

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang terjadi pada Tahun 1998 telah membawa perubahan besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Salah satu tuntutan reformasi tersebut diwujudkan dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selama ini dirasakan mempunyai banyak kelemahan sistem hukum dan ketatanegaraan. Kelemahan dan ketidaksempurnaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hasil karya manusia adalah suatu hal yang wajar.¹

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai salah satu agenda utama reformasi telah menguatkan demokrasi dan membawa perubahan dalam tatanan ketatanegaraan dan kemasyarakatan melalui penataan ulang Lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta pengaturan secara lebih tegas terhadap jaminan hak-hak konstitusional warga Negara. Diantara perubahan penting dan mendasar dalam reformasi konstitusi adalah terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dimana ditegaskan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh-

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, cetakan Kedua, 2006, hlm, 1

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, “ *Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat* “, diubah menjadi “ *Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Implikasi dari penegasan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat yang tidak lagi sepenuhnya dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menghasilkan ketentuan baru terkait tugas dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), antara lain MPR tidak lagi mempunyai tugas dan wewenang memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Meskipun kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara namun tugas dan kewenangan MPR saat ini tetap yang tertinggi terkait dengan hal yang sangat fundamental dalam Negara yaitu konstitusi Negara sebagai hukum dasar yang menjadi sumber rujukan bagi seluruh Peraturan Perundang-undangan di bawahnya. Hanya MPR yang yang diberikan wewenang menetapkan maupun merubah Undang-Undang Dasar, bahkan pimpinan MPR diberi tugas untuk memasyarakatkannya.²

Konsep perubahan politik menyebabkan perubahan hukum ternyata bukan hanya menyangkut perubahan terhadap Undang-Undang. Pasca Reformasi 1998 -

² *Ibid*

perubahan hukum bukan hanya mengantarkan pada perubahan berbagai Undang-Undang melainkan menyentuh juga Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konsekuensi dari perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen maka sesuai dengan ketentuan Pasal I Aturan Tambahan yang berbunyi “ *Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003*”.³

Berdasarkan Ketentuan Pasal I Aturan Tambahan tersebut, MPR menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002. Peninjauan Materi Terhadap Status Hukum Ketetapan MPR ini merupakan rangkaian kegiatan reformasi konstitusi yang integral sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar. Dalam TAP ini Majelis Permusyawaratan Rakyat mengelompokkan 139 TAP MPRS dan TAP MPR yang sudah ada ke dalam enam kelompok status baru, yaitu:

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen

1. Yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 TAP
2. Yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu sebanyak 3 TAP
3. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu sebanyak 8 TAP
4. Yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang (11 TAP)
5. Yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tertib baru oleh MPR hasil pemilu tahun 2004 sebanyak 5 TAP
6. Yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat final (*einmalig*), telah di cabut, maupun telah selesai dilaksanakan sebanyak 104 TAP.

TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut merupakan “*TAP sapujagat*” yang dikeluarkan oleh MPR RI dalam rangka menjalankan perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴, oleh karna itulah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan kedalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia.

⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hal. 376.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) menentukan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
 - a. Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - c. Peraturan Pemerintah
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Daerah

TAP MPR tidak dimasukkan kedalam hierarki Peraturan Perundang-undangan tersebut karena dapat dipahami secara “*Implisit* “ berdasarkan substansi ketentuan Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang melahirkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Berkaitan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bagir Manan mengatakan “ *Kehadiran lebih lanjut ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai Peraturan Perundang-undangan tergantung pada keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), MPR sekarang merupakan lembaga perwakilan dengan Sistem Dua Kamar (Bikameral) ,oleh karena itu Ketetapan MPR dengan sendirinya hapus. Ketetapan MPR hanya terbatas pada wewenang MPR yang secara tegas diatur didalam UUD 1945. MPR tidak boleh mengatur hal-hal yang tidak disebutkan dalam UUD 1945.*⁵

⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, IND-HILL.Co,2004,Hal.72-73

Menurut Mahfud MD “ *TAP MPR masih dimungkinkan ada tetapi bukan lagi sebagai bentuk Peraturan (regeling) melainkan sebagai bentuk Penetapan (beschikking) seperti ketetapan tentang penetapan wakil presiden menjadi presiden jika presiden berhalangan tetap. Dan hal yang perlu diperhatikan adalah Peraturan (regeling) bersifat umum-abstrak sedangkan Ketetapan (beschikking) bersifat konkret-individual*”.⁶

Pakar Hukum Tata Negara lain bahkan memberikan stigma yang konotatif dalam menanggapi keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, hal tersebut sesuai dengan pernyataan Harun Al-Rasyid yang mengatakan bahwa ” *Ketetapan MPR adalah inkonstitusional beralasan bahwa Ketetapan MPR tidak diatur di dalam UUD 1945 sehingga beliau menyebut TAP MPR sebagai ”Barang Haram*”.⁷

Dalam perjalanan reformasi dan pengaruh kekuatan politik di lembaga legislatif maka Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:⁸

⁶ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LPE3S, Jakarta, 1997, hal.74

⁷ Riri Nazriyah, *MPR RI:Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.294

⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten.
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan`

Secara substansi, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat beberapa materi yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dari sekian banyak materi yang diubah, salah satu perubahan signifikan dari Undang-Undang ini adalah dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru tersebut, TAP MPR merupakan bagian dari jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang ditempatkan di bawah UUD 1945. Ini berarti TAP MPR tidak lagi hanya bersifat *beschiking* tetapi juga bersifat *regeling*.⁹

Dalam pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi ; Dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten

⁹ Ibid

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) kembali dimasukkan kedalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, padahal Ketetapan MPR yang bersifat Penetapan (*beschikking*) tersebut seharusnya tidak dimasukkan kedalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebab Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memerintahkan untuk melakukan peninjauan status hukum Ketetapan MPR sesuai dengan ketentuan Pasal I Aturan Tambahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu implikasi yuridis dengan masuknya Ketetapan MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undang adalah bagaimana jika TAP MPR itu dinilai bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR tersebut. Hal tersebut tentunya menciptakan kekosongan hukum (*recht vacuum*) dalam upaya mencari kepastian hukum di Indonesia, karena belum ada aturan main berkaitan dengan permasalahan yang mungkin timbul tersebut.

Penulis tidak melakukan pembahasan dalam konteks masalah di atas, tetapi lebih cenderung melihat Ketetapan MPR yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut dari sudut pandang Ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan sekalian yang terpapar di atas, maka telah memadai kiranya untuk menjelaskan tentang latar belakang pemikiran penelitian serta kearah mana studi ini akan dilakukan dalam menggarap judul tesis, yakni :

“ Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau Dari Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 ”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Didalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Ditinjau Dari Ketentuan Pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945?
- b. Bagaimana Implikasi Yuridis Di Bidang Ketatanegaraan Dengan Masuknya Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Berdasar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
- c. Bagaimana Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Didalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Di Masa Depan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini meliputi berbagai macam dimensi antara lain :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi konsep Negara hukum dan asas-asas umum dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Untuk mengkaji ketentuan Pasal I Aturan Tambahan dikaitkan dengan diaturnya TAP MPR dalam hirarki Perundang-undangan dalam Hukum Positif Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik untuk kepentingan akademis maupun kepentingan praktis :

- a. Manfaat akademis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

- b. Manfaat praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi pemerintah dan dewan perwakilan rakyat dalam membentuk peraturan hukum yang progresif dalam rangka untuk memajukan konsep Negara hukum di Indonesia.

E. Kerangka Teori

Agar suatu studi tetap terarah/fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman dalam menjelajahi seluruh rangkaian kegiatan studi. Dengan demikian, studi yang memfokuskan pada masalah Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memerlukan

kerangka pemikiran yang digunakan sebagai pedoman untuk menjelajahi dan membahas tema tersebut.

Untuk dapat mengkonstruksi kerangka pemikiran demikian, maka terlebih dahulu perlu ditentukan ruang lingkup kajian masalah Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Berdasarkan atas lingkup kajian itu, selanjutnya akan dilakukan pembatasan-pembatasan tertentu sehingga studi ini tidak terlalu luas, yang pada saat bersamaan secara realistis dapat dijangkau oleh peneliti.

Guna merumuskan ruang lingkup dan kerangka pemikiran secara tepat, patut kiranya jika diawali dengan menetengahkan dan menjelajahi beberapa teori yang sudah ada. Hal ini dimaksudkan agar rumusan ruang lingkup dan kerangka pemikiran yang diketengahkan memiliki sandaran teoretikalnya sehingga kerangka pemikiran tersebut dapat dipertanggungjawabkan sisi ilmiahnya.

E.1. Negara Hukum

Secara konstitusional, penegasan mengenai eksistensi Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum telah dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Penegasan ini menandakan bahwa dalam menjalankan pemerintahan harus berpedoman dan mengikuti aturan hukum yang berlaku. Baik itu berkaitan dengan kekuasaan di bidang legislative, eksekutif maupun yudikatif. Jika dikaitkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam kaitan Negara hukum inilah berbagai Ketetapan MPR sebagai

produk perundang-undangan perlu mendapat perhatian dalam rangka untuk memperoleh status hukum dalam sistem Hukum Positif Indonesia.

Kembali kepada konsep negara hukum, dalam hal ini terdapat dua unsur utama yang membentuknya, yaitu negara dan hukum. Dengan demikian, untuk melakukan kajian terhadap negara hukum sebagai suatu frase kata, maka langkah tepat yang harus diambil adalah dengan melakukan telaah terhadap unsur-unsur pembentuk frase kata negara hukum tersebut.

Kajian terhadap konsep negara akan diawali dengan pendapat Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan¹⁰ bahwa: “*Negara adalah suatu masyarakat hukum, yang secara kekal menempati suatu daerah tertentu dan yang diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk mengurus kepentingan umum*”. Selanjutnya pada penegasan Kelsen, yang menganggap negara sebagai komunitas hukum bukan sebagai sesuatu yang terpisah dari tata hukumnya, selain korporasi yang berbeda dari tata pembentuknya (anggaran dasarnya)¹¹. Dengan demikian, dari penegasan Kelsen ini, eksistensi suatu negara tidak akan terlepas dari eksistensi hukum atau tata hukumnya. Lebih lanjut lagi, melalui penegasan ini akan dapat dipahami bahwa Kelsen menganggap negara sebagai organisasi hukum yang bersifat teratur dan terstruktur, yang akan selalu dilekati dengan suatu tata hukum, serta akan selalu mengedepankan hukum sebagai tata bentuk maupun tata pemerintahannya.

¹⁰ Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hal. 92.

¹¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa, Somardi, Bee Media Indonesia Jakarta, 2007, hal. 226.

Eksistensi negara juga didefinisikan oleh Nasroen, yang memberi penegasan terhadap eksistensi negara, dengan menegaskan bahwa negara merupakan suatu bentuk pergaulan hidup, yang mempunyai anggota tertentu, yang disebut sebagai rakyat dari negara itu dan yang mempunyai daerah, pemerintahan dan tujuan tertentu pula¹².

Ditinjau dari perspektif esensi suatu negara, aspek ketaatan merupakan suatu unsur utama dari eksistensi suatu Negara. Sebagaimana yang dikutip dalam C.F. Strong¹³, yang menegaskan bahwa “ *The Essence of a state, then as distinct from all others forms of association, is the obedience of its members to the law*”.

Dari pendapat tersebut, sekali lagi Strong menegaskan bahwa esensi dari suatu negara, yang menjadikan faktor pembeda dari negara lainnya adalah bentuk-bentuk asosiasi lainnya, tergantung atau terletak pada ketaatan hukum anggotanya atau masyarakat dari suatu negara tersebut.

Selanjutnya dari penegasan Nasroen dapat di pahami bahwa negara sebagai suatu entitas yang teratur dan terstruktur. Berbeda dengan Kelsen, dalam memberikan definisi tentang Negara, Nasroen tidak memberikan penekanan terhadap eksistensi hukum.

¹² M. Nasroen, , *Asal Mula Negara*, Cetakan Kedua, Aksara Baru Jakarta, 1986, hal. 97.

¹³ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum Dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa, Soemardi, Bee Media Indonesia Jakarta, 2007, hal. 228`

Namun demikian, adanya perspektif pemerintah dan tujuan tertentu yang disampaikan terkait dengan definisi negara, kiranya tidak berlebihan apabila disimpulkan bahwa aspek hukum sebagai unsur yang terkait erat dengan eksistensi negara, karena pada hakekatnya suatu tata pemerintahan dan tujuan yang telah ditetapkan merupakan suatu hukum, yang tentunya telah ditetapkan sebelumnya.

Kata kedua dari frase kata negara hukum adalah kata hukum, yang dengan demikian kajian selanjutnya adalah merupakan upaya untuk menemukan rumusan atau definisi dari kata hukum itu sendiri. Dalam penelitian ini, beberapa definisi dari para ahli hukum akan dipergunakan sebagai landasan teori, sehingga secara komprehensif akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk merumuskan definisi dari negara hukum itu sendiri. Sampai dengan saat ini, telah terdapat banyak sekali ahli hukum yang menegaskan definisi tentang hukum. Definisi yang dikemukakan oleh para ahli hukum tersebut seringkali berbeda di antara ahli hukum yang satu dengan ahli hukum yang lainnya.

Perbedaan tersebut di atas pada hakekatnya disebabkan karena pada hakekatnya eksistensi hukum itu sendiri terkait dengan berbagai faktor yang melingkupinya, serta adanya berbagai sudut pandang dari masing-masing ahli hukum yang mencoba untuk merumuskan definisi tentang hukum itu sendiri. Di sisi lain, adanya berbagai pendapat mengenai definisi hukum telah memberikan bukti nyata bahwa pada hakekatnya definisi hukum mempunyai sifat yang terbuka terhadap berbagai faktor pengaruh, dimana faktor pengaruh itu sendiri pada hakekatnya mengikuti perkembangan kehidupan manusia. Keterbukaan definisi

hukum terhadap berbagai faktor dan sudut pandang ini selaras dengan penegasan Ali yang menegaskan bahwa hukum memang pada hakikatnya adalah sesuatu yang abstrak, meskipun- dalam manifestasinya bisa berwujud konkrit. Olehnya pertanyaan tentang apakah hukum, senantiasa merupakan pertanyaan yang jawabannya tidak mungkin satu. Dengan kata lain persepsi orang tentang hukum itu beraneka ragam, tergantung dari sudut mana mereka memandangnya. Penegasan Ali tersebut akan memberikan suatu pemahaman bahwa definisi hukum bersifat sangat terbuka terhadap berbagai faktor pengaruh, dan seringkali berbeda tergantung dari sudut pandangnya.¹⁴

Namun demikian, dalam kajian ini upaya untuk menemukan rumusan atau definisi hukum akan dikaitkan dengan topik kajian yaitu kedudukan TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia. Dengan demikian, faktor pengaruh dan sudut pandang yang dijadikan titik tolak kajian tentunya adalah faktor-faktor yang terkait dengan entitas aturan atau peraturan, serta entitas MPR sebagai sebuah lembaga sebagai kata kunci yang akan dipergunakan dalam kajian selanjutnya. Harus diakui, sebagian besar manusia akan selalu mengkaitkan hukum dengan suatu peraturan.

Berkaitan dengan Negara hukum, ahli-ahli hukum *Anglo Saxon* dengan unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti klasik, seperti yang di kemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introduction to the law Constitution* mengatakan bahwa dalam sebuah Negara hukum harus mencakup hal-hal sebagai berikut:

¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan Pertama, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.hal. 21-22

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Negara hukum sebagaimana diungkapkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Fredrich Julius Stahl memakai istilah *Rechsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law* ¹⁵ Selanjutnya oleh Stahl disebut empat unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu:

- a. Hak-Hak Manusia
- b. Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan Untuk Menjamin Hak-Hak Itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut Trias Politika)
- c. Pemerintah Berdasarkan Peraturan-Peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d. Peradilan Administrasi Dalam Perselisihan

Terkait dengan kajian ini, maka didalam unsur *Rule of law*, terlihat dalam poin pertama, yakni Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the Law*). sedangkan di dalam unsur *Rechsstaat*, kaitannya terlihat dalam poin ketiga, yakni Pemerintah berdasarkan Peraturan-Peraturan (*wetmatighed van bestuur*). Dari dua poin tersebut yang terbagi antara unsur *Rule of Law* dengan *Rechsstaat* , terlihat secara jelas bahwa suatu negara hukum tentunya memiliki kepastian hukum atau memiliki asas legalitas, karena asas ini merupakan konsekuensi logis daripada-

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan keempat, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hal. 113.

negara hukum sehingga setiap perbuatan atau tindakan aparaturnya haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum. Begitupun halnya dengan suatu produk hukum tentunya memiliki kepastian hukum yang jelas, juga mekanisme pembentukan maupun pembatalannya.

Terkait dengan hal tersebut dalam kajian ini yang akan diketengahkan adalah produk hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang telah jelas diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan yakni Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun di sisi lain Pasal 1 Aturan Tambahan yang menyebabkan keluarnya TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang dikenal dengan “*tap sapujagad*” juga telah memberikan kepastian hukum yang tersendiri. adanya perbedaan pengaturan ketetapan MPR itu pada hakikatnya merupakan suatu pertentangan norma yang dapat menimbulkan persoalan dalam perspektif Negara Hukum.¹⁶

E.2. Teori Kewenangan

Wewenang menurut sifatnya selalu terikat kepada suatu masa waktu tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Selain itu baik pemberian wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaannya dari suatu wewenang selalu tunduk pada batas-batas yang diadakan oleh hukum. Mengenai pemberian wewenang maupun pencabutannya, terdapat batasan-batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis.

¹⁶ *Ibid*

Kewenangan negara dalam menetapkan hukum pada hakekatnya merupakan suatu kewenangan yang menjadi prasyarat dalam menetapkan suatu hukum, dan akan selalu dibutuhkan secara mutlak agar suatu hukum ditaati. Namun demikian, kewenangan dalam menetapkan suatu hukum tidak lantas menjadikan suatu hukum memiliki ketergantungan, karena pada hakekatnya hukum akan selalu memiliki sifat kemandirian dalam artian tidak akan dapat dipengaruhi oleh siapapun juga pada saat hukum tersebut telah ditetapkan dan disepakati.

Kemandirian merupakan suatu atribut hukum yang bersifat hakiki atau melekat sejak saat hukum ditetapkan, sesuai dengan penegasan Pospisil yang menyebutnya sebagai *attribute of authority*. Hukum akan selalu dipergunakan oleh negara sebagai alat untuk mencapai tujuan negara yang telah diciptakan dan disepakati sebelumnya. Hukum sekaligus juga dapat berperan sebagai suatu alat rekayasa sosial kemasyarakatan (*law as a tool of social engineering*) yang diselaraskan dengan tujuan dan cita-cita Negara.¹⁷

Sehubungan dengan penelitian ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) didalam menjalankan wewenang berdasarkan ketentuan UUD 1945 dituangkan melalui penetapan berbagai produk hukum yang bersifat penetapan, menurut Sjachran Basah ada beberapa persyaratan yang perlu diperhatikan, yakni :

- a. Memenuhi Asas legalitas (*wetmatige*) dan asas yuridis (*rechtmatige*)

¹⁷ Achmad Ali, , *Pengadilan Dan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Lembaga Penerbitan Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 1999.hal. 157.

- b. Tidak menyalahi atau menyimpang dari asas hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- c. Tidak melanggar hak dan kewajiban asasi warga masyarakat;
- d. Diterapkan dalam rangka mendukung (memperlancar) upaya mewujudkan atau merealisasi kesejahteraan umum.¹⁸

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.¹⁹ Uraian dari masing-masing komponen tersebut adalah **Komponen pengaruh** ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. **Komponen dasar hukum** ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan **komponen konformitas** hukum mengandung makna adanya standart wewenang, yaitu standart umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²⁰

Didalam lapangan ilmu administrasi, kewenangan yang di miliki oleh suatu badan atau pejabat tata usaha Negara di dapat melalui dua cara yaitu *pertama* atribusi, *kedua* delegasi dan kadang-kadang juga mandat.²¹

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ-

¹⁸ Sjachran Basah, "Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara", Alumni, Bandung, 1986.Hlm.4

¹⁹ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.Hlm.80.

²⁰ Philipus M Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*)" Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998,.Hlm. 90

²¹ *Ibid.*,hal.91

pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari Peraturan Perundang-undang (utamanya UUD 1945).

Dalam hubungannya dengan penelitian ini, kewenangan atribusi yang di miliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam membuat produk hukum ketetapan dapat kita lihat pada ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen), dimana bunyi pasal tersebut “*Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar Dan Garis-Garis Besar Haluan Negara*”.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegetaris).²²

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama (a/n) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama (a/n). Menurut Indroharto Dalam hal mandat maka di situ tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, dimana Menteri (mandat) menugaskan Dirjen -

²² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku 1 Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993 hal. 92.

atau Sekjennya (mandataris) untuk atas nama Menteri melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilakukan oleh mandataris atas nama dan tanggung jawab mandans.

E.3. Teori Peraturan Perundang-undangan

E.3.a. Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie*)

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheori*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (*tata susunan*), dalam arti, suatu norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).²³

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan '*superordinasi*', kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi.

Dengan menghubungkan *Stufentheori* Hans Kelsen ini dengan fokus kajian dalam tesis ini, yaitu berkaitan dengan kedudukan TAP MPR, dapat kita tarik kesimpulan bahwa secara hierarki, Ketetapan MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga secara teori-

²³ Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-Undangan, (Buku 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Penerbit Yogyakarta, 2007, hal. 264

TAP MPR bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan/norma yang lebih tinggi di atasnya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*Grundnorm*).

Norma dasar (*Grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *Presupposed*.²⁴

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).

Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga -

²⁴ A. Hamid A.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*; Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal, 287.

apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.²⁵

E.3.b. Struktur Norma Hukum (*Norm Struktur dan Institutional Struktur*)

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga terdapat teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya yang diberi judul '*law, state, and International Legal Order*'.

Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat pada struktur norma (*Norm Struktur*), hukum publik itu berada diatas hukum privat sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institusional Struktur*) maka lembaga-lembaga negara (*Public Authorities*) terletak diatas masyarakat (*Population*).²⁶

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga Negara atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga Negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada norma hukum yang dibentuk masyarakat atau disebut juga infra struktur. Oleh karena norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga Negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat.

²⁵ Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, Hal.111

²⁶ Purnadi, *Disiplin Hukum*, Cetakan ke empat, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1990, hlm. 58 – 71

Norma-norma dalam hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat perdata, sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum yang terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat atau tidak.²⁷

Dengan mempelajari teori ini, dapat kita ketahui jenis Peraturan Perundang-undangan berdasar Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, serta Undang-Undang merupakan norma hukum yang diciptakan oleh lembaga Negara. Didalam teori struktur ini dikatakan bahwa norma hukum (hukum publik) yang diciptakan oleh lembaga Negara mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari norma hukum yang diciptakan dalam masyarakat (hukum privat), tetapi yang menjadi masalah adalah UUD 1945, TAP MPR dan Undang-Undang sama-sama diciptakan oleh lembaga Negara, tetapi mengapa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 norma tersebut disusun secara hierarki,bukankah seharusnya norma tersebut berkedudukan sejajar. karena harus kita ingat bahwa pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, semua lembaga Negara berkedudukan sejajar. Untuk menjawab permasalahan tersebut alangkah baiknya kita mempelajari teori selanjutnya yaitu teori Hans Nawiasky.

²⁷ Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, Hal.145

E.3.c. Hierarki Norma Hukum Negara (*Die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*)

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul '*Allgemeine Rechtslehre*' mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu Negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu;²⁸

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

²⁸ A.Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal., 287

Norma Fundamental Negara yang merupakan Norma tertinggi dalam suatu Negara ini norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi bersifat *'pre-supposed'* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi.

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu Negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.²⁹

Selain hal itu Norma dasar (*Grundnorm* atau disebut juga *Ursprungsnorm* atau *Urnorm*) sebagaimana yang disebutkan bersifat *'pre-supposed'* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya. Didalam suatu Negara Norma Dasar ini disebut juga *Staatsfundamentalnorm*.

²⁹ Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundangan-undangan Di Indonesia* , P.T. Alumni ,Bandung, Cet I, 2008, hal.26.

Staatsfundamentalnorm suatu Negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan Negara lebih lanjut.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans nawiasky.³⁰

Persamaanya :

adalah bahwa keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, norma yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat 'presupposed' dan 'axiomatis'.

Perbedaannya :

- 1) Hans Kelsen mengelompokkan norma-norma itu, sedangkan Hans nawiasky membagi norma-norma itu ke dalam empat kelompok yang berlainan.*
- 2) Teori Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum (general) dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara) Sedangkan Hans Nawiasky membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus, yaitu dihubungkan dengan suatu Negara.*

Selain perbedaan-perbedaan tersebut, didalam teorinya Hans Nawiasky menyebutkan Norma Dasar Negara itu tidak dengan sebutan *Staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *Staatsfundamentalnorm*. Hans Nawiasky berpendapat bahwa istilah *Staatsgrundnorm* tidak tepat apabila dipakai dalam menyebut Norma-

³⁰ *Ibid*

oleh karena pengertian *Grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah, atau bersifat tetap, sedangkan didalam suatu negara Norma Dasar Negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberontakan, kudeta dan sebagainya.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum ditinjau dari sudut tujuannya dapat dibagi menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris. Namun demikian, dalam hal ini penelitian yang dilakukan peneliti merupakan penelitian hukum normatif dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³¹

F.1. Jenis Penelitian

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum dapat dibagi dalam :

1. Penelitian Normatif yang terdiri dari :
 - a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
 - b. Penelitian terhadap sistematika hukum
 - c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum
 - d. Penelitian sejarah hokum dan perbandingan hukum.
2. Penelitian Hukum Sosiologis atau empiris, yang terdiri dari :
 - a. Penelitian terhadap identifikasi
 - b. Penelitian terhadap efektivitas hokum

³¹ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hokum Normative, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, cetakan kedelapan Agustus, 2008 ,hlm 13-14

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif, karena penelitian ini berangkat dari adanya perbedaan pengaturan terhadap Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundangan-undangan di Indonesia. Sehingga perlu dilakukan penelitian terhadap peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Ketetapan MPR beserta kedudukannya dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.

F.2. Jenis Pendekatan

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, yaitu Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), Pendekatan Kasus (*case approach*), Pendekatan Historis (*historical approach*), Pendekatan Komparatif (*comparative approach*), dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan merupakan cara pendekatan dengan melihat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian untuk praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan.

Pendekatan kasus digunakan apabila dalam membahas permasalahan menggunakan contoh kasus untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang dibahas.

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu.

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum.

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, dikarenakan belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.³²

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang dalam hal melihat apa yang menjadi dasar hukum Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan dan pendekatan komparasi guna melakukan perbandingan pengaturan mengenai kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.

F.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam proses pengumpulan bahan hukum, penulis menggunakan jenis data sumber hukum primer, sekunder dan tersier, yaitu:

- a. Sumber hukum primer dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR NO I/MPR/2003, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan juga peraturan-peraturan lain yang terkait dengan fokus penulisan dalam tesis ini.
- b. Sumber hukum sekunder dalam hal ini adalah yang memberikan penjelasan dan tafsiran terhadap sumber bahan hukum primer seperti buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, mediacetak atau elektronik, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau -

³² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 81

penjelasan bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan dokumen yang terkait.

F.4. Metode Pengumpulan Data

Penulisan yang digunakan adalah model studi pustaka (*library research*), yang dimaksud dengan studi kepustakaan adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan di publikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.³³

F.5. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisis dengan logika, dengan induksi, analogi / interpretasi, komparasi dan sejenis itu. Metode berfikir yang dipergunakan adalah metode induktif, yaitu dari data / fakta menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, termasuk juga melakukan sintesis dan mengembangkan teori (bila diperlukan dan datanya menunjang). dari analisis tersebut kemudian akan ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang ada.

³³ Swapiyah Faisal., *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA 3, Malang, 1990, hal.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau