

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai Negara hukum yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana penegasannya dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tentang sistem pemerintahan Negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum (*rechtsstaat*)¹, tidak berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*).Maka yang perlu diperhatikan bahwa system hukum perlu dibangun dan ditegakkan, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya.²

Makna Negara hukum menurut pembukaan UUD 1945 tidak lain adalah Negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruhnya 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 1945 yang berlandaskan pancasila.³

Menurut E.Utrecht, terdapat dua macam pengertian sumber hukum (*source of law*), yaitu sumber hukum dalam arti formal atau *formeleezin* (*source of law in its formal sense*) dan sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk

¹Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang 1945

²Jimly Asshidiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia, artikel diakses pada 17 Maret 2014 dari http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Ind 127k.

³Achmad, Ruslan, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, (Yogyakarta : Rangkang Education, 2011) h.3-4.

tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berhasil, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis⁴.

Peraturan perundang-undangan adalah kumpulan-kumpulan peraturan yang mengatur tentang subjek hukum, yaitu manusia dan badan hukum. Peraturan perundang-undangan itu contohnya seperti undang-undang yang merupakan salah satu sumber hukum formal⁵.

Suatu peraturan perundang-undangan memiliki tiga sifat dasar yaitu dimana jika suatu keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administrative (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa “vonis” hakim yang lazimnya disebut dengan istilah keputusan⁶.

Sebagai suatu produk hukum di Indonesia, perundang-undangan tidak terlepas dari hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana hierarki ini termuat didalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hierarki apa dasarnya berpedoman pada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Teori mengenai jenjang norma hukum

⁴ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu hukum Tata Negara, (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006),h 87

⁵ Muhammad Tahir Azhari, Negara Hukum, (Jakarta: Kencana, 2010), h.123.

⁶ Jimly Asshiddiqui, Buku Perihal Undang-Undang, (Jakarta: Raja Granpindo Persada, 2010),h9-10

dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, berdasar pada norma yang lebih tinggi sampai pada suatu norma dasar(*grundnorm*)⁷.

Ketetapan MPR mempunyai arti bahwa suatu bentuk Keputusan yang dikeluarkan oleh MPR serta mempunyai kekuatan Hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai Tahun 2000. Tujuan pembentukan Ketetapan MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, serta untuk memberi kepastian hukum⁸. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945, kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak berubah. Kedudukan Ketetapan MPR selalu berada setingkat dibawah UUD 1945 dan setingkat di atas Undang-Undang⁹. Hal ini bisa dilihat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

⁷Hans Kelsen, *Teori umum Tentang Hukum dan Negara*, Alih Bahasa oleh Raisul Muttaquien (Bandung: Nusa Media, 2006),h. 17

⁸Ejournal.unsrat.ac.id

⁹ Januari Sihotang, *Rekontruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia*, (Yogyakarta: Depublish,2012) hal. 83.

Dalam hal ini timbul beberapa pernyataan karena ada TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan tertentu terutama dalam kedudukannya sebagai sumber hukum yang masih mengikat seperti yang disebutkan dalam penjelasan pasal 7 UU No. 10 tahun 2004. Pernyataan ini memang wajar muncul karena hal-hal tersebut seakan-akan masih member tempat bagi TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Tetapi sebenarnya sudah pasti bahwa TAP MPR tidak bisa lagi dijadikan peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat diujikan terhadap UUD dan tidak bisa lagi dijadikan dasar pengujian UUD 1945. Serta diberlakukan lagi TAP MPR ke dalam UU No. 12 Tahun 2011 setelah lama hilang. Maka kembalinya TAP MPR ini menimbulkan persoalan hukum mengenai kedudukan hukum dan kekuatan hukum sebagai suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Beranjak dari paparan problematika ketatanegaraan diatas, penulis mengangkat permasalahan tersebut dalam penulisan skripsi yang berjudul :

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KETETAPAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT (TAP MPR) BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NO. 12 TAHUN 2011 DALAM HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari topik yang dipersoalkan penulis membatasi permasalahan penelitian ini hanya pada pembahasan

mengenai kembalinya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

C. Rumusan masalah

Adapun permasalahan yang akan dibahas penulis adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana status kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana mekanisme pengujian TAP MPR terhadap UUD 1945 ?

D. Tinjauan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian
 - a. Untuk mengetahui status kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan
 - b. Untuk mengetahui mekanisme pengujian TAP MPR terhadap UUD 1945
2. Manfaat Penelitian
 - a. Untuk memperdalam dan mengembangkan pengetahuan penulis dibidang hukum tata negara khususnya terkait peraturan perundang-undangan
 - b. Merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan

- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan

E. Keaslian Penulis

Berdasarkan pemeriksaan dan hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”** belum pernah dibahas oleh mahasiswa lain di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen dan Universitas lainnya skripsi ini asli disusun oleh penulis sendiri dan bukan plagiat atau di ambil dari skripsi orang lain.

Semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah. Sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Eksistensi Mpr Sebelum Perubahan UUD 1945

1. Sejarah Lahirnya MPR

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum mengalami perubahan yang juga sering disebut UUD asli¹⁰ didalam penjelasan umunnya bahawa, UUD 1945 adalah UUD yang simpel dan rigid. Dikatakan singkat karena UUD tersebut tidak memuat banyak pasal dan ayat. Sedangkan kata supel memiliki makna bahwa UUD memuat aturan-aturan yang pokok-pokok saja dan sekaligus terkandung sifat rigid didalamnya, yaitu sulit diubah secara formal.

Sejarah pembentukan MPR di Indonesia tentu tak terlepas dari sejarah pembentukan UUD 1945. Dalam merumuskan Undang-Undang Dasar (UUD), para anggota BPUPKI (Badan penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) memberikan perhatian besar terhadap kedaulatan rakyat dan sistem permusyawaratan yang akan dianut konstitusi, termasuk di dalamnya adalah mengenai lembaga kedaulatan rakyat yang mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat.

Sejalan dengan konsepsi Soekanto tersebut, M. Yamin juga mengemukakan prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah peri-kerakyatan yang terdiri dari :

- Permusyarawatan

¹⁰ UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945

- Perwakilan

Konsepsi mengenai MPR oleh M. Yamin berbunyi sebagai berikut¹¹ :

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari Daerah-Daerah dan Golongan-Golongan, menurut atutran yang ditetapkan dengan undang-undang.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
2. Seluruh pemerintah bersama-sama dengan Presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

Sedangkan Soepomo tidak mengemukakan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah dengan istilah Badan permusyawaratan. Indonesia yang akan berdiri tidak bersistem individualisme seperti di negara-negara barat tetapi berdasar kepada kekeluargaan.

Setelah hasil rancangan UUD disempurnakan, dibawa kedalam sidang tanggal 14 sampai 16 Juli 1945 di dalam pengajuan konsepsi dari lembaga Badan Permusyawaratan itu sudah berubah namanya menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hingga pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI menetapkan UUD 1945 maka

¹¹ Riri Nazriyah, MPR RI *Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (FH UII Press, Yogyakarta, 2007), hlm 50-51.

ketentuan mengenai MPR diatur dalam pasal 2 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut¹² :

1. Majelis Permusyawaratan terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan Daerah dan golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Demikian pula halnya pada masa UUD RIS 1949 yang berlaku sejak 27 Desember sampai 17 Agustus 1950, dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu negara bagian RIS, begitu juga dalam masa UUDS yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, kesemuanya tidak mengenal Lembaga MPR. Akan tetapi lembaga semacam MPR dikenal Konstituante yang tugas dan wewenangnya hampir sama dengan MPR dalam UUD 1945¹³.

Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang isinya antara lain membentuk Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara (MPRS), Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dengan kekuatan hukum berupa Penetapan Presiden yakni¹⁴ :

¹²*Ibid*, hlm. 54.

¹³ Budiman B Sagal, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 30.

¹⁴ H. Muhammad Ridwan Indra, *MPR Selayang Pandang* (Jakarta, CV H Masagun) hlm. 8.

1. Pembentukan MPRS dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959
2. Pembentukan DPRS dengan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959
3. Pembentukan DPAS dengan Penetapan Presiden Nomor 3 tahun 1959

Dengan demikian, pembentukan MPRS yang harus menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, telah dapat memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Berarti pula bahwa pembentukan MPRS tersebut telah sesuai dengan UUD 1945.

2. Susunan MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Sebelum Perubahan dikatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Yang selanjutnya dalam penjelasan UUD 1945 mengenai sistem pemerintah negara dikatakan bahwa MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia maksudnya ialah seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam MPR¹⁵. Sesungguhnya mengenai susunan MPR ini terjadi perdebatan sejak BPUPKI tahun 1945. Dr.Sukiman mengusulkan supaya anggota MPR secara langsung dipilih oleh rakyat. M.Hatta menolak usul ini dan mengatakan bahwa kalau organis

¹⁵ A.S.S. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 1981), hlm . 40.

tidak langsung oleh karena itu jadilah rumusan yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (10 UUD 1945)¹⁶.

Keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR ditambah urusan daerah dan utusan golongan, sehingga keseluruhan anggota-anggota MPR itu benar-benar diharapkan mencerminkan penjelemaan seluruh rakyat Indonesia. Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik yang didasarkan atas dasar prosedur perwakilan politik dalam rangka meyalurkan aspirasi dan kepentingan seluruh bangsa dan negara, sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi yang didasarkan atas dasar prosedur perwakilan fungsional¹⁷.

Sistem perwakilan fungsional itu dimaksudkan untuk mengatasi sistem perwakilan politik. Sementara itu, jika DPR berorientasi nasional dan untuk kepentingan bangsa dan negara, maka Utusan daerah diharapkan untuk ,menjamin tidak terabaikannya kepentingan daerah-daerah. Dengan demikian, keberadaan para anggota MPR ini benar-benar mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat, sehingga tepat diberi kedudukannya yang tertinggi¹⁸.

Untuk menegetahui perkembangan keanggotaan MPR, kita harus melihat komposisi anggota MPR dibentuk dimana fungsinya dijalankan oleh KNIP belum jelas hal ini disebabkan karena belum adanya pengaturan mengenai KNIP tersebut. Namu pada saat anggotanya dilantik, jumlahnya 139 orang¹⁹. Setelah dikeluarkannya

¹⁶*Ibid.*

¹⁷ Riri Naszriyah, *Op.Cit*, hlm. 84.

¹⁸*Ibid*

¹⁹ A.S.S. Tambunan, *Op.Cit*, hlm. 43.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1946, jumlah anggota KNIP ditegaskan sebanyak 200 orang. Hal ini terdiri dari 110 orang hasil penunjukan partai politik dan 30 Orang ditunjuk oleh Presiden. Kemudian dengan Undang-undang nomor 6 Tahun 1949, jumlah anggota KINP ditambah menjadi 536 orang yang terdiri dari wakil partai politik 251 orang, wakil daerah 88 orang, wakil golongan 78 orang, wakil minoritas 10 orang dan orang ‘bebas’ sejumlah 109 orang.

Setelah kembali ke UUD 1945, susunan MPR pun dibenahi walaupun saat itu masih bernama MPRS. Jumlah anggota MPRS pertama adalah 566 orang terdiri dari anggota DPR hasil Pemilu 1955, 272 orang, Utusan Daerah 94 orang, dan Utusan Golongan 200 orang. Namun, dengan dibentuknya DPR GR dengan anggota 283 orang, maka anggota MPRS menjadi 616 orang²⁰.

3. Kedudukan MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

Istilah kedudukan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia mempunyai arti tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan dan jabatannya. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sesungguhnya sudah jelas mencantumkan kedudukan MPR baik dalam UUD 1945 maupun penjelasan ummunya. MPR didaulat sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan penjelasan UUD 1945 bahwa kekuasaan negara tertinggi berada ditangan MPR. Hal ini dapat disimpulkan karena pada Pasal 1 ayat (2) tersebut dinyatakan: “ Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan

²⁰*Ibid, hlm. 46.*

dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden)²¹.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Presiden ialah penyelenggara di bawah MPRS, namun belum murni. Dikatakan tiak murni karena seluruh anggota MPRS adalah hasil pengangkatan/ penunjukan Presiden sendiri. Di samping itu, DPR GR Orde Baru pernah *Infuctie*, tidak berfungsi karena beku, selama waktu hampir setahun.

Dalam perjalanan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia selanjutnya, sejalan dengan keinginan untuk menjadikan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara, dimana MPR RI merupakan lembaga yang *Superbody* yang mempunyai kekuasaan tak terbatas sesuai dengan penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyebutkan: “Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas”.

4. Tugas dan Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

Dalam rangka menjalankan kedaulatan rakyat tersebut, MPR mempunyai tugas dan wewenang. Adapun tugas MPR diatur dalam pasal 3 dan pasal 5 UUD 1945 serta Pasal 3 TAP MPR No. I/MPR/1983 sebagai berikut :

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar

²¹Budiman B Sagala, *Op.Cit*, hlm. 80.

2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara
3. Memilih (dan mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden)

Sementara itu, wewenang yang dimiliki oleh MPR menurut UUD 1945 hanya mengatur satu wewenang saja yaitu kewenangan dalam mengubah UUD yang diatur dalam pasal 37 UUD 1945. Sedangkan menurut TAP MPR No. I/MPR/1983 wewenang MPR meliputi sembilan macam, yaitu²² :

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden / Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan majelis.
3. Wakil Presiden.
4. Meminta Pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai Pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/ Mandataris sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
6. Mengubah Undang-Undang Dasar.
7. Menetapkan peraturan tata tertib majelis.

²²Januari Sihotang, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish 2012), *Op.Cit* hlm.46.

8. Menetapkan pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
9. Mengambil/ memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/ janji anggotanya.

B. Eksistensi Mpr Setelah Perubahan UUD 1945

1. Susunan MPR Setelah Perubahan UUD 1945

Dengan adanya perubahan ketiga UUD 1945 dimana salah satu pasal yang diubah adalah Pasal 1 ayat (2) sebelum perubahan berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Diubah menjadi, “Kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar”.

Menurut Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian susunan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (bikameral) sebagai berikut²³ :

1. Dibutuhkan pembenahan sistem ketatanegaraan berhubungan dengan berbagai permasalahan dengan sistem MPR yang lama. Selama ini anggota MPR yang bukan anggota DPR tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya. MPR juga dianggap mempunyai kekuasaan yang rancu karena dapat menjatuhkan presiden melalui Sidang Istimewa MPR.
2. Untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Hal ini dapat dilihat dengan adanya dewan yang secara khusus mempresentasikan

²³Riri Nazriyah, *Op.Cit*, hlm. 147.

kepentingan daerah yang disebut DPD. Sehingga dengan adanya DPD ini, kepentingan daerah dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional.

3. Kebutuhan bagi Indonesia untuk mulai menerapkan sistem *checks and balance* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan baik.

2. Kedudukan MPR Setelah Perubahan UUD 1945

Berdasarkan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan dan penjelasannya, kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat MPR. Kekuasaan MPR tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif. Dengan demikian, MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi diantara lembaga-lembaga negara lainnya. Namun setelah adanya perubahan terhadap UUD 1945, maka hal itu juga menimbulkan perubahan dalam sistem ketatanegaraan termasuk perubahan dalam sistem ketatanegaraan termasuk perubahan dalam sistem perwakilan (MPR) di Indonesia.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berimplikasi terhadap bergesernya kedudukan MPR dari lembaga tertinggi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Konstitusi, BPK, dan MA. Hal ini berimplikasi juga terhadap berkurangnya wewenang MPR. Perubahan yang terjadi juga mengubah struktur dan mekanisme kerja lembaga-

lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dari sistem yang bercorak vertikal sampai negara sejajar melalui *checks and balances*²⁴.

3. Tugas MPR Setelah Perubahan UUD 1945

Dalam perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah. Dengan berubahnya konsep beberapa tugas dan wewenangnya.

Tugas MPR setelah Amandemen UUD 1945 adalah :

1. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2 Perubahan III UUD 1945). Tugas MPR ini merupakan konsekuensi dari Perubahan UUD 1945 yang mewajibkan Pemilihan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Melantik bukanlah wewenang dari MPR karena jika telah dipilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum, maka kewajiban dari MPR adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden RI.
2. Melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan [pada sidang MPR pada tahun 2003 (pasal I Aturan Tambahan Perubahan ke IV UUD 1945).

Dalam Perubahan UUD 1945 maka dapat disimpulkan tugas MPR tidak dijelaskan secara jelas. Apakah ketentuan tersebut tugas atau bukan tapi secara

²⁴*Ibid*, hlm. 74-76.

defenitif, tugas adalah kewajiban atau sesuatu yang wajib dikerjakan atau ditentukan untuk dilakukan²⁵.

4. Wewenang MPR Setelah Perubahan UUD 1945

Adapun wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam UUD 1945 bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945. (Pasal 3 ayat 1 Perubahan Ke III UUD 1945).

Wewenang MPR ini merupakan suatu hal yang telah diatur sebelum Perubahan dan Sesudah Perubahan UUD 1945. MPR apabila merasa perlu mengganti UUD maka dapat melakukannya. Jika tidak perlu maka tidak ada larangan untuk tidak melakukannya.

2. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat 3 Perubahan ke III UUD 1945).
3. Memilih Presiden atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya. (Pasal 8 ayat 3 Perubahan Keempat)²⁶.

Kewenangan ini dilakukan jika telah terpenuhinya syarat untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD 1945 setelah Perubahan. Wewenang dilakukan melalui proses yang lama dan dilaksanakan oleh beberapa

²⁵ Januari Sihotang, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish 2012) *Op.cit*, hal.54.

²⁶ Jimlly Asshidiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, (Bali, Juli 2003), hlm.9

lembaga negara. Untuk memberhentikan Presiden harus melalui pendapat DPR yang telah meminta putusan dari Mahkamah Konstitusi (pasal 7B Perubahan UUD 1945)²⁷.

C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU No 12

Tahun 2011

1. Pengertian

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Pangganti Undang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Preseiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

²⁷ Januari Sihotang, *Rekonstruksi Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia*(Yogyakarta: Depublish, 2012),*Op.Cit*, hlm.56.

5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.
6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk Menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau didalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

2. ASAS

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Asas pembentukan perundang-undangan diatur dalam pasal 5 dan pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut :

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; dan
- f. Keterbukaan.

Pasal 6

Materi muatan Perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Keadilan
- g. Kesamaan kedudukan dalam hukum dari pemerintahan
- h. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- i. Keseimbangan keserasian, dan keselarasan

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan perundang-undangan dimaknai bahwa harus ada kejelasan tujuan yang hendak dicapai
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antar jenis, hierarki dan materi muatan yaitu bahwa untuk jenis UU harus berisi materi muatan yang memang seharusnya dituangkan dalam bentuk undang-undang
- d. Asas dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, adalah bahwa pengaturan suatu materi ketentuan tertentu dalam UU yang bersangkutan memang mempunyai tujuan yang jelas dan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan

perundang-undangan, sistematika, dan pilihan terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya

- g. Asas keterbukaan, adalah bahwa dalam pembentukan perundang-undangan itu dilakukan secara terbuka, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasannya.

Setelah asas-asas materil tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat pula berisi asas-asas tertentu lainnya sebagai tambahan sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam bidang hukum pidana, berlaku asas materil hukum pidana²⁸.

3. Landasan

Landasan hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi landasan, yakni :

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cinta hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁸Putera Astomo “*Ilmu Perundang-undangan*”(Raja Grafindo:Depok, 2018), hlm.96.

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada²⁹.

²⁹ Ahmad Redi “*Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*” (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 121.

D. TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Istilah dan Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Dalam sejarah perjalanan Indonesia, terdapat beberapa kali pergantian istilah peraturan perundang-undangan. Istilah “peraturan perundangan” dipakai dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Selanjutnya istilah “peraturan perundangan” ini konsisten dipakai dalam UU NO 10 Tahun 2004 tentang Pemebentukan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemebentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya, keputusan negara ini dapat dibedakan antara peraturan perundang-undangan dan keputusan negara yang bersifat konkrit individual. Keputusan negara sebagai peraturan perundang-undangan meliputi Undang-Undang Dasar dan Perubahannya, Ketetapan MPR dan Undang-undang³⁰.

Dengan demikian, Bagir Manan menyimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan memuat unsur-unsur sebagai berikut³¹ :

1. Peraturan perundang-undangan berebntuk tertulis;
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang mempunyai wewenang untuk membuat peraturan yang berlaku umum atau mengikat umum;

³⁰ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian)*, (FH UII Press, Yogyakarta, 2004) hl. 14.

³¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Alumni, Bandung, 1997), hlm. 125.

3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum (tidak dimaksud harus mengikat semua orang). Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkrit atau individual tertentu. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum daripada mengikat umum.

Menurut Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUD, maka berbeda halnya dengan yurisprudensi dan kebiasaan ketatanegaraan.

2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal di suatu negara biasanya dapat dilihat dalam ketentuan UUD yang berlaku dinegara tersebut. Di Indonesia misalnya, UUD 1945 menyebutkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang terdiri atas: Undang-Undang dasar (Pasal 3), Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1) *jo* Pasal 20 ayat (1); Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22); dan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2)).

Oleh Karena itu, untuk menciptakan sinkronisasi setiap peraturan perundang-undangan, sangat perlu diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang

ada di Indonesia. Dalam sejarah ilmu perundang-undangan, terdapat dua teori jenjang norma/hierarki perundang-undangan yang paling terkenal, yakni *Stufentheorie* dari Hans Kelsen dan *die Theorie von Stufenordnung derRechstnormen* oleh Hans Nawiasky. Kendati Hans Kelsen terlebih dahulu mengeluarkan teori jenjang norma. Setidaknya, ada tiga hal yang menjadi kelebihanannya, yakni : *pertama*, Hans Nawiasky sudah membagi semua norma yang ada ke dalam empat bagian, yakni *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara) *staansfundamentalnorm* (norma fundamental negara) *formell gesetz* (undang-undang formal) dan *Verordnung dan Autoname Satzung* (peraturan pelaksana dan peraturanan dan peraturan otonom. *Kedua*, Hans Nawiasky telah membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus, yang dihubungkan dengan suatu negara sedangkan Hans Kelsen masih membahas norma umum dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara). *Ketiga*, Hans Nawiasky tidak sepatutnya dengan pentebutan Norma dasar Negara dengan *Staatsgrundnorm*, melainkan *Statsfundamentalnorm*. Penyebutan ini harus dibedakan, sebab sebutan *stastgrundnorm* memiliki pengertian norma dasar yang tidak akan berubah³².

3. Fungsi, Tujuan dan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Indonesia merupakan Negara yang menjadikan diri sebagai republic konstitusional. Ciri-ciri republik konstitusional yang bisa diamati di Indonesia adalah berlakunya berbagai jenis dan macam peraturan perundang-

³²*Ibid*, hlm. 47-48.

undangan. Selain itu, tujuan konstitusi di Indonesia juga sebagai landasan hukum untuk semua masalah yang mungkin terjadi di Negara ini. Sesuai dengan kedudukan tata urutan perundang-undangan, perpu berada dibawah Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).

Bagir Manan mengemukakan pula tentang fungsi peraturan perundang-undangan, yaitu fungsi internal dalam fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subu system hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integritas, pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.

Peraturan Perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi³³ :

a. Fungsi Penciptaan Hukum

Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (*yurisprudensi*). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau Negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan yang tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui

³³Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind Hill Co, 1992), *Op.cit*, Hlm.123

ajaran-ajaran hukum (*Doktrin*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

b. Fungsi Pembaharuan Hukum

Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru bidang hukum kebiasaan atau hukum adat. Peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan baru. Pemanfaatan peraturan perundang-undangan sebagai instrument pembaharuan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat bermanfaat, karena hal-hal tertentu kedua hukum yang disebut belakangan tersebut sangat rigid terhadap perubahan.

c. Sistem Integritas Pluralisme Sistem Hukum

Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan colonial yang harus diatasi kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum, terutama sistem hukum yang hidup sebagai satu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme

kaidah hukum sepenuhnya bergantung pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

d. Fungsi Kepastian Hukum

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*heandhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dan pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis.

Tujuan dari peraturan perundang-undangan bagi kehidupan bermasyarakat untuk mengatur dan menerbitkan kehidupan berbangsa dan bernegara. Manfaat dari peraturan perundang-undangan adalah menjaga ketertiban ditengah masyarakat, menjamin hak-hak warga Negara, mengatur kewajiban warga Negara, memberikan petunjuk dan batasan-batasan bagi lembaga Negara, mengamankan wilayah Negara Republik Indonesia, membefrikan kepastian hukum bagi warga negara, memberikan rasa takut dan sanksi pada para pelanggar peraturan, dan memberikan keadilan peradilan bagi seluruh warga Negara.

Menurut Bagir Manan, ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang demikian mengandung beberapa prinsip, yakni³⁴ :

1. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum bagi suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan sederajat
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis, apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

³⁴ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Pres, 2004), Hlm.143

E. Ketetapan Mpr Dalam Sistem Perundang – Undangan Indonesia

1. Sejarah Ketetapan MPR

Menurut pasal 1 ayat (2) UUD 1945, MPR adalah pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. Berdasarkan pasal tersebut, maka MPR sebagai lembaga negara mempunyai kedudukan atau kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut tidak terbatas atau tidak ditetapkan secara limatatif melainkan enunsiatif. Artinya, selaian kekuasaannya yang telah ditetapkan dalam pasal-pasal UUD 1945, MPR juga masih mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya, baik yang diatur dalam ketetapan MPR maupun peraturan perundang-undangan lainnya³⁵.

Dalam sejarahnya, ada beberapa jenis sidang yang dilakukan MPR, yakni³⁶:

1. Sidang Umum MPR Dikatakan sebagai sidang umum karena sifatnya umum dan sudah merupakan acara tetap MPR setiap 5(lima) tahun. Pelaksanaan sidang umum biasanya, *pertama*, dilakukan pada sidang pertama kali anggota MPR memulai masa jabatannya dengan agenda menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara(GBHN)³⁷. *kedua*, sidang umum MPR dilakukan dalam rangka meminta pertanggung jawaban presiden sebagai mandataris MPR.

³⁵ M. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*,(Jakarta: Gramedia,1986), hlm. 44.

³⁶*Ibid*, hal. 48-49.

³⁷ Lihat Pasal 3 UUD 1945 yang berbunyi : “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara ”

2. Sidang Istimewa MPR

Dikatakan sebagai istimewa adalah karena sifatnya yang lain dari sidang umum serta tidak dilakukan dengan rutin. Namun sidang istimewa ini dapat dilakukan kapan saja atas permintaan DPR dengan alasan Presiden dianggap telah melanggar pancasila, UUD 1956 serta ketetapan MPR. Dalam sejarah Republik Indonesia, sidang istimewa ini pernah dilakukan pada tahun 1999 yang mengakibatkan lengsernya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia .

3. Sidang Istimewa MPR Khusus

Sidang istimewa MPR Khusus dilaksanakan dalam rangka memilih dan mengangkat Wakil Presiden berhubung Wakil Presiden berhalangan tetap. Sidang Istimewa MPR Khusus dilakukan atas permintaan Presiden/DPR sebagai mana diatur dalam ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan.

4. Sidang-sidang lainnya yang dilakukan oleh

MPR berupa sidang badan pekerja, panitia atau komisi-komisi yang dibentuk oleh sidang umum.

Ketetapan MPR merupakan Keputusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan kedalam MPR. Sedangkan Keputusan MPR merupakan putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam MPR saja. Oleh

karena itu, produk hukum MPR yang menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia dan menjadi objek kajian ini adalah ketetapan MPR.

Sesungguhnya, produk hukum berupa ketetapan MPR merupakan produk hukum yang cukup unik dan khas Indonesia sehingga tidak dijumpai di negara lain. Perlu diketahui, eksistensi MPR sendiri juga merupakan hal unik, sebab lembaga merupakan sangat jarang dijumpai dalam sistem ketatanegaraan negara-negara di dunia. Tercatat, lembaga sejenis MPR hanya terdapat di lingkungan negara-negara komunis yang menerapkan sistem partai tunggal. Dalam sistem partai tunggal, kedaulatan rakyat disalurkan ke dalam kelembagaan Majelis Rakyat yang tertinggi (*Supreme People's Council*) seperti di Uni Soviet dan RRC³⁸. Oleh karena itu, wajar kalau sulit menemukan bentuk/produk hukum dengan materi muatan yang secara umum sama dan berlaku dalam sistem perundang-undangan di negara lain³⁹.

Menurut Maria Farida Indarati Soeprapto⁴⁰, peraturan perundang-undangan seharusnya hanya dapat dibentuk oleh lembaga-lembaga yang memperoleh kewenangan perundang-undangan (*wetgevingbewegdheid*), yaitu kekuasaan untuk membentuk hukum (*rechtsvorming*). Kewenangan perundang-undangan tersebut dapat diperoleh lembaga-lembaga tertentu, baik secara atribusi maupun secara delegasi. Jika diakitkan dengan MPR, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD

³⁸ Januari Sihotang, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Yogyakarta: Depublish, 2010). *Op.cit*, hal.82.

³⁹ Riri Nazriyah, *Op.cit*, hlm. 171.

⁴⁰ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanasius 1998), hlm. 54.

1945, maka MPR tidak pernah memperoleh kewenangan baik secara atribusi maupun secara delegasi untuk membentuk produk hukum bernama ketetapan MPR.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup penelitian skripsi ini adalah Bagaimana kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang teratur dan terfikir secara runtut dan dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran dan/atau ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesis⁴¹.

1 Spesifikasi Penelitian

a) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif. Penelitian hukum normative adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut antara lain : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

b) Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat Deskriptif adalah penelitian ini menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terkait dengan kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

⁴¹Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers 2006), hlm. 7

c) Pendekatan Penelitian

Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dengan regulasi yang bersangkutan paut dengan kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2 Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terbagi atas :

- a) Bahan hukum primer yaitu berbagai bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011^{jo} UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Hierarki Perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yaitu berbagai bahan kepustakaan berupa buku, jurnal, bahan kuliah, hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini.
- b) Bahan hukum tertier yaitu berbagai bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia, Kamus bahasa Inggris serta pencarian pada website-website yang relevan.

C. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data dalam penelitian ini meliputi data sekunder Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, tulisan-tulisan para pakar hukum, bahan kuliah, putusan-putusan hakim yang berkaitan dengan penelitian ini.

D. Analisa Data

Analisa data yang dilakukan secara kualitatif yakni penelitian teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam perundang-undangan terpenting yang relevan dengan permasalahan. Membuat sistematika dan data-data tersebut sehingga akan menghasilkan klasifikasi tertentu sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Data yang di analisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.