteriori derogat Legi Priori*, yaitu peraturan hukum yang baru mengesampingkan peraturan hukum yang lama;
- c. *Lex Specialis derogat Legi Generalis*, yaitu peraturan hukum yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan hukum yang bersifat umum;¹³ dan
- d. Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dianggap telah diketahui oleh setiap orang¹⁴.

Berdasarkan asas hukum di atas, maka pengaturan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan sesuatu hal yang mutlak untuk mewujudkan tertib hukum (perundangan-undangan) yang tertata berdasarkan jenis masing-

¹² Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan III Edisi Revisi, Bandung: 2004, hal. 15.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2005, hal. 361.

¹⁴ Tujuannya ialah agar secara formal setiap orang dapat dianggap mengenali peraturan negara, agar tidak seorang pun berdalih tidak mengetahuinya, dan agar ketidaktahuan seseorang akan peraturan tersebut tidak memaafkannya. Lihat: Hamid S. Attamimi, *Ketentuan Umum Perundang-undangan*, Makalah dalam Seminar/Lokakarya yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta: 1988, hal. 42.

masing peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan dan hubungan hierarkis fungsional¹⁵ guna menjaga ketaatan asas-asas/prinsip-prinsip, ketertiban aturan agar dapat dijalankan.

Sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut dengan "UU P3"), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10 Tahun 2004). Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU 10 Tahun 2004 disebutkan jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan, dimana di dalamnya tidak termasuk Ketetapan MPR. Padahal ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 Amendemen, Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan: "Segala peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Selanjutnya, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan

¹⁵ "Hierarkis Fungsional" adalah urutan hirarki yang ditentukan berdasarkan prinsip "delegation and subdelegation of rule-making power". Lihat: Noor M Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta: 2010, hal. 104.

Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003". Atas dasar ketentuan tersebut, MPR telah melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, sebagaimana termaktub dalam ketentuan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Dinyatakan Tetap Berlaku Dengan Ketentuan (Pasal 2); 8 (delapan) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Dinyatakan Tetap Berlaku Sampai dengan Terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 (Pasal 3); 11 (sebelas) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Dinyatakan Tetap Berlaku Sampai Dengan Terbentuknya Undang-Undang (Pasal 4); 5 (lima) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Dinyatakan Masih Berlaku Sampai dengan Ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (Pasal 5).

Dengan demikian, walaupun di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak lagi disebutkan sebagai bagian jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan, namun Ketetapan MPR masih tetap sah berlaku sebagai produk hukum nasional, sepanjang yang disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Perubahan UUD 1945 memang tidak lagi memberikan wewenang kepada MPR untuk membentuk produk hukum ketetapan MPR, namun sama sekali tidak menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang ada sudah tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Selain justifikasi normatif itu, keberlakuan suatu produk hukum yang

tidak lagi dapat dibentuk juga ada dalam praktik, misalnya produk hukum ordonansi yang dibentuk pada masa pemerintahan Hindia Belanda dan produk hukum Penetapan Presiden dan Undang-Undang Darurat yang banyak dibentuk pada masa orde lama.

Indonesia sejak merdeka tahun 1945 sudah mengenal dan memberlakukan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang diatur/disebutkan dalam Konstitusi Negara, yaitu pada UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, dan UUD 1945 Amendemen secara eksplisit telah disebutkan 3 (tiga) jenis peraturan perundang-undangan¹⁶, yaitu: Undang-Undang; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) menurut versi UUD 1945 dan UUD 1945 Amendemen, atau Undang-Undang Darurat menurut versi Konstitusi RIS dan UUDS 1950; dan Peraturan Pemerintah. Penyebutan hanya 3 atau 4 bentuk peraturan (termasuk UUD) tersebut dalam Undang-Undang Dasar bersifat *enunsiatif* dalam arti tidak menutup kemungkinan untuk mengatur bentuk-bentuk lain yang lebih rinci sesuai dengan kebutuhan¹⁷, maka dalam perkembangannya, di Indonesia peraturan perundang-undangan tidak terbatas pada ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas, akan tetapi mengalami perkembangan yang sedemikian rupa. Oleh karenanya, antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain haruslah sinkron atau harmonis.

Pada prinsipnya, harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian

¹⁶ Retno Saraswati, *Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Media Hukum/Vol.IX/No.2/April-Juni/2009, No.ISSN 1411-3759, hal. 2.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 307.

peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan¹⁸. Harmonisasi juga berfungsi sebagai upaya pencegahan dan fungsi penanggulangan akan terjadinya disharmoni hukum¹⁹. Hal tersebut sebenarnya sudah disadari oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 1959, hal mana terlihat dari surat-menyurat/korespondensi Presiden dengan DPR dan MPRS, yaitu sebagai berikut:

1. Surat Presiden kepada Ketua DPR-GR tanggal 20 Agustus 1959 Nomor 2262/HK/59 tentang Bentuk Peraturan Negara, mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku, ditentukan sebagai berikut: a. Undang-Undang; b. Peraturan Pemerintah; dan c. PERPPU.
2. Surat Presiden No. 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959, merupakan penjelasan suratnya kepada Ketua DPR-GR No. 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959. Surat Presiden No. 3639/HK/59 menyebutkan bentuk-bentuk peraturan Negara setelah Undang-Undang Dasar adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah

¹⁸ Mohal Hasan Wargakusuma, *Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Metodologi Harmonisasi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional*, Departemen Kehakiman, Jakarta: 1996/1997, hal. 30.

¹⁹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia bekerjasama dengan Mitra Pesisir/*Coastal Resources Management Project II, Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Jakarta: 2005, hal. 42.

untuk melaksanakan Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan/Keputusan Menteri. Disini tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai bentuk peraturan perundang-undangan karena menganggap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan perwujudan dari Undang-Undang Dasar.

3. Surat DPR kepada Presiden No. 12324/DPR-RI/1959 tanggal 28 September 1959 yang kemudian dijawab lagi oleh Presiden dengan Surat Nomor 3639/HK/59, yang pokok isinya adalah sebagai berikut:
 - a. UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950 memberi wewenang kepada beberapa instansi untuk mengatur atau menetapkan sesuatu atau wewenang yang tersimpul di dalamnya kekuasaan mengatur atau menetapkan, akan tetapi tidak memberikan nama kepada semua peraturan atau penetapan dan sebagainya.
 - b. UUD 1945 hanya memberi nama kepada:
 - 1) Peraturan yang dibuat oleh Presiden bersama-sama DPR yang dinamakan Undang-Undang (UU);
 - 2) Peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang yang dinamakan Peraturan Pemerintah (PP);
 - 3) Peraturan yang oleh Presiden dibuat dalam kegentingan yang memaksa tentang sesuatu yang seharusnya dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR yang diberi nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).
 - 4) UUD 1945 tidak memberi nama kepada: peraturan-peraturan yang dibuat

atau tindakan-tindakan yang diambil oleh Presiden sebelum MPR, DPR, atau DPA dibentuk, sebagaimana dimaksud dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

4. Surat Pimpinan MPRS (Memorandum) kepada Presiden No. 1168/U/MPRS/61²⁰ tanggal 12 Mei 1961 mengenai “Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia”.

Dalam surat-menyurat tersebut, baik Presiden maupun DPR dan MPRS mengakui dan menyebutkan bahwa bentuk peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan diakui di Negara Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang;
- 2) Peraturan Pemerintah;
- 3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Penetapan Presiden;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Keputusan Presiden; dan
- 7) Peraturan/Keputusan Menteri²¹.

Dengan adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang diakui dan berlaku di Indonesia, baik dari segi tingkatan maupun dari segi masa/waktu pembuatannya, maka sudah seharusnya dibuatkan/diatur tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Akan tetapi, di Indonesia terdapat berbagai perubahan ketentuan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur secara tumpang tindih, yang juga mengatur

²⁰ Retno Saraswati, *Op.Cit.*, hal. 2-3.

²¹ *Ibid.*, hal. 3.

tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, baik peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu sebagai berikut:

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847:23), yang mengatur Ketentuan-Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan²²;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat²³;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal;
4. Selain Undang-Undang tersebut, terdapat pula ketentuan:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
 - b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;
 - c. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan

²² Ketentuan AB ini tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional.

²³ Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.

Pemerintah Republik Indonesia;

- d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
 - e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden; dan
5. Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai Tata Cara Pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah serta Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah²⁴.

Indonesia sebagai Negara Hukum²⁵ yang juga menjunjung tinggi asas Kepastian Hukum²⁶ telah terjebak oleh adanya berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang kadang penerapannya tumpang tindih dan bahkan menjadi tidak jelas.

Sebelum diundangkannya UU P3 pada tanggal 12 Agustus 2011, tata urutan dan penamaan bentuk-bentuk peraturan mengalami banyak kerancuan. Bahkan dengan perubahan-perubahan yang terjadi terhadap Aturan Hukum tentang Tata

²⁴ *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Penjelasan Bagian I, Paragraf Ketiga.

²⁵ *UUD 1945 Amendemen*, Pasal 1 ayat (3).

²⁶ Kepastian Hukum dijamin oleh UUD. Lihat *Ibid.*, Republik Indonesia, *UUD 1945 Amendemen*, Pasal 28D ayat (1), menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.

Urutan Peraturan Perundang-undangan tersebut, telah menimbulkan ketidakpastian hukum, salah satunya terkait dengan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI, yang keluar dan masuk dari dan ke dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Dimana Undang-Undang yang secara hierarkinya berada di bawah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI telah membatasi keberlakuan, bahkan menegasikan keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI. Bahkan setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ketetapan tersebut tidak sepenuhnya diikuti²⁷. Demikian juga pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, walaupun telah memberikan pedoman mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, namun tetap saja sering ditemui benturan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Hal ini terjadi dikarenakan Indonesia dalam pengaturan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan selalu berubah-ubah dan tidak adanya pengaturan Tata Urutan/Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang secara komprehensif dan menyeluruh mengatur tentang pemberlakuan suatu aturan hukum terhadap aturan hukum lainnya, baik dari segi tingkatan, segi kekhususan maupun dari segi waktu/masa pembuatan aturan hukum tersebut.

Teori Hierarki Norma Hukum oleh Hans Kelsen sebagaimana dikembangkan oleh muridnya, Hans Nawiasky tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 311.

yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Dan selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), di Indonesia terdapat Dalam Pembukaan UUD 1945;

Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara), di Indonesia adalah Ketetapan MPR;

Kelompok III: *Formel Gesetz* (Undang-Undang 'formal'), di Indonesia adalah Undang-Undang Organik yang merupakan penjabaran dari UUD 1945;

Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom), di Indonesia yaitu aturan pelaksanaan dan aturan otonom, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya²⁸.

Konsep atau teori hierarki peraturan perundang-undangan, merupakan prinsip hukum yang menghendaki bahwa norma hukum dalam sebuah negara tersusun secara berjenjang dan dalam rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentbautheorie*). Adanya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut berfungsi untuk menciptakan kepastian hukum dan juga sebagai

²⁸ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe* Einsieden/Zurich/Koln, Benziger: 1948, hal. 31.

implementasi dari negara hukum.

Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan, antara satu peraturan perundang-undangan diharuskan tidak lagi bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Undang-Undang dapat dipahami sebagai naskah hukum dalam arti yang luas, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu, hal ini sejalan dengan pendapat Jeremy Bentham²⁹ dan John Austin³⁰ yang mengaitkan istilah "legislation" sebagai "*any form of law-making*". "*The term is, however, restricted to a particular form of law-making, viz the declaration in statutory form of rules of law by the legislature of the State. The law that has its source in legislation is called enacted law or statute or written law*" (istilah ini, bagaimanapun, terbatas pada bentuk tertentu pembuatan Undang-Undang, yaitu: deklarasi dalam bentuk Undang-Undang aturan hukum oleh legislatif Negara. Hukum yang memiliki sumbernya dalam Undang-Undang disebut hukum yang berlaku atau Undang-Undang atau hukum tertulis).

Pemikiran Hans Kelsen tentang hukum yang terwujud dalam *Stufenbautheorie* merupakan puncak dari pemikiran bahwa hukum sesungguhnya merupakan peraturan-peraturan yang diberlakukan untuk mengatur masyarakat, tetapi dilandaskan pada nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat yang bersangkutan. Kesepakatan tentang nilai harus dicapai sebagai refleksi bahwa sesungguhnya manusia itu berdiri sejajar, sehingga kesepakatan harus merupakan kesepakatan bersama. Dalam konteks pembuatan hukum negara, kesepakatan itu

²⁹ Jeremy Bentham, *An Introduction to the principle of Morals and Legislation*, ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, Clarendon Press, Oxford: 1996, hal 38. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2011, hal. 22.

³⁰ J.L. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*, Weidenfeld and Nicolson, London: 1954, hal. 52.

akan tercapai apabila di negara bersangkutan tercipta penghormatan atas hak asasi tiap-tiap warga, dan pengakuan bahwa negara itu ada karena ada warga. Inilah yang secara singkat bisa disebut sebagai kesadaran-kesadaran yang muncul di era perkembangan pemikiran yang disebut Rasionalisme. Uraian di bawah ini memberikan deskripsi yang disusun secara kronologis tentang pemikiran Hans Kelsen yang terwujud dalam *Stufenbauthorie* tersebut.

Stufenbauthorie merupakan koreksi terhadap aliran pemikiran positivis-empiris sebagaimana dikenalkan oleh John Austin dalam memberi konsepsi tentang hukum. Pemikiran positivis-empiris yang diperkenalkan oleh John Austin sangat dipengaruhi pemikiran filsafat empirisme Francis Bacon dan Rene Descartes. Pemikiran itu sesungguhnya sangat melandasi pemikiran-pemikiran *naturalistic* yang sangat bermanfaat bagi pengembangan ilmu alam (*science*) karena secara ontologis melihat realitas sebagaimana adanya. Jadi sumber pengetahuan adalah objek yang dapat ditangkap oleh pancaindra manusia. Empirisme, dengan demikian tidak bicara esensi, tidak bicara tentang hakekat. Empirisme hanya membahas hal-hal yang konkret. Akan tetapi ketika empirisme harus diadopsi dalam pengembangan hukum sebagaimana penerimaannya ada dalam penalaran hukum positivis-empirik, maka hukum dikonsepsikan sekedar sebagai:

- (a) Seperangkat peraturan (*a set of rules*) yang dibuat oleh kekuasaan tertinggi (dengan asumsi kekuasaan itu merupakan kekuasaan yang tidak dapat ditandingi kekuasaannya);
- (b) Peraturan itu memuat perintah dan sanksi. Dalam hubungan ini keberadaan

hukum dilepaskan dari persoalan apakah hukum itu adil atau tidak, karena persoalan adil atau tidak adil adalah penilaian yang bersumber dari pikiran (rasio).

Dengan demikian dalam penalaran hukum positivis-empiris ini, keberadaan peraturan hukum secara konkret menjadi penting artinya. Dalam hal ini memang John Austin belum membahas bagaimana proses pembuatan peraturan hukum itu, apakah melalui proses musyawarah, proses voting atau proses yang lain. Sedangkan bagi Hans Kelsen, norma merupakan produk pemikiran manusia yang sifatnya *deliberatif*. Sesuatu menjadi sebuah norma kalau memang dikehendaki menjadi norma, yang penentuannya dilandaskan pada moralitas maupun nilai-nilai yang baik.

Jadi pertimbangan-pertimbangan yang melandasi sebuah norma bersifat meta yuridis. Sesuatu yang bersifat meta yuridis tersebut bersifat *das sollen*, dan belum menjadi hukum yang berlaku mengikat masyarakat. Singkatnya bagi Hans Kelsen, norma hukum selalu diciptakan melalui kehendak. Norma-norma tersebut akan menjadi mengikat masyarakat apabila norma tersebut dikehendaki menjadi hukum dan harus dituangkan dalam wujud tertulis, dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dan memuat perintah.

Pendapat Hans Kelsen ini mengindikasikan pikirannya bahwa positivisme hukum menganggap pembicaraan moral, nilai-nilai telah selesai dan final manakala sampai pada pembentukan hukum positif. Oleh karena itulah penggalan kata-kata yang sangat terkenal dari Hans Kelsen: hukum ditaati bukan karena dinilai baik atau adil, tetapi karena hukum itu telah ditulis dan disahkan

penguasa³¹.

Penjelasan Hans Kelsen bertitik tolak dari cara berpikir Immanuel Kant, lebih tepatnya Hans Kelsen memberi isi pada cara berpikir Immanuel Kant, untuk nantinya menjelaskan tentang positivisme hukum. Immanuel Kant membagi bahwa kehidupan terbagi 2 (dua) bidang: bidang fakta dan bidang seharusnya (ideal). Bidang fakta (alam nyata) sesungguhnya memuat hubungan sebab-akibat yang terjadi begitu saja, dan pasti akan terjadi seperti itu. Dalam hal ini bisa dicontohkan, apabila terjadi kalau orang diancam untuk menyerahkan sesuatu pasti dia akan berikan. Dalam alam fakta ini tidak bisa dikatakan apabila seseorang dipaksa menyerahkan sesuatu seharusnya ia berikan. Bidang seharusnya (bidang ideal) bersumber dari pikiran yang bisa berbasis nilai-nilai, ajaran-ajaran. Dengan demikian dalam konsepsi bidang seharusnya ini bisa dicontohkan, kalau seseorang diancam untuk menyerahkan sesuatu seharusnya ia tidak memberikan. Makna “seharusnya ia tidak memberikan” sangat tergantung pada kehendak. Akan tetapi menurut Hans Kelsen, kehendak ini bukanlah kehendak yang bersifat psikologis. Kehendak tersebut, menurut Hans Kelsen adalah kehendak yang netral, objektif dan kehendak yang memang menurut akal sehat harus demikian.

Jadi kehendak untuk tidak memberikan sesuatu tersebut, dilandasi pertimbangan yang oleh umum (*common sense*) dianggap benar. Mengapa dianggap benar karena dilandaskan pada suatu ajaran yang secara objektif memang benar, misalnya ajaran: orang tidak boleh menerima sesuatu kalau itu bukan haknya. Ajaran objektif ini, menurut Hans Kelsen harus dapat

³¹ Hans Kelsen, *Dasar-Dasar Hukum Normatif; Prinsip-Prinsip Teoretis Untuk Mewujudkan Keadilan Dalam Hukum dan Politik*, Nusa Media, Bandung: 2009, hal 316-322.

dikembalikan pada ajaran yang lebih tinggi lagi, hingga pada norma paling mendasar (*grundnorm*). Dengan demikian, norma dasar merupakan sesuatu yang dikehendaki yang bersumber dari keinginan yang diobjektifikasi. Oleh karena merupakan objektivikasi dari kehendak bersama, maka norma dasar (*grundnorm*) tidak berubah-ubah, dan bersifat mengharuskan. Norma dasar dengan demikian menjadi sumber keharusan dalam hukum positif.

Mengacu pada Pemikiran Neo-Kantian merupakan aliran filsafat yang tumbuh pada awal Abad XX yang merujuk pada pengertian pemikiran filsafat yang digagas oleh filosof dari Jerman Immanuel Kant yang melahirkan filsafat *transcendental idealis*³² yang kemudian ditulis dalam karyanya:

- (1) *Critique of Pure Reason*;
- (2) *Critique of Practical Reason* dan pada tahun 1790;
- (3) *Critique of Judgement*.

Cara pandang Immanuel Kant sebenarnya bertolak dari filsafat naturalisme Plato dan Aristoteles, tetapi dialektika yang dibangun, memadukannya dengan pandangan yang bersumber dari paham rasionalisme. Dalam cara berpikir filsafat Plato dan Aristoteles, kehidupan alam semesta sesungguhnya berisi kehidupan ideal (kehidupan roh, abstrak yang berisi kebenaran-kebenaran mutlak) dan alam fakta (yaitu kehidupan fakta sehari-sehari yang terjadi begitu saja). Immanuel Kant membangun filsafat dengan memadukan pemikiran naturalis-idealisme dan pemikiran empiris. Dalam ajaran Immanuel Kant pengetahuan manusia dibagi menjadi pengetahuan yang berbasis fakta (*das sein*) dan pengetahuan akal budi

³² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta: 1982, hal. 94-102.

praktis yang menyangkut kehidupan yang bersifat *das sollen*. Masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Pertama, bidang pengetahuan yang berbasis fakta (*das sein*) disebut sebagai pengetahuan teoretis. Pengetahuan ini berbasis pengamatan lahir melalui panca indera dan pengalaman. Dengan demikian yang disebut pengetahuan teoretis dalam konsepsi filsafat Kant adalah pengetahuan tentang sesuatu yang konkret, pada suatu waktu tertentu dan pada situasi tertentu. Akan tetapi menurut Kant, pengetahuan bisa subjektif, artinya tiap orang bisa berbeda. Kedua, bidang pengetahuan akal budi praktis, merupakan pengetahuan bidang kehidupan manusia yang bersifat *das sollen*. Di sini ada subjektifitas, karena tiap manusia mempunyai subjektivitas pemikiran tentang tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan.

Berdasarkan teori Hans Kelsen, Amiroeddin Sjarif merinci ketentuan yang mengatur tentang perundang-undangan diantaranya sebagai berikut:³³

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau menyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-

³³ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta: 1997, hal. 78.

ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti, atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih rendah.

- d. Materi muatan yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat. Namun demikian, tidaklah baik apabila perundang-undangan yang lebih tinggi mengambil-alih fungsi perundang-undangan yang lebih rendah. Apabila terjadi hal yang demikian, maka pembagian wewenang mengatur di dalam suatu negara menjadi kabur. Di samping itu, badan pembentuk perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut akan sangat sibuk dengan persoalan-persoalan yang selayaknya diatur oleh badan pembentuk perundang-undangan yang lebih rendah.

Hal tersebut dapat dilihat sebagai "Kenyataan"/"Apa adanya" atau "Yang senyatanya" atau "*Das sein*", yaitu keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dalam hierarki ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU P3. Maka, jika keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI masih diakui sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UU P3, apakah MPR RI saat ini ada kewenangan untuk membuat Ketetapan MPR RI yang bersifat mengatur yang dapat dijadikan acuan/ rujukan dalam pembentukan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang dapat sebagai "Keharusan" atau "Yang seharusnya" atau "*Das sollen*", meskipun dalam penjelasan ketentuan Pasal 7 tersebut, dinyatakan Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR RI yang diakui keberadaannya dalam hierarki tersebut hanya

terbatas pada Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR RI yang masih berlaku menurut ketentuan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003.

Susunan lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan penyempurnaan sesuai dengan aspirasi rakyat, sehingga mengalami beberapa perubahan. Perubahan yang sangat jelas terlihat pada kedudukan MPR. Sebelum UUD 1945 diamendemen, kedudukan MPR berada lebih tinggi dari lembaga-lembaga tinggi lainnya. Namun, setelah UUD 1945 mengalami Amendemen kedudukan MPR disejajarkan dengan lembaga-lembaga tinggi lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”), Mahkamah Agung (“MA”), Badan Pemeriksa Keuangan (“BPK”, dan Presiden.

Ketetapan MPR RI yang bersifat mengatur yang dapat dijadikan acuan/rujukan dalam pembentukan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang dapat sebagai “Keharusan” atau “Yang seharusnya” atau “*Das sollen*”, maka seharusnya MPR tetap memiliki wewenang yang merupakan lingkup tindakan hukum publik dan pemerintahan yang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan (*bestuur*), tetapi juga dalam rangka pelaksanaan tugas dan pemberian wewenang serta distribusi wewenang yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak hanya memiliki wewenang terbatas, yaitu wewenang yang tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi tidak hanya terbatas pada salah satu sektor atau bidang saja.

MPR RI sebagai sebuah lembaga negara memiliki wewenang menyeluruh yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu. MPR RI harus tetap

diberi kewenangan untuk membuat Ketetapan MPR RI yang bersifat mengatur, tetapi tidak terbatas hanya memiliki tugas dan wewenang yang bersifat situasional atau periodik sebagaimana ketentuan Pasal 3 UUD 1945 Amendemen, yaitu:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Untuk itu, penelitian dalam penulisan disertasi ini ditujukan untuk meneliti tentang keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia, dimana MPR harus tetap memiliki kewenangan untuk membuat produk hukum yang bersifat mengatur (Ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke luar), di luar membuat dan menetapkan UUD atau Perubahan UUD³⁴, dengan judul **“Keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka perumusan masalah dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

³⁴ Meirina Fajarwati, “Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 48 No. 1 (2018), hal. 86, diterbitkan tanggal 19 Maret 2018, di unduh dari: <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1596> tanggal 12 November 2022.

1. Bagaimana keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia?
3. Bagaimana keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk menyatakan suatu hal yang ingin dicapai oleh peneliti dari penelitian yang dilakukan. Menurut pendapat Claire Selltz, et. al, sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto³⁵, menyatakan bahwa tujuan penelitian adalah *“to discover answer to questions through the application of scientific procedurs. The procedurs have been developed in order to increase the likelihood that the information gathered will be relevant to the question asked and will be reliable and unbiased”*, yang artinya: “Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan melalui penerapan penelitian ilmiah di dalam peningkatan berbagai informasi yang relevan untuk menjawab permasalahan dan akan dapat dipertanggungjawabkan atau tidak menjadi bias”.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian mengenai Keberadaan Ketetapan MPR RI dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, secara khusus bertujuan untuk:

1. Menjelaskan dan menganalisa tentang keberadaan Ketetapan MPRS dan

³⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta: 1986, hal. 9.

Ketetapan MPR RI dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

2. Menjelaskan dan menganalisa tentang keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia.
3. Mengkaji dan menganalisa tentang keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Secara umum diharapkan sebagai bahan masukan bagi perkembangan hukum ketatanegaraan Indonesia, secara khusus terkait MPR sebagai lembaga negara.
2. Secara khusus diharapkan dapat menambah bahan kepustakaan hukum ketatanegaraan yang membahas tentang Keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

1.4.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan pengetahuan hukum tentang keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan terkait keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia.

3. Untuk memberikan gambaran dan masukan kepada masyarakat Indonesia secara umum dan para pemangku kepentingan secara khusus terkait keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

1.5. Keaslian Penelitian/Originalitas

Disertasi dengan judul: “Keberadaan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, yang pada pokoknya akan membahas tentang keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia; keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia; dan keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sepanjang pencarian penulis di Perpustakaan dan mesin pencarian google, penulis tidak mendapatkan satupun penelitian setara disertasi yang sama atau mirip. Akan tetapi disertasi dengan judul: “Keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945” adalah murni ide penulis yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi dengan jujur, rasional dan objektif. Penulis hanya menemukan penelitian setara disertasi yang berkaitan, yaitu:

1. **Radian Salman**, dengan judul disertasi: Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Konstitusionalisme dan Demokrasi, Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas

Airlangga, 2017.

Disertasi ini mengajukan tiga rumusan masalah dalam bentuk pernyataan: a. Prinsip Konstitusionalisme dan Demokrasi dan Implikasinya Terhadap Pranata Kontrol Aturan Hukum; b. Pengujian Undang-Undang oleh MK sebagai Ajudikasi Konstitusional Menurut Prinsip Konstitusionalisme dan Demokrasi. c. Proporsionalitas Fungsi MK Melalui Putusan Pengujian Undang-Undang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*), dengan pendekatan penelitian menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Dari hasil penelitian diketahui bahwa: a. Konstitusionalisme dan demokrasi melandasi pengujian Undang-Undang. Konstitusionalisme berarti pembatasan kekuasaan yang identik dengan aspek-aspek institusional dan prosedur untuk mengatur organisasi kekuasaan dan hubungan warga negara dengan institusi-institusi tersebut dalam kerangka jaminan hak-hak dasar. Pembatasan yang dimaksud adalah dalam bentuk norma hukum yang dioperasikan oleh konstitusi (*grondwet*, UUD). Salah satu aspek fundamental dalam konstitusi adalah pengaturan kelembagaan (*institutional arrangement*) dalam konstitusi. Pengaturan kelembagaan dalam konstitusi tidak hanya dimaksudkan sebagai bentuk saling membatasi kekuasaan (*power limit power*), tetapi hal yang dianggap lebih penting adalah bahwa pengaturan kelembagaan

dalam konstitusi adalah dalam rangka melindungi dan mempromosikan nilai-nilai yang dianut dalam konstitusi. Dalam rangka saling membatasi kekuasaan dan perlindungan dan promosi atas nilai dalam konstitusi, pemisahan kekuasaan menjadi hal yang mutlak. Mengenai pengujian Undang-Undang dan hubungannya dengan pemisahan kekuasaan, pengujian Undang-Undang secara jelas merupakan pelanggaran terhadap prinsip pemisahan kekuasaan. Hakikat uji konstiusionalitas Undang-Undang oleh badan peradilan merupakan pelaksanaan kekuasaan legislati. Adapun demokrasi merupakan landasan dalam pengujian Undang-Undang yang berhubungan dengan partisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan publik. Konsep demokrasi berakibat suatu badan peradilan yang menguji konstiusionalitas Undang-Undang adalah bertentangan dengan demokrasi karena pembuat Undang-Undang lebih memiliki legitimasi dan berkarakter partisipatoris (publik) dari pada badan peradilan. Hakim pada peradilan bukanlah institusi yang dipilih oleh rakyat sehingga tidak dapat menilai hal-hal yang telah dibuat oleh rakyat melalui perwakilannya dan fungsi formulasi kebijakan adalah pada badan perwakilan.

b. Pendirian MK RI merupakan bagian dari reformasi konstitusi, utamanya reformulasi kedaulatan, memperkuat pemisahan kekuasaan dan *check and balances*, khususnya dalam hal wewenang pengujian Undang-Undang. Meskipun berdiri pada prinsip konstiusionalisme dan demokrasi, pengujian Undang-Undang oleh MK RI tidak sepenuhnya berada pada jalur landasan tersebut. Hal ini karena aktivitas utama dari pengujian Undang-Undang adalah intepretasi, yang dapat menempatkan kecenderungan MK untuk melakukan

aktivisme yudisial atau pembatasan peradilan. Kecenderungan pembatasan peradilan menghasilkan model departementalisme dan sebaliknya kecenderungan aktivisme yudisial menghasilkan cara pandang yang menempatkan MK sebagai peradilan yang supreme untuk ajudikasi konstitusional. c. Sebagai negatif legislator, putusan MK dalam pengujian Undang-Undang hanya berupa: tidak dapat diterima (*Niet onvankelijk verklaard*); atau kabulkan atau ditolak. Namun dalam fakta putusan MK berkembang putusan-putusan dalam bentuk lain. Putusan dalam bentuk lain berupa putusan yang berisi argumentasi kebijakan dan putusan yang merumuskan aturan hukum baru merupakan putusan yang melanggar prinsip pemisahan kekuasaan, karena seharusnya yang melakukan kedua hal tersebut adalah pembentuk Undang-Undang sebagai institusi demokratik. Meskipun selalu terdapat argumentasi untuk menghasilkan putusan yang berisi argumentasi kebijakan dan putusan yang merumuskan aturan hukum baru, harus terdapat kesadaran bahwa bangunan kelembagaan MK sejak awal berdiri pada prinsip konstitusionalisme dan demokrasi, sehingga diperlukan proporsionalitas fungsi MK dalam pengujian Undang-Undang.

2. **Joko Widarto**, dengan judul disertasi mengenai “Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Kajian Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)”, Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, 2016.

Penelitian ini bertujuan mengetahui latar belakang munculnya Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 7 ayat (1) butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan menjelaskan konstitusionalitasnya. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum/yuridis normatif dengan pendekatan yuridis dan historis terhadap bahan hukum baik primer maupun sekunder yang dikumpulkan dengan teknik studi pustaka dan dianalisis dengan teknik yuridis dan historis serta dilengkapi teknik analisis isi dengan metode interpretasi otentik dan historis.

Hasil disertasi ini adalah: a) Implikasi perubahan kewenangan MPR terhadap produk hukum Tap MPR ialah: (1) Produk hukum Tap MPR yang sudah ada dan telah menjadi peraturan Perundang-undangan sebelum terjadi perubahan UUD NRI 1945 sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003 adalah tetap memiliki daya laku (kekuatan hukum mengikat) sehingga tetap dapat menjadi sumber hukum formil bagi pembentukan peraturan Perundang-undangan; dan (2) Produk hukum MPR sejak terjadi perubahan UUD NRI 1945 adalah bersifat penetapan administratif (*beschikking*) yang konkrit dan individual yaitu keputusan (Tus) mengenai pengangkatan atau pemberhentian Presiden dan/atau Wapres. Jadi kini produk hukum MPR berupa Tus dengan sifat bukan merupakan pengaturan yang abstrak dan umum (*regeling*); bukan jenis peraturan Perundang-undangan. b) Konstitusionalitas keberadaan Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011 adalah inkonstitusional. Keberadaan Tap MPR dalam jenis dan hirarki peraturan Perundang-undangan sebagaimana Pasal 7 Ayat (1) Butir b

UU No. 12/2011 tidak sesuai dengan nilai konstitusi mengenai pengorganisasian negara yang mengalami perubahan paradigma dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi yang mendudukan semua lembaga negara sederajat sebagaimana ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 (Perubahan). Keberadaan Tap MPR dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011 seharusnya diletakkan pada Ketentuan Peralihan UU No. 12/2011. Tap MPR yang dimaksudkan, yaitu ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. 1/MPR/2003 mengenai peninjauan kembali materi dan status hukum Tap MPR/S Tahun 1960 s/d 2002 tetap dapat menjadi sumber hukum formil. Terbitnya Tap MPR No. 1/MPR/2003 merupakan akibat perubahan struktur kelembagaan negara, sehingga terjadi perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara. Sebelum perubahan UUD NRI 1945, MPR adalah lembaga tertinggi negara dan berwenang menetapkan GBHN, sehingga terbit Tap MPR yang bersifat *regeling*. Tapi, setelah perubahan UUD NRI 1945, MPR adalah setara dengan lembaga tinggi negara lainnya dan tidak berwenang menetapkan GBHN, sehingga hanya bisa menerbitkan Tus MPR yang bersifat *beschikking*.

3. **Furcony Putri Syakura**, dengan judul disertasi Pengaturan Program Legislasi Nasional di Indonesia (Studi Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Jayabaya Jakarta, 2020.

Untuk menguraikan permasalahan dalam penelitian ini, peneliti

mempunyai tiga rumusan masalah yaitu a. Konsep penyusunan Prolegnas untuk menghasilkan Undang-Undang yang berdasarkan konstitusi, b. Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD berdasarkan konstitusi, dan c. Pelaksanaan Program Legislasi Nasional khususnya Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD di masa mendatang.

Adapun dalam rangka menjawab rumusan masalah digunakan Teori Kedaulatan Rakyat (*grand theory*), Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip *check and balances* (*middle range theory*) dan Teori Perundang-undangan berprinsip pada manfaat dan keadilan bermartabat (*applied theory*). Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. Jenis bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, serta bahan hukum primer untuk mendukung bahan hukum sekunder, metode analisis yang digunakan analisis yuridis yang bersifat preskriptif.

Kesimpulan dari hasil penelitian adalah: a. Penyusunan Prolegnas Tahun 2015-2019 masih belum terencana dengan baik dan tidak realistis. Penyebabnya adalah penetapan waktu Prolegnas terlambat, Naskah Akademik dan/atau Draft RUU diajukannya menyusul setelah judul RUU tersebut menjadi prioritas tahunan, jumlah target RUU terlalu banyak, alokasi waktu membahas legislasi terbatas, terdapat RUU diperpanjang terus pembahasannya. b. Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Periode 2014-2019 sering diubah yaitu: Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,

DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. c. Dalam pelaksanaan pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD belum terlihat peran partisipasi masyarakat yang maksimal dalam pembahasan tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 96). Disarankan adanya penyusunan Prolegnas yang terencana dengan baik, realistis yaitu Prolegnas Integral Berkualitas, perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai Prolegnas (Pasal 16), pengaturan urgensi Prolegnas berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 18 huruf h), pengaturan standarisasi biaya dalam membahas RUU, pengaturan Naskah Akademik dan agar MPR, DPR dan DPD diatur dengan Undang-Undang terpisah, serta perubahan Peraturan Tata Tertib DPR. Direkomendasikan agar di masa mendatang ada peneliti lain yang meneliti Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang lainnya.

4. **Megawati**, dengan judul disertasi: Desain Pengambilan Keputusan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan Berbasis Pancasila, Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum, Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2020.

Disertasi ini bertujuan akan menganalisis dan menjelaskan telaah kritis kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum maupun sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Serta menemukan konsep Desain Pengambilan Keputusan MPR dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan yang Berbasis Pancasila. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu meneliti peraturan Perundangan yang memberikan atribusi kewenangan kepada MPR, terutama kewenangan terhadap pengambilan keputusan, yang secara khusus melahirkan keputusan yang berdampak hukum, apakah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi permusyawaratan.

Hasil dari penelitian disertasi ini adalah pada dasarnya Negara Indonesia, telah mengenal tatanan kehidupan demokratis sejak sebelum negara Indonesia lahir, yaitu kedaulatan rakyat atau demokrasi berdasarkan pada nilai-nilai pertimbangan untuk mencapai konsensus. Pembangunan, demokrasi di Indonesia, sistem modern mengarah ke liberalisme (barat/pemilihan) telah menggeser sistem tradisional (musyawarah). Telaah kritis yang dilakukan terhadap kewenangan pengambilan keputusan MPR baik sebelum maupun sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945, serta keterlibatan pihak dan mekanisme dalam pengambilan keputusan di MPR. Sebab sejauh pengamatan yang dilakukan oleh penulis, mengenai tata cara pengambilan keputusan dalam

prakteknya yang dilakukan oleh MPR lebih condong kepada demokrasi barat dengan mengedepankan *voting* (suara terbanyak) dan tidak sejalan dengan demokrasi permuyawaratan berbasis Pancasila serta tidak mengandung nilai-nilai kedaulatan rakyat.

1.6. Sistematika Penelitian

Dalam penulisan hasil penelitian ini, Penulis membuat sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab I Pendahuluan terdiri dari Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian dan Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab II Tinjauan Pustaka terdiri dari Landasan Teori dan Landasan Konseptual. Landasan teori membahas tentang Teori Kedaulatan Rakyat, Teori Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan; dan Teori Hierarki Perundang-undangan. Landasan Konseptual membahas tentang Konsepsi Pemikiran, *Trias Politica* Indonesia: Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan, Bentuk dan Sistem Pemerintahan Indonesia dan Sistem *Check and Balances* dalam Ketatanegaraan Indonesia.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab III Metode Penelitian membahas tentang Bentuk Penelitian dan Pendekatan Penelitian, Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan Data, Jenis

Data dan Pengolahan dan Analisis Data

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISA

Bab Pembahasan dan Analisa membahas tentang Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, terdiri dari: Kedudukan, Tugas dan Kewenangan MPR Menurut UUD 1945, Perkembangan Aturan Hukum tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia; Keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia, terdiri dari: Keberlakuan Ketetapan MPR(S) sebagai Peraturan Perundang-undangan, Keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Menurut Peraturan Perundang-undangan dan Keberlakuan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Ditinjau Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003; Keberadaan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, terdiri dari: Berdasarkan Teori serta Hubungan Antara Pancasila, UUD 1945 dan Ketetapan MPR, dan Berdasarkan Perbandingan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan MPR Dengan Lembaga Sejenis di Negara Lain, serta Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

BAB V PENUTUP

Bab V Penutup terdiri dari Kesimpulan dan Saran.