# BAB II

# TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN, DAN MPR

## A. Negara Hukum

Indonesia merupakan negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sistem hukum *civil law*. Sehingga konsekuensi dari negara hukum bahwa harus mencakup elemen penting seperti : adanya perlindungan Hak Asasi Manusia, pembagian dan pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan dengan undang-undang. Terkait dengan pemerintahan berdasar dengan undang-undang maka segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum. Hukum yang dibuat untuk mengatur segala penyelenggaraan pemerintahan itu berlandaskan sumber hukum yang lebih tinggi. Salah satu cirri utama dari sistem hukum *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis (*statutory legislations*). Untuk mengatur penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga membatasi kekuasaan penyelenggara negara dan melindungi hak-hak warga negara, sehingga dalam sistem *civil law* tentu dibutuhkan banyak peraturan perundang-undangan.

Hukum disini adalah dalam arti luas, tidak semata-mata undang-undang termasuk di dalamnya hukum-hukum tidak tertulis. Negara hokum Indonesia bukanlah konsep negara hukum dalam arti materiil, yang didalamnya tercakup pengertian bahwa negara tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia, tetapi

juga memiliki kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.[7]

Berdasarkan perkembangannya Indonesia mempunyai 4 (empat) landasan hukum perundang-undangan, antara lain :[8]

a. Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.Merupakan Produk Hukum yang pertama yang menghasilkan peraturan perundang-undangan yang isinya:

   1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

   2) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

   3) Peraturan pemerintah;

   4) Keputusan Presiden; dan

   5) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:

      a) Peraturan menteri;

      b) Instruksi menteri;

      c) Dan lain-lainnya.

---

[7] Wahyudi Djafar, "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Devisit Negara Hukum di Indonesia", Jurnal Konstitusi Vol. 7 No 5 Oktober 2010. Hlm. 164

[8] Indah Trisiana, "Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Banjarnegara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Skripsi, 2013. Hlm. 55.

b. Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

3) Undang-undang;

4) Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang;

5) Peraturan Pemerintah;

6) Keputusan Presiden; dan

7) Peraturan Daerah.

c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

3) Peraturan Pemerintah;

4) Peraturan Presiden;

5) Peraturan Daerah:

- Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama dengan bupati/walikota;

- Peraturan Desa/peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau lainnya.

d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

4) Peraturan Pemerintah;Peraturan Presiden;

5) Peraturan Daerah Provinsi; dan

6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Disamping itu, Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum artinya meniscayakan hukum menjadi pedoman atau landasan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara. Makna negara hukum menurut Pembukaan UUD 1945 adalah negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia dan untuk memajuka kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang disusun dalam suatu UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berdasarkan pancasila. Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman

untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa Undang-Undang dan di daerah berupa peraturan daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Penyelenggaraan suatu pemerintahan tanpa suatu aturan atau aturannya di buat sendiri, dan membiarkan masyarakat menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan secara sendiri-sendiri yang berarti tanpa pedoman atau aturan atau patokan berupa produk hukum, maka yang terjadi adalah ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan negara. Inilah alasan keberadaan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan adalah peraturan yang berkarakter akomodatif terhadap tuntutan, kebutuhan, dan perkembangan masyarakat dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis[9].

## B. Hierarki Perundang-Undangan

### 1. Pengertian Undang-Undang

Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya. Sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.[10] Selanjutnya Burkhardt Krems dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa Ilmu

---

[9] Acmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2011), hlm. 3-4.

[10] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, Tahun 2008). Hlm. 89

Pengetahuan Perundang-undangan (*Gezetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :[11]

a. Teori Perundang-undangan (*Gezetzgebungtheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
b. Ilmu Perundang-undangan (*Gezetzgebungzlehre*), yang berorientasi pasa melakukan perbuatan dlam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt Krems membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :[12]

a. Proses Perundang-undangan (*Gezetzgebungfahren*);
b. Metode Perundang-undangan (*Gezetzgebungmethode*);
c. Teknik Perundang-undangan (*Gezetzgebungtechnik*).

Lingkup batasan pengertian undang-undang tidak diterangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD.

---

[11] Maria Farida I.S, "*Ilmu Perundang undangan* (*Dasar-dasar dan Pembentukannya*)", (Yogyakarta : Kanisus, 2007), hlm.16

[12] Indah Trisiana, *Ibid*. Hlm. 43.

Salah satu bentuk undang-undang atau *statute* yang dikenal dalam literatur adalah *local statute* atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal. Dalam literature dikenal pula adalah istilah *local constitution* atau *locale grondwet*. Di lingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Jerman, dikenal adanya pengertian mengenai Konstitusi Federal (*Federal Constitution*) dan Konstitusi Negara-negara Bagian (*State Constitution*).

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya Mengenal Hukum (suatu pengantar) menyebutkan bahwa pengertian undang-undang dapat dikategorikan kedalam 2 (dua) pengertian, diantaranya :[13]

a. Undang-undang dalam arti materiil

b. Undang-undang dalam formil

Istilah "perundang-undangan" (*legislation atau gezetsgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :[14]

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peeraturan negara baik ditingakt pusat maupun di tiingkat daerah ; dan

[13] Sudikno Mertokusumo, *Ibid*. Hlm. 83.

[14] Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta*:* Sinar Grafika, Tahun 2011). Hlm. 13.

2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara,yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pust maupun di tingkat daerah.

Dalam teori mengenai jenjang norma hukum, "*Stufentheorie",* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan)[15]. Teori tersebut juga tercermin dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tertuang pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*." Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tersebut diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem

[15] Maria Farida I.S, "*Ilmu Perundang undangan* (*Dasar-dasar dan Pembentukannya*)", (Yogyakarta : Kanisus, 2007), hlm.20

hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijalankan oleh warga negara Indonesia yang baik dan bertanggung jawab. Setiap peraturan perundang-undangan tersebut dikelompokkan dalam berbagai kelompok, yaitu peraturan yang paling atas adalah yang paling kuat dan peraturan yang bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan atau hukum di atasnya. [16]

Dalam sejarah sistem ketatanegaraan, sejak tahun 1966 sampai dengan tahun 2011, Indonesia telah mengalami perubahan mengenai dasar pembentukan dan hierarki peraturan perundangan-undangan. 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 perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan (norma hukum), sebagaimana diuraikan di atas, Hans Kelsen, berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau tata susunan, yang artinya suatu norma yang lebih rendah

[16] Subiyanto, "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", Jurnal, *Volume 11 Nomor 1, April 2014, Hlm. 9.*

berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*)[17]. Hierarki perundang-undangan di Indonesia memiliki pasang surut atau perubahan akibat konfigurasi politik yang ada. Pasang surut tersebut menjadi sebuah polemik yang berkepanjangan. Perubahan tersebut menjadi salah satu sisi meningkatnya sistem demokrasi yang ada di Indonesia. Peningkatan taraf kemurnian demokrasi tersebut menjadi awal kebangkitan sistem pemerintahan. Berikut ini akan diuraikan sejarah singkat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa apabila berbicara tentang Ilmu perundang-undangan maka dalam prosesnya akan membahas pula mengenai pembentukan peraturan-peraturan negara dan sekaligus semuaperaturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan negara baik yang ada ditingkat pusat maupun yang ada ditingkat daerah.

## 2. Asas Perundang-Undangan

Peraturan-peraturan negara di dalam keberlakuannya berpedoman pada asas-asas perundang-undangan. Asas dapat diartikan sebagai aksioma yang

[17] Maria, *Ibid*. Hlm. 8.

memberi jalan pemecahannya jika sesuatu aturan diperlakukan atau aturan yang mana harus diperlakukan bila terjadi bentrokan beberapa aturan dalam pelaksanaannya atau dapat diartikan sebagai suatu kesepakatan universal yang berupa pemikiran-pemikiran dasar untuk dijadikan landasan pengaturan bersama dalam membuat peraturan perundang-undangan. Asas-asas sebagai dimaksud dapat disebutkan sebagai berikut :[18]

a. Asas lex speciali derogat lex generalis

b. Asas le posteriore lex priori

c. Asas undang-undang tidak berlaku surut

d. Asas undang-undang tidak dapat diganggu gugat

e. Asas welvaartstaat.

Asas-asas lain yang perlu dikemukakan adalah asas yang merupakan pegangan para pembuat peraturan perundang-undangan, yaitu :

a. Asas deskresi

b. Asas adaptasi

c. Asas kontinuitas

d. Asas prioritas.

[18] Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Tahun 2007). Hlm. 197.

Asas-asas peraturan perundng-undangan di Indonesia yang berdasarkan ketentuan terbaru dalam pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain:[19]

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan asas pembentukan peratura perundang-undangan yang baik, antara lain :

- Kejelasan Tujuan;
- Kesesuaian antara jenis , hierarki dan materi muatan;
- Dapat dilaksanakan;
- Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- Kejelasan Rumusan;
- Keterbukaan.

Sedangakan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- Pengayoman;
- Kemanusiaan;
- Kebangsaan;
- Kekeluargaan;
- Kenusantaraan;

[19] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Bandung: Citra Umbara, Tahun 2014). Hlm. 5.

- Bhineka Tunggal Ika;
- Keadilan;
- Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- Ketertiban dan kepastian hukum ; dan / atau
- Keselarasan, Keserasian, dan Keseimbangan.

**3. Teori Perundang-Undangan**

Suatu norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif tergantung dari norma hukum yang lebih tinggi atau di atasnya. Sehingga apabila norma hukum di atas dihapus maka norma hukum yang di bawahnya secara otomatis terhapus.

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam 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 di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi,norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi

lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).[20]

Selain itu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal ada 3 (tiga ) landasan teori agar suatu perundang-undangan itu baik. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Sudikno bahwa ada 3 (tiga) landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diterapkan di negara demokrasi antara lain: [21]

a. Bahwa Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek yuridis (*Juristische Geltung*).

   Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya undang-undang itu telah terpenuhi. Menurut Hans Kelsen (dalam Sudikno) kaedah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaedah yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu kaedah hukum merupakan system kaedah secara hierarki. Di dalam *Grundnorm* (norma dasar) terdapat dasar berlakunya semua kaedah yang berasal dari satu tata hukum. Dari *Grundnorm* itu hanya dapat dijabarkan berlakunya kaedah hukum dan bukan isinya. Pertanyaan mengenai berlakunya kaedah hukum itu berhubungan dengan das Sollen, sedangkan das Sein itu berhubungan dengan pengertian hukum.

---

[20] Aziz Syamsuddin, *Op.cit*,. hal 15

[21] Sudikno Mertokusumo, "*Mengenal Hukum Suatu Pengantar*", (Yogyakarta : Liberty, 2008), hlm. 94

b. Bahwa Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek filosofis (*Soziologische Geltung*).

Disini intinya adalah efektivitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Yang dimaksudkan ialah, bahwa berlakunya atau diterimanya hukum di dalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.

Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam:[22]

1) Menurut teori kekuatan (*Machtsttheorie*) hukum mempunyai kekuatan brlaku sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat.
2) Menurut teori pengakuan (*Anerkennungtheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.

c. Bahwa Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek sosiologis (*Filosofische Geltung*).

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (uberoisitiven Werte: Pancasila, masyarakat adil dan makmur).

[22] Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*., Hlm. 85

Undang-undang nomor 19 tahun 1948 adalah suatu contoh undang-undang yang hanya mempunyai kekuatan berlaku yuridis, karena telah memenuhi persyaratan formal terbentuknya, tetapi belum pernah berlaku secara operasional: walaupun undang-undang tersebut sudah diundangkan, tetapi dinyatakan mulai berlaku pada hari yang akan ditetapkan oleh Menteri Kehakiman. Undang-undang nomor 2 tahun 1960 tentang bagi hasil telah mempunyai kekuatan berlaku yuridis, tetapi di dalam praktek tidak sepenuhnya berlaku.

Agar berfungsi, maka kaedah hukum harus memenuhi ketiga unsure tersebut: harus mempunyai kekuatan berlaku yuridis, sosiologis, dan filosofis sekaligus.

**4. Materi Muatan Peundang-Undangan**

Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:[23]

Materi Muatan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal membuat suatu perundang-undangan terkait dengan adanya materi muatan yang akan diatur, dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[23] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Op.Cit*., Hlm. 4.

menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

a. Pengayoman;

b. Kemanusiaan;

c. Kebangsaan;

d. Kekeluargaan;

e. Kenusantaraan;

f. Bhineka Tunggal Ika;

g. Keadilan;

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan / atau

j. Keseimbangan, keserasian, keselarasan.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan undang-undang berisi:[24]

a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :

   1) Hak-hak asasi manusia

   2) Hak dan kewajiban warga negara

[24] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Op.Cit*., Hlm. 7.

3) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;

4) Wilayah negara dan pembagian daerah;

5) Kewarganegaraan dan kependudukan; dan

6) Keuangan negara

b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;

c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

d. Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi;dan / atau

e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

**5. Landasan Hukum Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia adalah negara hukum, sehingga konsekuensi dari negara hukum bahwa harus mencakup elemen penting seperti : adanya perlindungan Hak Asasi Manusia, pembagian dan pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan dengan undang-undang. Terkait dengan pemerintahan berdasar dengan undang-undang maka segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum. Hukum yang dibuat untuk mengatur segala penyelenggaraan pemerintahan itu berlandaskan sumber hukum yang lebih tinggi. Berdasarkan perkembangannya Indonesia mempunyai 4 (empat) landasan hukum perundang-undangan, antara lain : [25]

[25] Ragawino, "Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia", Universitas Padjajaran, 2005, Hlm. 4

1) Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Merupakan Produk Hukum yang pertama yang menghasilkan peraturan perundang-undangan yang isinya:

   a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

   b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

   c. Peraturan pemerintah;

   d. Keputusan Presiden; dan

   e. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:

      1) Peraturan menteri;

      2) Instruksi menteri;

      3) Dan lain-lainnya.

2. Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

   b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

   c. Undang-undang;

   d. Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang;

   e. Peraturan Pemerintah;

   f. Keputusan Presiden; dan

   g. Peraturan Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

   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:

      1) Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

      2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama dengan bupati/walikota;

      3) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau lainnya.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

   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;Peraturan Presiden;

   e. Peraturan Daerah Provinsi; dan

   f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

**6. Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

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. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, antara lain: penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan pada posisi kedua setelah UUD 1945.[26] Secara umum Undang-Undang tersebut memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis, yaitu: asas pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang, pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan pengundangan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai

[26] Fitri Meilany Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam Perundang-Undangan di Indonesia, *Lex Administratum*, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013.

pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang tersebut, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan pancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah. Berikut ini adalah hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu: [27]

[27] Thohari, Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No 12 Tahun 2011. Makalah dipresentasikan pada acara Pers Gathering Wartawan Parlemen tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut kedudukan Perpu disejajarkan dengan Undang-Undang dan posisinya di bawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Kembalinya TAP MPR dalam Undang-Undang tersebut menjadi tanda tanya besar, bahwa TAP MPR harus difungsikan tetapi hanya sebatas peraturan yang sudah ada dan tidak bisa melakukan keputusan sendiri agar ada fungsi kinerjanya. Semua perubahan tersebut menandakan adanya peningkatan kinerja peraturan perundang-undangan secara demokratis dan signifikan yang semula lebih bersifat konservatif berubah dengan pelan tapi pasti menjadi hierarki yang lebih demokratis dan sesuai dengan kewenangan yang ada.

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa perkembangan hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami perubahan dari masa ke masa. Perubahan hierarki tersebut termasuk posisi Perpu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Untuk mempermudah mengetahui dasar perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan, di bawah ini diberikan tabel hierarki peraturan

perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa secara normatif Perpu merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perubahan posisi Perpu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia disebabkan oleh karena dinamika politik pada masa tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, posisi Perpu sejajar dengan Undang-Undang dan berada di bawah TAP MPR. Jika dilihat keberadaan Perpu dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000, Perpu menempati posisinya di bawah Undang-Undang. Akan tetapi bila dilihat posisi Perpu dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, UU 10/2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan atau posisi Perpu sejajar dengan Undang-Undang. Adapun salah satu pertimbangan disejajarkannya antara Undang-Undang dengan Perpu adalah karena materi muatan Perpu sama dengan materi muatan Undang-Undang.

## C. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

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 dengan Tahun 2002. 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 hukum.

Ketetapan Majelis Permusyawaran Rakyat adalah putusan Majelis:[28]

1. Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*);
2. Mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam dan keluar.
3. Menggunakan nomor putusan Majelis.

Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang ada dapat ditemukan beberapa jenis materi yang termuat di dalamnya sebagai berikut:[29]

1) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden.
2) Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat penetapan *(beschikking).*
3) Ketetapan Majelis Pemusyaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat mengatur kedalam *(interneregelingen).*
4) Ketetapan Majelis Pemusyaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat deklaratif.

---

[28] Andi Fauziah Nurul Utami, "Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Perundang-Undangan", Skripsi, (Makasar: Universitas Hasanuddin, Tahun 2013). Hlm. 21.

[29] Andi Fauziah Nurul Utami, *Ibid*.

5) Ketetapan Majelis Pemusyaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat rekomendasi.
6) Ketetapan Majelis Pemusyaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat perundang-undangan.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, di dalam Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal I aturan tambahan, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR Tahun 2003.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilaksanakan oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat sesuai dengan ketentuan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa pula akibat yang cukup mendasar tentang kedudukan, tugas, dan wewenang lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada, serta status berbagai aturan hukum yang selama ini berlaku dalam penyelenggaraan negara.

Perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke luar, seperti membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara

(GBHN). Karena MPR tidak lagi membuat GBHN untuk dilaksanakan oleh Presiden maka Presidenlah yang mempersiapkan program kerjanya sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, sehingga Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab kepada MPR.[30] Perubahan kewenangan MPR dalam hal pembentukan Ketetapan MPR yang berlaku keluar membawa pula akibat perubahan pada kedudukan dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam tata susunan (hierarki) Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

Dalam masa transisi berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) ke masa berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan), dan untuk melakukan "penyesuaian" terhadap segala perubahan yang terjadi, dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2003, sebagaimana tugas yang diamanatkan oleh Pasal I aturan Tambahan, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka MPR membentuk sebuah Ketetapan yaitu Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang berisi peninjauan terhadap

[30] Andi Fauziah Nurul Utami, *Op.Cit*,. Hlm. 24.

materi dan status hukum Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.[31]

Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menegaskan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, yaitu tanggal 10 Agustus 2002. Namun, pada saat itu masih terdapat sejumlah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang secara hukum masih berlaku. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang secara hukum masih berlaku tersebut, kadang-kadang secara nyata tetap menjadi pedoman bagi masyarakat atau pun bagi pejabat dalam membentuk berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan negara.

Karena selama masa tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 masih terdapat sebanyak 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang secara hukum masih berlaku. MPR melalui Panitia Ad Hoc II melakukan berbagai pengkajian dan analisis terhadap seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut.Kajian dan Analisis tersebut kemudian ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang menempatkan seluruh Ketatapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut sesuai dengan materi dan status hukumnya.

Kedudukan TAP MPR penting artinya untuk diteliti, karena beberapa peraturan yang menjadikan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Ketika muncul Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang

[31] Andi Fauziah Nurul Utami, *Op.Cit*,. Hlm. 25.

Pembetukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kembali mengakomodasi Ketetapan MPR kedalam salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dikatakan sebagai masa kebangkitan dari Ketetapan MPR dalam arti yang terbatas. Dikatakan terbatas karena memang hanya dibatasi sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan pasal 7 huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011, dikatakan bahwa, *"yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 agustus 2003"* Sebab mengacu pada pengertian Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 1 butir 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa, *"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"* Selanjutnya dalam pasal 3 ayat (1) dikatakan, *"Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan"*.[32]

[32] Fitri Meilany Langi, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013, Hlm. 150.

Melalui pasal-pasal ini kita bisa melihat jika UUD 1945 dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan apalagi dengan Ketetapan MPR, sehingga berdasarkan hal ini Ketetapan MPR dapat pula kita katakan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dimana dengan dimasukkannya kedalam hirarki tersebut akan lebih mudah untuk dijadikan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya.