

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Gagasan Bahwa Landasan hukum Republik Indonesia adalah status negara sebagai negara hukum. Seluruh komponen masyarakat, bangsa, dan negara, serta penyelenggara negara harus menaati peraturan yang ditetapkan oleh peraturan nasional karena negara ini adalah negara hukum. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menjadi dasar sistem hukum nasional Indonesia, yang mengatur negara dan memastikan bahwa berbagai komponennya bekerja sama untuk mengantisipasi dan mengatasi berbagai masalah di tingkat masyarakat, nasional, dan negara. Setelah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 direformasi dan diamandemen, Indonesia memperkuat dan mempertegas kedudukannya sebagai negara hukum (Rechtstaat) yang memiliki tujuan untuk kesejahteraan publik (*Welfare State*)<sup>1</sup>.

Negara mampu berjalan tentunya memerlukan sistem hukum yang solid, sebagaimana dituliskan Raz dalam bukunya yang berjudul “*The Concept of A Legal System*”<sup>2</sup>, sistem hukum akan mempengaruhi kinerja-kinerja sistem yang lain, sehingga bila hukum yang diciptakan demokratis maka kondisi negara akan demokratis pula.<sup>3</sup> Produk hukum yang diciptakan memang akan selalu diisi oleh kepentingan pemegang kekuasaan dominan namun arah kepentingan tersebut harus

---

<sup>1</sup>Andre Soaduon, “Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Universitas Jendral Soedirman, 2020), 1.

<sup>2</sup>Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, Dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat* (Rajawali Pers, 2014), 314.

<sup>3</sup>MPR RI, *Panduan Permasyalakatan UUD NRI 1945 Ketetapan MPR RI* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2022), 314.

diselaraskan dengan kepentingan masyarakat.<sup>4</sup> Kepentingan masyarakat akan terpenuhi jika sistem hukum dalam suatu negara itu solid.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap MPR RI) merupakan norma sebagaimana tercantum dalam dokumen yang dimaksud dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Presiden, Sebagaimana jenjang norma yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-U dangan Pasal 7 Ayat (1). Hierarki tersebut menganut sistem jenjang norma. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen “*In theory, according to Hans Kelsen the legal norms are tiered and layered in a hierarchical arrangement. This implies that the legal norms below are valid and sourced and based on higher norms, and higher norms also originate and are based on higher norms and so on until they stop at the highest norm called the Grundnorm*”.<sup>5</sup> Maksud dari pernyataan Hans Kelsen tersebut adalahsetiap norma-norma peraturan perundangan-undangan harus berdasarkan norma-norma yang disebutkan di atas, yang selanjutnya harus memiliki standar yang lebih tinggi atau lebih mendasar yang menjadi dasar pembentukannya. Oleh karena itu, pengadilan harus memutuskan bagaimana menyelesaikan setiap ketidakkonsistenan antara berbagai undang-undang dan peraturan.

Dalam hal ini, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, yang disahkan pada tahun 1945 dan berfungsi sebagai tolok ukur fundamental bagi sistem ketatanegaraan, disebut sebagai Undang-Undang Dasar, dan penilaian norma memastikan bahwa norma-norma yang lebih rendah tidak bertentangan dengannya Indonesia. Lebih lanjut Hans Nawiasky menyempurnakan *Stufenbau Theory*tidak jauh dari pendapat yang di kemukakan oleh Hans Kelsen dimana Hans Nawiaski

---

<sup>4</sup>Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (PT Raja Grafindo, 2017), 9.

<sup>5</sup>MR Zeldi, “Application Of Theory And Regulation Of Hierarchy Legal Regulations In The Problem Of Forest Area Status,” *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 343 (2019): 2.

mengemukakan teori hukum berjenjang, yang meletakkan bahwa hukum itu berjenjang dari hal yang dasar menuju hal yang umum, Hans Nawiasky, menyempurnakan Hans Kelsen sebelumnya menciptakan Teori Stufenbau. Teori stufenufbau der rechtsordnung adalah nama yang diberikan untuk teori Nawiasky. Pandangan ini mencakup penataan norma-norma dalam dokumen-dokumen hukum berikut: *staatsgrundgesetz*, undang-undang formal, peraturan pelaksanaan, dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*). Konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) suatu negara didasarkan pada asas-asas dasar negara. Kepatuhan terhadap standar-standar dalam hukum dasar Staats merupakan prasyarat bagi legitimasi konstitusi. Sebelum konstitusi suatu negara, ada standar dasar negara. Nawiasky berpendapat bahwa standar terbesar yang disebut Kelsen sebagai standar fundamental suatu negara seharusnya dikenal sebagai standar fundamental negara, atau *staatsgrundnorm*.<sup>6</sup>

Setelah amandemen ketiga atau Setelah dilakukan perubahan, MPR kini tidak lagi berada di posisi puncak, tetapi Bahasa Indonesia: setara dengan lembaga pemerintah yang terhormat. Akibatnya, UU No. 10 Tahun 2004 menghapus asas hukum MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR hanya merupakan keputusan (*beschikking*) dan bukan peraturan (*regiling*), menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengembalikan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945. Ketetapan MPR tetap lebih unggul daripada peraturan perundang-undangan dalam hal memberikan kepastian hukum bagi Ketetapan MPR RI, bahkan setelah revisi UUD 1945 dan disahkannya UU No. 12 Tahun 2011 sebagai pemutakhiran atas pendahulunya, UU No. 10 Tahun 2004 berlaku<sup>7</sup>. Perubahan status norma ketetapan MPR tersebut telah terjadinya implikasi terhadap ditambahkannya norma Apabila

---

<sup>6</sup>Wahyu Prianto, “Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kalsen Dan Hans Nawiasky,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan* 2 No 1 (2024): 10.

<sup>7</sup>Rani Pratiwi, “Analisis Kedudukan Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (IAIN Palopo, 2023), 106.

suatu ketetapan Karena MPR bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka akan menimbulkan kerancuan dan kekosongan dalam hierarki hukum. Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Jentera Bivitri Susanti mengatakan, "Sesungguhnya tidak ada relevansinya menempatkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dari segi isinya." Ketetapan MPR tersebut juga menimbulkan kerumitan hukum baru, bukannya mengurangi kompleksitas peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini disebabkan karena desain kelembagaan MPR saat ini tidak sejalan dengan maksud awal Ketetapan MPR yang dibentuk pada masa pembentukan MPR sebelumnya. "Potensi pengujian Ketetapan MPR dipengaruhi oleh pertentangan tersebut," menurutnya. MPR tidak memiliki kewenangan untuk mengubah atau mencabut UUD 1945 melalui Ketetapan MPR, tetapi bagaimana jika ada bagian-bagiannya yang dianggap melanggar UUD 1945. Alasan lain mengapa Mahkamah Konstitusi ragu untuk menguji Ketetapan MPR adalah karena ketetapan tersebut mengutip ketentuan konstitusi yang membatasi kewenangannya untuk menguji undang-undang dan bukan perintah eksekutif. Ketetapan MPR tersebut tidak mengharuskannya dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan untuk menjamin keabsahannya. Akan tetapi, tidak ada lembaga yang berwenang untuk menilai apakah ketetapan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang relevan, sehingga risikonya lebih besar daripada manfaatnya dalam kasus khusus ini.

Meskipun sangat penting bagi masyarakat Indonesia untuk tetap memiliki kepercayaan pada sistem peradilan, beberapa contoh ambiguitas hukum masih terjadi, termasuk kekosongan hukum suatu tatanan sistem hukum di Indonesia. Kekosongan hukum ini merupakan "perihal (keadaan, sifat dan sebagainya) kosong atau kehampaan, "yang dalam kamus hukum diartikan dengan vacum yang diterjemahkan atau di artikansama dengan "kosong atau lowong" Dari penjelasan tersebut maka secara sempit "kekosongan hukum" dapat diartikan sebagai "suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat," sehingga kekosongan hukum

dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai “kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan.” Kekosongan hukum Kekosongan atau vacuum, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>8</sup> Namun kenyataannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai kekosongan hukum,. Yakni tidak Lembaga peradilan berwenang menguji ketetapan MPR RI. Berdasarkan Dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan, Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji Undang-undang terhadap konstitusi atau UUD 1945. Hal ini menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah alat negara yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan dengan membandingkannya dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.”<sup>9</sup> Sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan yang dibawah undang-undang,”<sup>10</sup> maka, jika kita tilik dari pasal diatas bahwa pengujian terhadap Ketetapan MPR RI tidak ada satupun lembaga yang berwenang menguji Ketetapan MPR RI.

Sejatinya sistem ketatanegaraan Indonesia menganut 3 asas yang dikemukakan oleh gustav Radbruch yakni asas keadilan, kepastian dan kebermanfaatan hukum sehingga, kepastian hukum sangat dibutuhkan dalam pengaturan sistem ketatanegaraan Indonesia. Lebih lanjut dalam jurnal internasional yang dibuat oleh sardjana Orba Manulang dan kawan-kawan bahwa *A regulation is made and promulgated with certainty because it regulates clearly and logically. Clear in the sense that it does not cause doubts (multiple interpretations) and is logical so that it becomes a system of norms with other norms that do not clash or give rise to norm conflicts. Norm conflicts arising from rule uncertainty can take the form of norm contention, norm reduction or norm*

---

<sup>8</sup>Gamal Abdul Nasir, “Kekosongan Hukum Dan Percepatan Perkembangan Masyarakat,” *Jurnal Hukum Replik* 5 No 2 (2017): 173.

<sup>9</sup>Tim Redaksi, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2019), 103.

<sup>10</sup>*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 104.

*distortion*<sup>11</sup>. Maksudnya bahwa peraturan harus dibuat jelas dan logis (tidak multitafsir) agar tidak terjadi pertentangan atau konflik norma. Akibat keberadaan Ketetapan MPR yang bersifat hierarkis, maka Berbagai jenis peraturan perundang-undangan memungkinkan adanya uraian yang lebih rinci tentang isi Ketetapan MPR. Hal ini di samping potensi kekosongan hukum yang dapat timbul akibat perselisihan antara Ketetapan MPR dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Meskipun Ketetapan MPR tidak dapat secara khusus menguraikan pasal-pasal konstitusi, ada beberapa standar yang lebih sedikit yang menguraikan prinsip-prinsipnya di bawahnya.<sup>12</sup>

Pengujian ketetapan MPR sebenarnya sudah pernah di uji, tercatat bahwa Dahulu, dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013 tentang Uji Materiil Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Penilaian Bukti Substantif dan Keabsahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Mahkamah Konstitusi menerima Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut atas permintaan Rachmawati Soekarnoputri, Universitas Bung Karno, dan Partai Pelopor.<sup>13</sup> Demikian dalam prinsip Anggapan bahwa peraturan peraturan perundang-undangan haruslah berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat, yang menjadi salah satu faktor bagi mereka untuk mengatur peraturan perundang-undangan (pasal-pasal dan buku-buku penyusunan peraturan perundang-undangan). Oleh karena itu, dengan adanya hal tersebut, seharusnya bisa menjawab dari pada kekosongan hukum dalam pengujian ketetapan MPR terhadap UUD NRI 1945.

---

<sup>11</sup>Sardjana Orba Manullang dkk., “Legal Certainty Aspects in Regulation of the Attorney General Number 15 of 2020 Concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice,” *IHSA Institute* 11 No 5 (2022): 3294.

<sup>12</sup>Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan PerundangUndangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 10 No 1 (2013): 170.

<sup>13</sup>Ali Marwan Hasibuan, “Kekosongan Hukum Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,” *Jurnal Yudisial* 15 No 01 (2022): 123.

Dari implikasi yang dijelaskan di atas sebenarnya bisa dianulir kekosongan hukum tersebut dengan memanfaatkan penafsiran konstitusi dengan judicial review oleh Mahkamah Konstitusi karena, Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian Of Constitution* atau penjaga dari marwah konstitusi tersebut, dan dengan judicial review ini memiliki implikasi teoritis adanya penafsiran konstitusi jika dikaitkan dengan teori supremasi judicial, otoritatif penafsiran konstitusi ada pada kekuasaan Kehakiman "Mahkamah". Kewenangan otoritatif tersebut menurut Erwin Chemerinsky didasarkan atas dua landasan yakni untuk melindungi struktur konstitusi dari tekanan politik dan telah tumbuhnya legal reasoning pada kekuasaan kehakiman.<sup>14</sup>

Tidak hanya melalui penafsiran konstitusi tetapi, juga bisa dianulir dengan mengubah Penghapusan ketentuan MPR RI dari hierarki norma peraturan perundang-undangan merupakan tujuan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yaitu mengenai penetapan tindakan sehubungan dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penghapusan dan pencabutan hanya dapat dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sejenis, sesuai dengan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan. "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan diatur lebih lanjut dengan undang-undang," bunyi Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, ayat ini mendefinisikan MPR RI sebagaimana yang berkaitan dengan penerapan peraturan perundang-undangan mengenai cara menganulir kekosongan hukum tersebut dengan cara mencabut ketetapan tersebut dengan sidang istimewa MPR RI, maka dengan ini kekosongan hukum terhadap ketetapan MPR yang menjadi problematik bisa dianulir.

Dalam Al-Qur'an terdapat ayat yang relevan dengan penelitian ini, yakni Surah An-Nissa Ayat 58 berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>14</sup>Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi Implikasi Pengujian Konstitusi di Mahkamah Konstitusi* (KENCANA, 2020), 141.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤْدُوا الْأَمْرَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعُدْلِ إِنَّ اللَّهَ يُعِظُّكُمْ يَةً إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا صَبِيرًا

Inna Allaha ya'murukum an tu'addul-amanati ila ahliha wa-idha hakamtum bainan-nasi an tahkumu bil-'adli inna Allaha ni'amma ya'izukum bihi inna Allaha kana sami'am-basira.

Artinya: Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.

Jika dilihat dari ayat ini maka bisa dipahami bahwa orang-orang yang diberikan legalitas dalam menetapkan hukum pada orang lain, maka wajib baginya untuk memberikan ketetapan hukum yang adil. Sejalan dengan penolakan judicial review oleh MK terkait dengan Ketetapan MPR R. Sudah sepatutnya MK menerima permohonan tersebut apabila ada kerugian terhadap pemohon.

## B. Rumusan Masalah

Sebagaimana permasalahan yang dipaparkan diatas maka, rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Tap MPR RI sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI 1945 ?
2. Apa saja implikasi yang ditimbulkan oleh Tap MPR RI setelah masuknya kedalam hierarki norma peraturan perundang-undangan?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun beberapa tujuan yang ingin dicapai oleh Penulis dalam penelitian berikut:

3. Untuk mengetahui kedudukan Tap MPR RI sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI 1945.
4. Untuk mengetahui apa saja implikasi yang ditimbulkan oleh Tap MPR RI setelah masuknya kedalam hierarki norma peraturan perundang-undangan.

#### **D. Signifikansi Penelitian**

Adapun signifikan atau manfaat penelitian ini yaitu untuk memberikan hasil penelitian yang berguna dan mampu dijadikan pedoman bagi pelaksanaan secara teoritis maupun praktis. Penelitian ini kiranya bermanfaat bagi penulis khususnya yang memiliki beberapa manfaat yang akan diklarifikasi sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis, baik sistem negara maupun kemajuan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum tata negara, akan memperoleh manfaat dari data yang dikumpulkan melalui penelitian ini.<sup>15</sup>
2. Manfaat praktis, manfaat praktis, penelitian jenis ini dapat membantu upaya pembaharuan di bidang hukum, unifikasi hukum, dan manfaat lain seperti harmonisasi dibidang hukum serta dapatmenumbuhkan saling pengertian antara bangsa.<sup>16</sup>

#### **E. Definisi Operasional**

Definisi Operasional Merupakan arti berdasarkan karakteristik yang diamati dari suatu yang didefinisikan tersebut. Menurut Widjono Hs pengertian operasional merupakan suatu landasan kepercayaan yang dijadikan landasan dalam menjalankan suatu kegiatan atau pekerjaan. Untuk menghindari terjadinya

---

<sup>15</sup>Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (CV. Penerbit Qiara Media, 2021), 50.

<sup>16</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 50.

kesalahan atau kekeliruan dalam memahami maksud pada penelitian ini, maka penelitian perlu merangkum definisi operasional, yaitu sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau keputusan, dan pengundangan merupakan tahapan-tahapan dalam proses pembentukan undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
2. Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPR yang berupa penetapan (beschikking) adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atau TAP MPR. Secara internal dan internasional, Ketetapan MPR merupakan dokumen yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang berfungsi untuk Menjabarkan, merinci, dan mengatur atau menafsirkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945.<sup>18</sup>
3. Problematika adalah pengertian Problematika berasal dari bahasa Inggris “problematic” yang berarti masalah atau persoalan. Problematika berasal dari kata problem yang dapat diartikan permasalahan atau masalah. Adapun masalah itu sendiri adalah suatu kendala atau persoalan yang harus dipecahkan dengan kata lain masalah merupakan kesenjangan antara kenyataan dengan suatu yang diharapkan dengan baik, agar tercapai hasil yang maksimal. Terdapat juga di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata Problematika berarti masih menimbulkan masalah, hal-hal yang masih menimbulkan suatu masalah yang masih belum dapat dipecahkan. Jadi, yang dimaksud dengan problematika adalah kendala atau permasalahan yang masih belum dapat dipecahkan sehingga untuk mencapai suatu tujuan menjaditerhambat dan tidak maksimal. 19. Menurut KBBI Problematika dapat diartikan sebagai “hal-hal yang masih belum dipecahkan”. Sedangkan masalah sendiri berdasarkan KBBI merupakan “sesuatu yang harus

---

<sup>17</sup>Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020), 33.

<sup>18</sup>Panduan Permasyarakatan UUD NRI 1945 Ketetapan MPR RI, 215.

<sup>19</sup> John M. Echols, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2011) hal 896

diselesaikan". Jadi yang dimaksud problematika atau masalah adalah sesuatu yang dibutuhkan penyelesaian karena terdapat ketidaksesuaian antara teori yang ada dengan kenyataan yang terjadi.

4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah hierarki menurut KBBI adalah urutan tingkatan atau jenjang jabatan atau dalam pangkat kedudukan organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai yang paling atas. Hierarki peraturan perundang-undangan adalah sistem tingkatan yang mengatur kedudukan masing-masing peraturan dalam sistem hukum. Dengan adanya hierarki ini, setiap peraturan ditempatkan sesuai urutan yang menunjukkan kekuatan mengikat dan prioritasnya dalam penerapan hukum di Indonesia.<sup>20</sup>

## F. Kajian Pustaka

Kajian pustaka berisi tentang hasil-hasil review terhadap penelitian atau kajian yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, terkait dengan masalah penelitian yang akan diteliti.<sup>21</sup> Diantara tinjauan pustakanya yaitu:

1. Dalam Skripsi yang di tulis oleh Rani Pratiwi Mahasiswa, tentang pokok bahasan "Analisis Kedudukan Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011)". Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tesis ini menjelaskan tentang amandemen UUD 1945 yang mengangkat MPR setingkat dengan Presiden, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK sehingga kedudukan hukum Ketetapan MPR berubah. Telah terjadi pergeseran peran, tanggung jawab,

---

<sup>20</sup> Tim Penulis. (2025). "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dan Jenis-jenisnya". HukumKu. Diakses pada Kamis, 1 Januari 2025. <https://www.hukumku.id/post/hierarki-peraturan-di-indonesia#:~:text=Apa%20Itu%20Hierarki%20Peraturan%20Perundang,dalam%20penerapan%20hukum%20di%20Indonesia.&text=Menurut%20UU%20No.%2012%20Tahun,dan%20kepastian%20dalam%20pelaksanaan%20aturan>

<sup>21</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 149.

dan kewenangan lembaga MPR. Ketetapan MPR kembali berada di atas Undang-Undang dan menjadi kedudukan hukum susulan UUD 1945 setelah UUD diamandemen dan UU No. 12 Tahun 2011 disahkan, yang merupakan penyempurnaan di atas Undang-Undang sebelumnya (UU Nomor 10 Tahun 2004). Dokumen ini menambah materi baru pada Undang-Undang yang sudah ada dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada di bawah UUD 1945. Dengan kedudukannya yang baru sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam hal kekuasaan dan tanggung jawab, MPR kini dapat berfungsi sebagai sistem pengawasan dan penyeimbang. Metodologi Penelitian. Berdasarkan Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, penulis akan terus mengkaji akibat dari status Ketetapan MPR RI saat ini sebagai peraturan perundang-undangan, sedangkan penelitian ini difokuskan pada kedudukan ketetapan MPR saat ini, serta cara menganulir kekosongan hukum terhadap pengujian Ketetapan MPR RI.

2. Skripsi yang ditulis oleh Andre Soaduon yang berjudul “Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Evaluasi Peran Peradilan dalam Pembentukan Mahkamah Agung”. Penelitian ini membahas terkait secara konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan MPR dengan menggunakan analisis konstruksi hukum dan interpretasi hukum, sebagaimana dimaksud sebagai berikut; a. Konstruksi hukum yang dipakai menggunakan argumentatum per analogiam (analogi hukum). Dalam kasus pengujian PERPPU oleh Mahkamah Konstitusi ditemukan kesamaan ciri dan prinsip yang jadi pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi mampu menguji PERPPU perihal tugas Mahkamah Konstitusi sebagai guardian constitution. Sehingga dengan alasan yang sama pula secara konstitusional Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan MPR. ;Menggunakan Interpretasi historis-futuristik maka secara konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi dapat melakukan uji materiil terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini disebabkan sejarah ketatanegaraan yang menginginkan konsep

*judicial review* diserahkan oleh lembaga peradilan, sehingga Mahkamah Konstitusi yang paling tepat. Kemudian berdasarkan Penjelasan atas Kemampuan Mahkamah Konstitusi untuk menafsirkan ketentuan konstitusional melalui lensa teleologis-sosiologis memungkinkannya untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap perintah eksekutif, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2011. Majelis Permusyawaratan Rakyat karena dengan menggunakan perspektif ini, hakim tidak hanya memandang dengan menggunakan kaca mata tekstual melainkan mengedepankan social justice dan putusanputusan hakim yang lain.<sup>22</sup> Adapun perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis yang akan dilakukan adalah penelitian ini membahas bahwa Ketetapan MPR RI bisa dilakukan judicial review di Mahkamah Konstitusi dengan berbagai penafsiran yang sudah dijelaskan diatas jika dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan adalah, apasaja implikasi dicantumkannya Kekosongan hukum yang ditimbulkan oleh Ketetapan MPR RI tersebut dapat diisi dengan melakukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi, yang akan memberikan pencerahan tentang konsekuensinya dan menempatkannya dalam hierarki hukum yang tepat.

3. Artikel jurnal Wahyu Prianto tahun 2024 "Analisis Hirarki Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Hans Kelsen dan Hans Nawiasky" dimuat dalam Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Ilmu Pendidikan, Volume 2, Nomor 1. Berdasarkan hasil kajian tersebut, seperti halnya teori norma hukum Hans Nawiasky, norma hukum Indonesia bersifat berlapis-lapis dan hierarkis. Dari teori norma hukum Hans Nawiasky, dapat disimpulkan bahwa Pancasila merupakan norma hukum tertinggi di Indonesia, diikuti oleh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Undang-Undang Dasar tidak tertulis yang juga dikenal sebagai konvensi ketatanegaraan, yang berfungsi sebagai aturan dasar. Jika menilik hierarki norma hukum Indonesia,

---

<sup>22</sup>Soaduon, "Konstitutionalitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat," 113–14.

tampak bahwa hierarki tersebut selaras dengan pendapat Hans Nawiasky tentang tingkatan norma hukum. Kelsen dan Hans Nawiasky<sup>23</sup>. Penelitian ini membahas terkait Selanjutnya hirarki Bahasa Indonesia: Bila mencermati norma hukum Indonesia dalam perspektif Dalam konteks hukum hierarkis, pada tanggal 12 Desember 2011 telah dikeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: Posisi hukum Indonesia ini sesuai dengan teori hukum hierarkis yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky norma hukum Hans Nawiasky memberikan kerangka yang berguna untuk memahami sifat norma hukum Indonesia yang hierarkis dan berlapis. Menurut teori norma hukum Hans Nawiasky, hierarki norma hukum Indonesia adalah sebagai berikut: paling atas, Pancasila, yang merupakan norma dasar negara (Staats fundamental norm); berikutnya, paling bawah, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1945, tahapan-tahapan MPR, dan Deklarasi Prinsip-prinsip yang belum diterbitkan, yang juga dikenal sebagai konvensi-konvensi ketatanegaraan, yang berfungsi sebagai aturan dasar. Perbandingan dengan gagasan Hans Nawiasky tentang hierarki norma hukum memperlihatkan bahwa norma hukum Indonesia mengikuti suatu pola yang konsisten. Mirip dengan teori norma hukum Hans Nawiasky, norma hukum Indonesia bersifat bertingkat dan berlapis. Dari teori norma hukum Hans Nawiasky, kita dapat menyimpulkan bahwa Pancasila merupakan norma hukum tertinggi di Indonesia, diikuti oleh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Undang-Undang Dasar tidak tertulis, yang juga dikenal sebagai konvensi ketatanegaraan, yang bersama-sama membentuk dasar peraturan perundang-undangan negara (Staatsgrundgesetz). Lebih khusus lagi, dalam badan perundang-undangan formal yang dikenal sebagai "Gesetz," terdapat subset yang dikenal sebagai "Verordnung & Autonome Satzung" yang mencakup peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, dan peraturan

---

<sup>23</sup>Prianto, "Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kelsen Dan Hans Nawiasky," 8–9.

otonom dan pelaksanaan lainnya.<sup>24</sup> Sedangkan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan lakukan bahwa penelitian ini membahas teori jenjang norma yang dikemukakan oleh Hans Kalsen dan muridnya Hans Nawiasky sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan adalah membahas terkait dengan konsekuensi dari teori jenjang norma ini untuk menemukan implikasi dicantumkannya Pengangkatan MPR RI pada posisi pimpinan hierarki Perundang-Undangan dan penghapusan masalah Tahap satu tersebut sebagai sistem hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

4. Jurnal yang ditulis oleh Ali Marwan Hasibuan yang berjudul “Kekosongan Hukum Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari hasil penelitian Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 24/PUU-XI/2013, keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai preseden terhadap segala peraturan perundang-undangan lainnya. Konstitusi. Sebaliknya, menurut Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi seharusnya berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat karena substansinya sama dengan substansi peraturan perundang-undangan. Sidang Mahkamah Agung Republik Indonesia. Jurnal ini mengkaji kemungkinan manfaat bagi Mahkamah Konstitusi dalam mengevaluasi Tahap MPR RI, khususnya berfokus pada kesimpulan bahwa Tahap tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat diuji secara hukum didukung oleh Peraturan Perundang-Undangan Nomor 24/PUU-XI/2013. Sebagai contoh, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memuat cara untuk menghakimi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui pengadilan. Namun, sebenarnya celah hukum tersebut dapat diatasi jika tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap substansi materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013 benar sudah diturunkan sejajar dengan materi muatan undang-undang. Sehingga, Mahkamah Konstitusi dapat menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan

---

<sup>24</sup>Prianto, “Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kalsen Dan Hans Nawiasky,” 17.

Rakyat secara materil.<sup>25</sup> Sedangkan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah bahwa penelitian ini membahas terkait dengan tafsiran konstitusi untuk menjawab kekosongan hukum dalam pengujian Ketetapan MPR RI, sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan adalah mencari implikasi terkait Ketetapan MPR sebagai Penafsiran konstitusi merupakan jawaban atas implikasi yang berarti hierarki peraturan perundang-undangan.

5. Jurnal "Meragukan Struktur dan Fungsi Hukum Indonesia" yang disunting oleh Bivitri Susanti. Berikut ini adalah artikel jurnal yang masuk dalam hierarki pengambilan keputusan panitia setelah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dibahas: Perlunya MPR dimasukkan dalam kategori dan hierarki undang-undang tidak terdapat dalam ayat 7 pasal 1 UU 12/2011. Selain itu, demikian, untuk dapat menerbitkan Ketetapan MPR, diperlukan perubahan Pasal 7 ayat (1) dari daftar. Sementara di sisi lainnya, DPR perlu melaksanakan tugas politiknya yang tidak tertulis, untuk memastikan bahwa semua undang-undang yang diamanatkan oleh "MPR lama" dibuat. Dasar teoretik dan logika berpikir yang baik, disertai pemikiran ke depan mengenai konsekuensi pengaturan haruslah dijadikan pijakan utama dalam melakukan perubahan. Jangan sampai perubahan undang-undang hanya didorong oleh keresahan mengenai suatu ancaman serupa komunisme, ataupun kesalahan dalam praktik yang ingin dilegalkan. Keresahan demikian adalah semu, dan pertimbangan rasional harus selalu diacu.<sup>26</sup> Sedangkan perbedaan antara penelitian ini dengan Penelitian yang akan dilakukan penulis berfokus pada permasalahan herarki peraturan perundang-undangan, sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis lakukan berfokus pada hierarki norma Ketetapan MPR.

---

<sup>25</sup>Hasibuan, "Kekosongan Hukum Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat," 141.

<sup>26</sup>Bivitri Susanti, "Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," *Jurnal Jentera* 1 No 2 (2017): 142–43.

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu upaya yang bermaksud mencari jawaban yang benar terhadap suatu realita yang dipikirkan (dipermasalkan) dengan menggunakan metode-metode tertentu atau caraberpikir atau teknik tertentu menurut prosedur sistematis,yang bertujuan menemukan, mengembangkan dan ataumenerapkan pengetahuan, ilmu dan teknologi, yang bergunabaik bagi aspek keilmuan maupun bagi aspek guna pelaksanaan atau praktis.<sup>27</sup>

### 1. Jenis dan Pendekatan penelitian

Model penelitian yang berlaku saat ini menggunakan teori hukum normatif, teori hukum, dan penelitian hukum normatif yuridis sebagai landasannya.<sup>28</sup>

#### a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute approach*)

Segala peraturan dan ketentuan Undang-Undang yang relevan dengan permasalahan hukum saat ini dijelaskan dalam permohonan banding ini bahas (diteliti).<sup>29</sup> Persoalan hukum terkait Ketetapan MPR RI sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Pemerintah Tersendiri Mengenai Penggantian Negara dan UUD NRI 1945.

#### b. Pendekatan Konseptual (*comparative approach*)

Ide-ide dan prinsip-prinsip yang berkembang di bidang hukum menjadi dasar metode ini. Dalam penelitian hukum, tujuan pemilihan teknik penelitian adalah untuk menemukan solusi atas masalah hukum. Oleh karena itu, kesesuaian antara pendekatan dengan isu hukum merupakan pertimbangan utama dalam melakukan pemilihannya.<sup>30</sup>

<sup>27</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 3.

<sup>28</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 58.

<sup>29</sup>Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 56.

<sup>30</sup>Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 57.

Penelitian ini juga menggunakan teori penafsiran hukum yakni Argumen a contrario. Argumentum a contrario adalah metode penafsiran hukum yang dilakukan dengan menerapkan peraturan yang berlaku untuk peristiwa yang mirip, secara kebalikannya. *Argumentum a contrario* juga dikenal sebagai "argumen dari yang sebaliknya". *The argumentum a contrario clarifies that the Constitutional Court may use its jurisdiction to examine a Perpu against the Constitution in cases when the petitioner has legal standing. A recht vindings case is filed by the Constitutional Court to fill the legal vacuum, even though it is not explicitly specified in Article 24C paragraph (1) of the 1945 NRI Constitution. The MPR Decree, which is not explicitly declared to have constitutional status, might potentially be tried by the Constitutional Court in order to address the question of whether the Constitutional Court has the jurisdiction to test unstated Perppus legal vacuum, in accordance with the argumentum peranalogiaan.*

## 2. Bahan Hukum

Data Bahan Penggunaan istilah “hukum” dalam tesis ini bersumber dari bahan sumber aslinya, yang saat ini sudah menjadi preseden hukum: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu bahan hukum sekunder diproleh melalui Artikel ilmiah, hasil penelitian, maupun sumber-sumber lain yang memiliki keterkaitan dengan pokok kajian.

Adapun yang menjadi sumber data penulisan pada penelitian Ada tiga bagian di sini: bagian primer, bagian kedua, dan bagian terier.

### a. Bahan Hukum Primer

Ada tiga bagian di sini: bagian primer, bagian kedua, dan bagian terier UUD NRI 1945

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang menguraikan materi adalah materi sekaligus detik-dasar-dasar hukum, meliputi kitab-kitab pengetahuan, hasil-hasil

penelitian terkini, dan karya ilmiah. Data sekunder dalam penelitian ini antara lain seperti jurnal-jurnal,buku,skripsi, dan doktrin hukum yang relevan dengan pembahasan peneliti dalam penelitian ini.<sup>31</sup> Adapun doktrin Menurut Pakar Tampaknya aturan acara yang akan dibahas dalam penelitian ini tidak berlaku pada Hukum Tata Negara Bivitri Susanti. relevan lagi jika Tap MPR digolongkan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan substansi yang dikandungnya, tulisnya. Penambahan Tap MPR tersebut justru menimbulkan permasalahan hukum baru, alih-alih karena kurangnya kejelasan mengenai jenis dan hierarki ketentuan kontrak pasnya konstruksi kelembagaan MPR yang sekarang dengan konsepsi Ketetapan MPR yang lahir dari konstruksi lama MPR".<sup>32</sup>

### c. Bahan Hukum Tersier

Selain sumber hukum primer dan sekunder, yang meliputi sumber hukum primer dan sekunder, yang keduanya ada dalam beberapa bentuk atau berfungsi untuk menjelaskan hukum. Penelitian ini menggunakan dua jenis dokumen hukum yang berbeda: Hukum dan KBBI sebagai penunjang kelengkapan dan kejelasan makna suatu kata dalam penelitian tersebut.<sup>33</sup>

## 3. Analisis dan Pengolahan Data

### a. Pengolahan Data

Pengolahan Selain bahan hukum primer dan sekunder, ada bahan hukum yang masih ada, atau bahan yang menjelaskan bahan hukum. Ada dua jenis dokumen Dalam penelitian ini, hukum-hukum dalam KBBI dan undang-undang digunakan secara logis, artinya bahan-bahan hukum yang berbeda saling terkait satu sama lain. Pada tahap ketiga dan terakhir, "Deskripsi," peneliti merinci temuan-temuan setelah menganalisis

<sup>31</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 119.

<sup>32</sup>Susanti, "Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," 136.

<sup>33</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 119.

dokumen-dokumen hukum yang dikumpulkan.<sup>34</sup> Adapun Kesimpulan merupakan pernyataan singkat, jelas dan sistematis dari keseluruhan hasil analisis dan pembahasan, kesimpulan dapat menjawab pertanyaan penelitian, menunjukkan kontribusi penelitian, dan memberikan saran untuk penelitian selanjutnya.

#### b. Teknis Analisis Data

Dalam penelitian ini, model kualitatif deskriptif digunakan untuk menganalisis data atau dengan cara melakukan penelaahan serta pendalaman yang mendalam terhadap hasil penelitian ini dan menjelaskan pokok persoalan yang dikaji serta menyusun argumentasi berdasarkan data yang telah dikumpulkan dengan pendekatan teoritik yang diambil.<sup>35</sup>

## H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan rencana isi skripsi yang akan disusun, sebagai gambaran awal untuk menilai kerangka materi yang akan ditulis oleh penulis untuk penyusunan skripsi<sup>36</sup>. Untuk mempermudah memahami materi pokok dan tata urutan penulisan yang ada dalam penelitian ini, maka peneliti menyusun sistematika penulisan yang terdiri dari:

1. **Bab I**, adalah pendahuluan, meliputi latar belakang masalah yang yang menjelaskan bagaimana sebenarnya masalah yang dibahas serta penjelasan yang berkaitan dengan masalah tersebut, gambaran masalah yang ditulis dalam bentuk rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikasi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.
2. **Bab II**, adalah penulisan Deskripsi umum tentang bahan hukum dalam suatu penelitian, misalnya mendeskripsikan atau menjabarkan peraturan-peraturan,

---

<sup>34</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 123.

<sup>35</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 129.

<sup>36</sup>Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 152.

putusan pengadilan, ataupun konsep yang akan dibahas dalam penelitian tersebut. Adapun bahan hukum dalam penelitian ini yakni Membahas tentang lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kemudian dilanjutkan dengan membahas teori-teori yang relevan dalam permasalahan skripsi ini seperti teori supremasi konstitusi, checks and balances, dan teori-teori penemuan hukum.

3. **BAB III**, dalam bab ini akan membahas terkait Ketetapan MPR RI yang masih berlaku tetapi sifatnya regeling. Di dalam pembahasan tersebut membahas sejarah status Ketetapan MPR dari sebelum amandemen sampai sesudah amandemen.
4. **Bab IV**, yaitu pembahasan dan Analisis yang membuat keseluruhan pembahasan yang akan menjawab rumusan dari rumusan masalah kemudian dianalisis yang berhubungan dengan landasan teori. Dalam bab ini juga penulis akan menawarkan solusi yang bisa diambil dalam permasalahan tersebut.
5. **Bab V**, yaitu penutup, bab ini akan membahas mengenai simpulan dan saran dalam penulisan skripsi ini. Dalam bab ini berfungsi untuk menarik suatu simpulan umum dari analisis penelitian dan untuk memperjelas kesesuaian dengan masalah yang diteliti yang nantinya akan membantu pembaca, mengetahui hasil daripada penelitian secara cepat. Bab ini juga memuat saran-saran sebagai masukan pemikiran terhadap hasil penelitian yang sudah dilakukan untuk meningkatkan hasil yang akan dicapai.
6. **Daftar Pustaka** berisikan sumber-sumber yang akan menjadi acuan bagi penulis dalam menyusun penelitian ini yaitu penelitian yang berjudul “Problematika Hierarki Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”

