BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Setelah turunnya Presiden Soeharto, Indonesia memasuki masa reformasi di mana sistem ketatanegaraan Indonesia berubah, dimulai dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Perubahan tersebut dilihat dari pergeseran struktur kelembagaan negara, yang awalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi negara, setelah diamandemen tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, bahkan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, BPK, DPR, MA, MK, dan KY.

Dengan diposisikannya MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya, berimplikasi pada dibatasinya tugas-tugas dan kewenangan MPR oleh UUD 1945 yang telah diamandemen.Diantaranya adalah dihapuskannya kewenangan MPR untuk mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) merupakan salah satu wujud peraturanperundang-undangan yang sah dan berlaku di Indonesia. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-undang,

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah:[1]

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
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan undang-undang tersebut, maka TAP MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum yang sah. Namun di dalam undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dicantumkan TAP MPR. Sebagaimana di dalam tata urutannyanya yaitu:[2]

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

Tidak dicantumkannya TAP MPR ini, bukan berarti keberadaannya tidak diakui. Namun norma daripada TAP MPR masih diakui sebagai

[1]Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[2]Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

produk hukum sepanjang tidak dinyatakan tidak berlaku lagi atau digantikan dengan Undang-undang yang lain.

Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan suatu bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem Perundang-undangan Indonesia. Dengan dicantumkannya kembali TAP MPR ke dalam hirarki, sebagai konsekuensi karena masih banyak TAP MPR yang masih berlaku.Sehingga dengan masuknya kembali ke dalam hirarki, secara hukum kekuatannya lebih kuat dibanding sebelumnya.[3]

Salah satu TAP MPR yang masih tetap berlaku dan diakui sampai saat ini adalah TAP MPRS (Sementara) Nomor XXV/1966 tentang "Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Diseluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Atau Mengembangkan Faham Atau Ajaran Komunis/Marxisme-Lenisme".

[3]*Hirarki Peraturan Perundang-undangan berubah*, terdapat dalam, http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e29a86c799c4/hierarki-peraturan-peruu-berubah-, diakses pada tanggal 30-09-2016, jam 14.17 WIB.

TAP MPRS Nomor XXV/1966 adalah produk Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto dengan maksud untuk memecah poros NASAKOM yang digagas oleh Soekarno dengan konsep Nasionalisme, Agama, dan Komunisme.TAP MPRS ini lahir sebagai legitimasi pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) dan pelarangan terhadap Marxisme-Leninisme yang diklaim sebagai ideologi dari PKI.

TAP MPRS ini sebenarnya sudah ada usulan untuk dicabut oleh mantan Presiden Republik Indonesia Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Menurut Gus Dur, perlu adanya pemisahan dan harus dibedakan antara pelarangan terhadap lembaga yang disebut PKI, dengan boleh tidaknya mempelajari faham komunisme.[4] Karena menurutnya larangan terhadap faham komunisme merupakan sesuatu yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara hukum, melanggar hak hukum orang, dan besar kemungkinan telah menghukum orang yang tidak bersalah secara sewenang-wenang, karena TAP tersebut dibuat Angkatan ’66 secara serampangan dan dalam keadaan/suasana batin yang sangat emosional.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah kedudukan TAP MPRS Nomor XXV/1966 dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?

[4] Kasiyanto Kasemin, *Mendamaikan Sejarah: Analisis Wacana Pencabutan TAP MPRS/XXV/1966,* Ckt. Pertama, LKiS, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.

2. Mengapa kedudukan TAP MPRS Nomor XXV/1966 di dalam negara demokrasi pasca reformasi masih dipertahankan?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penyusunan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan TAP MPRS Nomor XXV/1966 dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui alasan dipertahankannya kedudukan TAP MPRS Nomor XXV/1966 dalam negara demokrasi pasca Amandemen UUD 1945.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat

a. Pengertian Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disebut dengan MPR, adalah lembaga tertinggi di negara Indonesia sebelum diamandemen UUD 1945. Namun setelah diamandemen UUD 1945 tepat di era Reformasi, MPR sejajar posisinya dengan lembaga-lembaga lainnya seperti Presiden, BPK, MA, MK, dan KY. Sebelumnya MPR dapat disebut lembaga tertinggi dengan kekuasaan yang besar (super power),

dikarenakan kekuasaan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, yaitu sang penjelma dari seluruh rakyat Indonesia dengan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.[5]

Setelah diamandemen, kewenangan MPR jika dilihat pada pasal 3 UUD 1945 terbatas. Yaitu mengubah dan menetapkan UUD (ayat (1)), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (ayat (2)), memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (pasal (3)).

b. Kedudukan MPR Terkait Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang memberikan legitimasi terhadap negara dalam menerapkan dan menjalankan kebijakan (policy).

Sebagaimana yang dikemukakan Mac Iver bahwa "*the sovereignity, so we shall name the power which ultimately determaines he policy of the state*". Maksudnya, apabila kedaulatan berada di tangan rakyat (kedaulatan rakyat), maka rakyatlah yang menentukan kebijakan negara melalui badan penjelmaan seluruh rakyat.[6]

[5] Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum Amandemen, dan Pasal 3 TAP MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

[6] I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konsitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 90.

Sebelum perubahan UUD 1945, badan yang dimaksud tersebut adalah MPR.Sesudah amandemen ketiga UUD 1945, konsep "kedaulatan yang berada di tangan rakyat" tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Menurut Pasal 1 ayat (2) menyatakan "kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD", maksudnya bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat, namun dilaksanakan juga oleh lembaga-lembaga tinggi lainnya dengan acuan UUD.

c. Kedudukan Ketetapan MPR Setelah UUD 1945 Diamandemen

Amandemen UUD 1945 pasca reformasi berimplikasi pada kedudukan serta kewenangannya yang melekat pada MPR itu sendiri.Perubahan penting dalam UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR terdapat pada Pasal 1 ayat (2) UUD, yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".Sebelumnya berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".[7]

Perubahan yang signifikan juga terlihat pada pasal 3 UUD 1945, di mana MPR yang sebelumnya diberikan kewenangan untuk menetapkan

[7]Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, bahwa MPR adalah penjelmaan sekaligus pelaksana penuh kedaulatan rakyat.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), kemudian tidak diberlakukan lagi setelah diamandemen.

Penetapan GBHN merupakan bentuk dari perwujudan TAP MPR(S), dengan dipertegas oleh TAP MPRS Nomor XX/1966 yang menempatkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dibawah UUD.

Kemudian sampai pada diterbitkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang tidak memasukkan TAP MPR dalam hierarki peraturan Perundang-undangan. Namun bukan berarti TAP MPR tidak lagi dianggap/dihilangkan sama sekali. TAP MPR tetap diakui dengan norma yang berbeda.

Setelah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, muncul Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Undang-undang ini memasukkan kembali TAP MPR kedalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.

2. Negara Demokrasi

a. Teori Negara Demokrasi Secara Umum

Istilah demokrasi berasal dari penggalan kata yunani "*demos*" yang berarti "rakyat" dan kata "*kratos*" atau "*cretein*" yang berarti "pemerintahan", sehingga kata "demokrasi" berarti suatu "pemerintahan

oleh rakyat". Kata "pemerintahan oleh rakyat" memiliki konotasi (1) suatu pemerintahan yang "dipilih oleh rakyat" dan (2) suatu pemerintahan "oleh rakyat biasa" (bukan oleh kaum bangsawan), bahkan (3) suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin (*government by the poor*) atau yang sering diistilahkan dengan "*wong cilik*".[8]

Namun yang terpenting bagi suatu demokrasi bukan hanya siapa yang memilih pemimpin, tetapi juga bagaimana cara ia memimpin. Sebab jika cara ia memimpin negara tidak benar, baik karena kualitas ataupun moralnya jelek, maka demokrasi hanya berdampak buruk bagi masyarakatnya terutama kalangan bawah.

Socrates (469-399 SM) mengatakan negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum).Plato menempatkan "demokrasi" pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (dalam artian bagus, baik). Sementara Aristoteles menempatkan "demokrasi" pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek, tidak bagus)[9]

Membahas mengenai demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga masyarakat.Di dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan.Karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang

[8] Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Ctk. Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 1.

[9] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum,* Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 60.

kekuasaan tertinggi, yakni kedaulatan.Sedangkan demokrasi merupakan bentuk dari realisasi kedaulatn itu.

Dapat disimpulkan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi adalah suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan ada di tangan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi melalui sistem suara terbanyak atau prosedur mayoritas.[10]Pemerintahan yang merupakan hasil dari pendapat umum, merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara dalam hal ini pemerintah, selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.

b. Doktrin Demokrasi Komunisme

Paham komunisme dipelopori oleh Karl Marx.Dia berpendapat bahwa suatu negara yang sejahtera tidak dapat dicapai secara demokrasi atau reformasi, tetapi secara revolusi.Khususnya revolusi yang dilakukan oleh kaum pekerja untuk melawan kaum ningrat atau borjuis, seperti revolusi yang terjadi di Rusia tahun 1917.[11]

Karl Marx berpegang pada teori Hegel.Karl Marx menyatakan bahwa dunia terus bergerak secara dialektik, yakni bergerak secara pasti

[10]*Ibid*., hlm. 62-63.
[11] Munir Fuady, *Konsep…, Op.Cit.,*hlm. 112.

berdasarkan prinsip tesa dan antitesa, untuk mencapai suatu sintesa dalam suatu perjuangan kelas (*class struggle)*. Prinsip lain adalah prinsip "sama rata sama rasa" di antara golongan masyarakat, dengan menghapuskan prinsip-prinsip kepemilikan atas harta benda.

Konsep demokrasi menurut kaum komunis dengan konsep demokrasi secara umum berbeda.Konsep perwakilan menurut sistem komunis adalah "perwakilan fungsional" yang mewakili para pekerja, yang terdiri dari wakil-wakilnya para pekerja lokal, dan selanjutnya menunjuk wakil-wakilnya untuk tingakat nasional.Jadi bukan hanya sekedar perwakilan yang dipilih secara wilayah yang tidak mengerti persoalan apa-apa, tetapi hanya bisa berbicara saja dan memiliki uang.

Ajaran komunis mengajarkan bahwa dalam masa transisi menuju masyarakat tanpa kelas dan kasta sosial, harus ada revolusi sosial di mana negara harus diperintah dengan tangan besi untuk melawan kaum borjuis.Pemerintahan seperti itu disebut dengan sistem pemerintahan diktatorat proletariat, untuk masa transisi, sistem diktator dilegalkan.Namun sistem diktator proletariat membawa bencana kekejaman yang luar biasa bagi umat manusia, sehingga berujung gagalnya sistem pemerintahan berhaluan komunis, dan satu-persatu negara komunis melepaskan penerapan paham komunismenya dan mengganti dengan demokrasi liberal.

c. Konsep Demokrasi Indonesia

Ketika kita mengkaji sistem demokrasi yang diterapkan di Indonesia sejak kemerdekaan, tedapat beberapa fase perkembangannya sebagai berikut:[12]

1) Fase Demokrasi Liberal Babak I (Demokrasi Elitis-Konstitusional).
2) Fase Demokrasi Terpimpin Babak I (Demokrasi Nasakom, yaitu nasional, agama, komunis)
3) Fase Demokrasi Terpimpin Babak II (Demokrasi Pancasila)
4) Fase Demokrasi Liberal Babak II (Demokrasi Rakyat)

Fase demokrasi liberal babak I (demokrasi elitis-konstitusional) terjadi sejak kemerdekaan Indonesia (tahun 1945) sampai dengan tahun 1959, tepatnya sampai dengan keluarnya Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli tahun 1959.Sebenarnya di awal-awal kemerdekaan, konsep negara demokrasi sudah di jalan yang benar.Akan tetapi, dikarenakan minimnya perlengkapan, pengalaman, dan pengetahuan tentang demokrasi dan juga dari pelaku demokrasi yang memiliki ego ingin menang sendiri, menyebabkan demokrasi yang sudah pada jalan yang benar, menjadi demokrasi yang liberal.Sehingga muncullah banyak mosi tidak percaya dari pihak oposisi yang menyebabkan penggantian kabinet yang tiada henti.

Fase kedua adalah fase demokrasi terpimpin babak pertama, dimulai sejak Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959, dinyatakan bahwa

[12] *Ibid.,* hlm. 170

Indonesia kembali memberlakukan UUD 1945, dan dimulailah model demokrasi yang mengarah pada sistem totaliter, dan atas nama revolusi Indonesia, suara rakyat dibungkam dan yang bersuara kritis dikirim ke penjara. Saat itu tidak ada demokrasi dan juga revolusi, yang ada hanyalah sistem oligarki bahkan otokrasi.

Dengan demokrasi terpimpin pada masa "orde lama" di bawah pemerintahan Presiden Soekarno, kewenangan presiden sangat besar yang menjurus ke sistem pemerintahan tirani.Diwujudkan dengan Ketetapan MPRS Nomor III Tahun 1963, yang isinya Presiden Soekarno diangkat menjadi presiden seumur hidup.Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 bahkan memberikan kewenangan kepada presiden untuk ikut campur ke dalam bidang yudikatif.[13]

Fase ketiga adalah fase demokrasi terpimpin babak kedua di masa "orde baru" di bawah Presiden Soeharto.Fase ketiga ini disebut dengan Sistem Demokrasi Pancasila.Pada masa ini, Presiden Soeharto sangat otoriter.AntiPemerintah atau anti Soeharto diidentikan dengan anti-Pancasila.Sistem pemerintahan pada masa orde baru sudah jelas sangat tidak demokratis, terlihat bahwa banyak pelanggaran hak-hak

[13]Lihat Pasal 19 Undang-Undang No. 19 Tahun 1964, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

fundamental dari rakyat dalam hal ini kebebasan untuk berpendapat yang terpasung.

Fase yang ke empat dimulai dari runtuhnya rezim otoriter Presiden Soeharto yang melahirkan "orde reformasi".Pada fase ke empat ini, demokrasi menjadi sangat liberal dan terkesan tanpa kendali.Bahkan dapat dikatakan bahwa demokrasi Indonesia masih sebatas demokrasi formalitas, belum menjadi demokrasi substantif.Karena pada fase ini, praktik perpolitikan sangat tidak teratur. Hal ini disebabkan karena Indonesia telah memilih jalan "reformasi" bukan jalan "revolusi" dalam merombak sistem politiknya pada 1998 silam, sehingga jalannya perubahan terkesan lamban dan seperti tanpa kendali.[14]

E. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Fokus Penelitian

   Kedudukan TAP MPRS Nomor XXV Tahun 1966 dalam negara demokrasi pasca amandemen UUD 1945.

2. Metode Penelitian

[14] *Ibid* , hlm. 176

Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian hukumnormatif, dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

3. Bahan Hukum

   a. Bahan Hukum Primer

      Yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis yaitu TAP MPRS Nomor XXV Tahun 1966, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Dasar 1945.

   b. Bahan Hukum Sekunder

      Yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis.Dalam hal ini diperoleh dari beberapa literatur, jurnal/hasil penelitiandanbuku-buku ilmiah.

   c. Bahan Hukum Tersier

      Yaitu bahan pendukung, yaitu Kamus Hukum

4. Cara Pengumpulan Bahan

   Studi Pustaka

   Yaitu mengkaji dokumen-dokumen dan literatur serta ketentuan-ketentuan yang relevan dan mendukung dengan permasalahan penelitian.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan Perundang-undangan.Yaitu metode yang menelaah semua Undan-undang yang bersangkut paut dengan TAP MPR Nomor XXV Tahun 1966.

6. Analisis Data

   Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kumulatif.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Agar dapat memberikan gambaran secara umum mengenai isi skripsi ini serta dapat memberikan gambaran hubungan antara Bab yang satu dengan Bab yang lain, maka disini penulis menjelaskan secara garis besarnya. Skripsi ini terdiri dari 5 Bab:

1. BAB I. PENDAHULUAN. Berisi : Latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, kerangka skripsi.
2. BAB II. NEGARA DEMOKRASI DALAM BINGKAI TATANAN HUKUM. Berisi: Pengertian dan macam Demokrasi, Hubungan Demokrasi dengan Hukum, Ideologi Pancasila dalam Negara Demokrasi yang Berdasarkan atas Hukum di Indonesia.
3. BAB III. HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS. Berisi:

Hierarki Peraturan Perundang-undangan Sebagai Sistem Perundang-undangan, Macam-macam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Materi Muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

4. BAB IV. PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA. Berisi tentang deskribsi data, dan pembahasan rumusan masalah.
5. BAB V. PENUTUP. Yaitu berisi Kesimpulan dan Saran
6. DAFTAR PUSTAKA