BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Republik Indonesia merupakan negara yang merdeka dan berdaulat bukan sekedar *antithesis* terhadap kolonialisme, melainkan membawa berbagai cita-cita, gagasan, konsep, bahkan ideologi. Cita-cita, gagasan, konsep bahkan ideologi inilah yang dituangkan dalam susunan dan menjadi sendi berbangsa dan bernegara. Berbagai paham dan cita-cita atau dasar ideologi tertentu itulah yang menjadi dasar susunan dan bangunan perumahan Indonesia yang merdeka, antara lain dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah peraturan negara yang tertinggi yang memuat ketentuan-ketentuan pokok berupa hukum dasar tertulis.[2] Mengenai ketentuan-ketentuan pokok dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, para perumusnya membuat berlandaskan kepada kebijaksanaan, mengingat masyarakat Indonesia itu dinamis, terus berkembang, dan terus berubah.[3]

[1]Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualitasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 4.

[2]C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 50.

[3]Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 53.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah negara hukum. Selain itu, Indonesia juga dikenal sebagai negara demokrasi dan pemerintahaan yang tidak bersifat absolut. Sebagaimana diatur dalam konstitusi yang memberi perlindungan dan kesejahteraan bagi warga negaranya.[4] Suatu kebijakan yang telah diputuskan harus mempunyai landasan hukum, sehingga pemberlakuan peraturan perundang-undangan merujuk pada peraturan-peraturan yang berada di atasnya.[5] Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang, yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.[6]

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, yaitu negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum. Pemerintah dan warga negara harus melakukan apa yang diperintahkan undang-undang berdasarkan hukum, dengan demikian adanya kepastian hukum.[7] Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan, dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan), melainkan juga dalam pelaksanaannya

---

[4]Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 9.

[5]Moh Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Wali Press, 2010), hlm. 16.

[6]Jimly Asshiddqhie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm 163.

[7]I.C Van der Viles, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, terj. Linus Doludjawa (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2005), hlm. 1.

sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati, dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa sekaligus pengayom masyarakat.[8]

Perkembangan negara Republik Indonesia berkaitan dengan jenis dan hierarkinya peraturan perundang-undangan berdasarkan tingkatannya sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat 1 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan MPR;
- Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah Propinsi;
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat Ketetapan MPR merupakan salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Keberadaan Ketetapan MPR, setingkat lebih rendah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, Ketetapan MPR selain masih bersifat umum dan belum dilekatkan oleh sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.[9]

---

[8]Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 76.

[9]Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 37.

Penempatan Ketetapan MPR, setingkat di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa, Ketetapan MPR harus selaras dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tentunya Ketetapan MPR tersebut dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, sebaliknya sampai saat ini tidak ada lembaga kekuasaan kehakimanpun yang diberikan wewenang untuk mengujinya.[10]

Regulasi pengujian peraturan perundang-undangan mengalami pasang surut perubahan, hal ini tidak lepas dari pengaruh kondisi politik hukum. Politik hukum secara umum, dimaknai sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dalam pelaksanaan suatu kebijakan di bidang hukum. Ide pengujian peraturan perundang-undangan sendiri telah muncul pada awal kemerdekaan Republik Indonesia. Misalnya, Moh Yamin menghendaki agar *judicial review* dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bagian dari wewenang Mahkamah Agung. Namun ide ini ditolak oleh Soepomo, menurutnya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menganut trias politka, sehingga tidak tepat memunculkan pengaturan pengujian pearturan perundang-undangan. Itu sebabnya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diamandemen tidak

[10]Andi Fauziah Nurul Utami, *Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI Dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. hlm.*102. http://repository.unhas.ac.id/banitstream/handle. (24 November 2016).

menyatakan secara eksplisit kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan.[11] Perubahan besar terjadi setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan secara tegas kepada dua lembaga negara yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Disisi lain dalam perspektif pengujian peraturan perundang-undangan memunculkan persoalan baru, yaitu masuknya kembali Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan alasannya adalah bertujuan untuk memberikan payung hukum terhadap ketetapan yang masih berlaku. Persoalannya, lembaga mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR. Mengingat negara Indonesia adalah negara hukum, maka seharusnya dalam perspektif ilmu perundang-undangan, tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diuji, termasuk Ketetapan MPR.[12]

Mengenai hal tersebut menurut hemat penulis, masing masing pengujian peraturan perundang-undangan sudah ada kewenangan lembaga peradilan yang berhak mengujinya. Jika hal itu bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. Misalnya undang-undang jika bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini kewenangan Mahkamah Konstitusi yang mengujinya, dan jika Peraturan Daerah Propinsi/Kabaputen/Kota, Peraturan

[11]Lutfi Ansori," Politik Hukum Judicial Review Ketetapan MPR*",* Ad Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, no. 1 (2016), hlm. 29.

[12]*Ibid*., hlm. 31.

Presiden, Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Undang-Undang maka yang mengujinya adalah Mahkamah Agung.

Permasalahan disini adalah hanya Ketetapan MPR yang tidak mempunyai tempat melakukan pengujian, jika Ketetapan MPR ini bertentangan dengan peraturan di atasnya atau bertentangan dengan masyarakat umum, upaya hukum apa yang harus dilakukan jika hal itu terjadi, kemanakah kelayakannya harus diuji, sehingga hal ini membuat terjadi kekosongan hukum pengujian terhadap Ketetapan MPR ini. Sehingga perlu diteliti lebih lanjut mengenai hal tersebut. Karena akan menganggu sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan meminta pendapat Fungsional Perancang Peraturan Perundangan-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan.

Alasan penulis memilih Fungsional Perancang Peraturan Perundangan-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan, karena mereka adalah pihak yang diberi tugas dan tanggung jawab kegiatan menyusun rancangan perundang-undangan dan dianggap memahami ketatanegaraan Indonesia, sistem politik, hukum, memahami bahasa hukum, serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Alasan mengambil tempat di Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan. Karena lembaga ini adalah lembaga perpanjangan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang mempunyai peran penting dalam penegakkan hukum, tentunya penegakkan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diangkat penulis dalam skripsi ini yaitu adanya kepastian hukum terhadap *judicial review* Ketetapan MPR.

Penulis melakukan wawancara awal, mendapatkan beberapa pendapat dari anggota Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan yaitu Sugeng Pamudiji ia mengatakan bahwa, *judicial review* Ketetapan MPR mempunyai celah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Mengingat ia merupakan juga sebuah produk hukum, dan July Budi Soharko ia mengatakan bahwa, *judicial review* Ketetapan MPR adalah dengan membuat lembaga tersendiri dengan cara harus ada wacana amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonseia Tahun 1945. Mengingat ia dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena ia merupakan lembaga tinggi negara.[13]

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis bermaksud menuangkan permasalahan tersebut di dalam skripsi dengan judul "*Judicial Review* Ketetapan MPR Menurut Perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan."

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang penulis kemukakan, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana *Judicial Review* Ketetapan MPR menurut perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan?

[13]Sugeng Pamudji dan July Budi Suharko, Anggota Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan, *Wawancara Pribadi*, 13 Juli 2016.

2. Bagaimana kedudukan Ketetapan MPR menurut perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian yang berhubungan dengan penelitian yang diangkat penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui *Judicial Review* Ketetapan MPR menurut perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan.
2. Untuk mengetahui kedudukan Ketetapan MPR menurut perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan.

D. Signifikansi Penelitian

1. Secara akademis (keilmuan) menambah wawasan dan pengetahuan seputar permasalahan yang diteliti. Baik bagi peneliti pribadi, maupun pihak lain yang ingin mengetahui secara mendalam tentang permasalahan tersebut, dan diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan studi Hukum Tata Negara khususnya berkenaan dengan *judicial review* Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaran Indonesia.

2. Secara praktis berguna bagi para akademisi dan praktisi pemerintah atau politisi dan negarawan, dapat memahami serta mengimplementasikan dan merancang suatu perundang-undangan di Indonesia yang bersifat dinamis.

E. Definisi Operasional

Agar terhindar dari kesalahpahaman dan kekeliruan terhadap beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka penulis memberikan batasan istilah dan penegasan mengenai judul penelitian sebagai berikut:

1. *Judicial Review*

Menurut kamus besar bahasa Inggris *judicial* berarti pengadilan, sedangkan *review* berarti tinjauan[14]. *Judicial review* juga bisa diartikan sebagai hak uji materil suatu kewenangan untuk menilai dan menyelidiki apakah suatu perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.[15] *Judicial review* yang dimaksud penulis disini adalah pengujian Ketetapan MPR yang masih berlaku.

2. Persepektif

Menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah sudut pandang atau pandangan,[16] yang dimaksud penulis perspektif disini adalah pandangan

[14]John M. Echols dan Hassan Sadly, *Kamus Inggris Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama), hlm. 337- 494.

[15]Moh Mahfud, o*p.cit.,* hlm. 349.

[16]Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua cet. ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 1999) hlm. 760.

Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan terhadap *judicial review* Ketetapan MPR yang masih berlaku.

3. Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan

Bab I ketentuan Umum Pasal 1 ayat 1 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 Tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Angka Kreditnya adalah Perancang Peraturan Perundang-Undangan, yang selanjutnya disebut sebagai Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan Fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah." [17]

Disebutkan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaaannya, Pasal 1 ayat 2 bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

4. Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan

[17]Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2005.

Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Kantor Wilayah Kalimantan Selatan. Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pada Bab I Ayat 1 Pasal 1 Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah adalah instansi vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, berkedudukan di provinsi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada menteri, yang dimaksud penulis disini adalah Kemenkumham yang berada di wilayah Kalimantan Selatan.

F. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini bertujuan mengihindari kesalahan dan untuk memperjelas penelitian yang penulis angkat, maka diperlukan kajian pustaka untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada. Berdasarkan hal tersebut ada beberapa skirpsi yang berjudul:

1. Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan oleh Andi Fauziah Nurul Utami NIM: B 111 09 140 (Mahasiswi Universitas Hasanudin Makassar program studi Ilmu Hukum). Pokok masalah peneliti ini adalah penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis tentang pemaknaan ranah kedudukan TAP MPR RI di dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan pasal 7 ayat 1 (a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan menguraikan implikasi yuridis yang dapat timbul akibat dimasukkannya kembali Ketetapan MPR (Tap MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[18]

2. Kekuasaan MPR RI Dalam UUD 1945 Pasca Reformasi oleh Fitri Amalia NIM: 102045225160 (Mahasiswi Universitas Syarif Hidayatullah, Fakultas Syariah dan hukum, program studi Jinayah Siyasah) masalah penelitian ini adalah mendeskripsikan bagaiamana kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI setelah era reformasi ini.[19]
3. Studi Komperatif MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD Republik Indonesia oleh Agus Salim NIM: SH.070.059 pokok masalah disini adalah dampak berubahnya struktur kelembagaan Negara Indonesia khususnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang semula sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara.[20]

Dapat disimpulkan bahwa berkaitan dengan skripsi dan permasalahan yang telah dijelaskan penulis, memang objek yang diteliti erat kaitannya dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan MPR. Namun,

---

[18]http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle oleh Andi Fauziah Nurul Utami. (30 Mei 2017)

[19]repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/.../BADRUL%20ULUM-FST.pd. (30 Mei 2017)

[20]https://www.google.com/search?q=3.%09Studi+Komperatif+MPR+Sebelum+dan+Sesudah+Amandemen+UUD+Republik+Indonesia++oleh++Agus+Salim&ie=utf8&oe=utf-8. (30 Mei 2017).

jelas berbeda dengan penelitian yang dibuat penulis yaitu penulis bermaksud membahas tentang kedudukan dan *judicial review* Ketetapan MPR itu sendiri, dengan melihat perspektif Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kemenkumham Kalimantan Selatan.

G. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis. Dalam sistematika ini diharapkan mempermudah dalam mencari poin-poin tertentu, sehingga penulis mencoba merincikannya sebagai berikut:

Bab pertama, pendahuluan yang terdiri dari lima pokok bahasan atau rincian yaitu menguraikan hal yang berkaitan dengan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitan, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka dan sistematika penulisan.

Bab kedua, landasan teori yang menjadi acuan untuk menganalisis data yang diperoleh. Berisikan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam pandangan Islam, kedudukan dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), pengertian Ketetapan MPR, keberadaan dan kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta *judicial review* Ketetapan MPR dan kewenangan kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Kosntitusi).

Bab ketiga, metode penelitian yang berisi tentang jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, serta teknik pengolahan dan analisis data.

Bab keempat, merupakan hasil penelitian meliputi tentang gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data yang diperoleh dan analisis data.

Bab terakhir berisi penutup, dalam bagian penutup akan disajikan simpulan serta saran penelitian lebih lanjut.