

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latarbelakang

Reformasi sejak 1998 dilembagakan antara lain melalui pranata perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mendorong terbangunnya struktur ketatanegaran yang lebih demokratis. Perubahan UUD 1945 sejak masa reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu: perubahan *pertama*, yang disahkan pada 19 oktober 1999; perubahan *kedua*, disahkan pada 18 agustus 2000; perubahan *ketiga* disahkan pada 10 November 2001; perubahan *keempat* disahkan pada 10 agustus 2002.<sup>1</sup>

Sebelum dilakukan amandemen *ketiga*, Indonesia menganut supremasi parlemen pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat.<sup>2</sup> Dan Pasal 6 Ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sehingga dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai mandataris MPR dan mempunyai garis pertanggungjawaban kepada MPR berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dibuat oleh MPR melalui Ketetapan MPR (Tap MPR). Hal inilah yang menjadi dasar kenapa MPR mempunyai wewenang membentuk Ketetapan MPR sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 pra amandemen, yaitu “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-

---

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010 ), hlm 359.

<sup>2</sup> Tim Redaksi Perpustakaan Baru, *UUD '45 Amanden Ke- I,II,III, dan ke IV*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2014), hlm 8.

garis besar dari pada haluan Negara”.<sup>3</sup> Pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR itu juga didasarkan pada adanya struktur kekuasaan negara yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) sebagai pemegang kedaulatan rakyat sehingga segala proses penyelenggaraan negara dapat dilakukan pengawasan oleh MPR termasuk dalam proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Kewenangan pembentukan Tap MPR dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara itu kemudian dihapus Pasca Amandemen UUD 1945. Penghapusan kewenangan pembentukan Ketetapan MPR ini didasarkan alasan untuk memperkuat sistem presidensial, dimana Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR dan tidak mempunyai garis pertanggungjawaban terhadap MPR dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Garis pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden sekarang langsung kepada rakyat berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945.<sup>4</sup> Kedudukan MPR juga bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara tetapi bergeser sebagai lembaga negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Perubahan UUD 1945 ini melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances*, dalam mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan

---

<sup>3</sup> Lihat Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 disusun oleh Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm 502.

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen.

melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan kesediaan saling control inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum.<sup>5</sup>

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan pada pada Pasal 1 ayat (2) ini selanjutnya dipertegas oleh Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>6</sup>

Ketentuan Konstitusional tersebut berarti bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip Negara Hukum. Artinya dari sudut pandang konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggaraan pemerintahan negara harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.<sup>7</sup> Pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil Amandemen Majelis Pemusyawaratan Rakyat tidak lagi berada pada satu lembaga tertinggi negara dengan demikian tidak ada lagi lembaga representasi rakyat sebagai lembaga tertinggi negara betapa hukum akan sangat menentukan dalam pelaksanaan kenegaraan.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>Martha Pigome, "Implementasi Prinsip Demokrasi Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945" Artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 113, (2000), hlm 113.

<sup>6</sup> Lihat Amandemen UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3)

<sup>7</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegeraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm 26.

<sup>8</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata...*, *op. cit.*, hlm 7.

Indonesia menganut sistem kedaulatan rakyat dan negara hukum harus berkaca kembali apakah negara ini sudah sesuai dengan kedaulatan rakyat dan negara hukum. Salah satu aspek pijakan penilaian Indonesia sebagai negara hukum dengan melihat aspek supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi hanya dapat terwujud dengan tatanan norma hukum yang memberikan jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara. Keberadaan hierarki norma merupakan salah satu bentuk implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum. Sebagai mana diatur dalam konstitusi. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia sejauh ini telah mengalami beberapa kali perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan. Tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.<sup>9</sup>

Peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut system hierarki peraturan perundang-undangan. Adanya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut berfungsi untuk menciptakan kepastian hukum dan juga sebagai implementasi dari negara hukum. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan, antara satu peraturan perundang-undangan diharuskan yang peraturan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi sehingga terciptanya tertib peraturan peraturan yang satu dengan lainnya.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perubahan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

<sup>10</sup> Hans Kelsen, *General Theori Of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1971) terjemahkan oleh Risul Muttaqim, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima.(Bandung: Nusa Media,2010), hlm 180.

Dinamika yang muncul pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang juga mengatur tentang pergantian tata urutan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Masuknya ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (Tap MPR) merupakan politik hukum yang tidak lazim ditengah wacana perbaikan sistem hukum Indonesia pasca reformasi. Terlebih Tap MPR diposisikan di atas Undang-Undang dan di bawah Undang-Undang Dasar yang sudah barang tentu merupakan posisi yang dilematis sebagai sebuah Produk norma hukum peninggalan MPR masa lalu yang telah tereduksi kuantitasnya melalui amandemen konstitusi dalam sidang Ad Hoc MPR.<sup>12</sup> Menjadi janggal kemudian jika Tap MPR justru malah ditempatkan di atas Undang-Undang dan di bawah Undang-Undang Dasar.

Pada saat ini dapat dipastikan sangat banyak peraturan perundang-undangan termasuk Ketetapan MPR yang masih berlaku di negara ini, mulai yang dibuat pada masa orde lama, orde baru hingga masa reformasi sekarang ini. Dimasukkannya ketetapan MPR dalam UU No. 12 Tahun 2011 mesti harus disikapi secara kehati-hatian sebab tidak tertutup kemungkinan menyimpan berbagai masalah. Kemungkinan tersebut dapat diperhatikan pada beberapa permohonan uji materil (*judicial review*) yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi semata-mata demi jaminan hak konstitusional (*legal standing*)

---

<sup>11</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>12</sup> Lihat Tim Penyusun Revisi ,*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang , Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku ke III Lembaga Pemusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 dan 2*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

pemohon dan demi kepastian hukum. Dapat di pastikan *judicial review* tidak akan muncul jika peraturan perundang-undangan yang ada tidak bermasalah, paling tidak menurut pihak yang mengajukan *judicial review*.<sup>13</sup> Kenyataan tersebut tampaknya menjadi alasan pembentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan.

Agar suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain tidak saling bertentangan, di Indonesia terdapat lembaga negara yang memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan melalui *judicial review*. Menurut pasal 24 C UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai hak pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung menurut pasal 24A berhak melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang (UU).<sup>14</sup>

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan *judicial review* Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar, alasan berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi yang sangatlah penting. Karena landasan berdirinya Mahkamah Konstitusi dalam rangka menegakkan hukum materil dibentuk dengan fungsi sebagai berikut; pengawal konstitusi (*the*

---

<sup>13</sup>Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Tatanusa 2005), hlm 11.

<sup>14</sup> Mohamad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. (Jakarta: Raja Grafindo, 2010), hlm 119.

*guardian of the constitution*), sebagai penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen' constitutional rights*) dan sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector human rights*) dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi Indonesia sebagaimana cita dasar bernegara bagi bangsa Indonesia. Sehingga UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011.<sup>15</sup>

Mahkamah Konstitusi telah diberikan kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu dan kewajibannya memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden atau Wakil Presiden atas perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.<sup>16</sup>

Walaupun di Indonesia sudah terdapat lembaga Mahkamah Konstitusi, namun dalam praktik menjalankan perundang-undangan masih terdapat pertentangan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini mengakibatkan suatu ketidak pastian hukum

---

<sup>15</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 9.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal : 11

dalam negara hukum yang akan menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan. Salah satu permasalahan konstitusi di Indonesia adalah masuknya ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Permasalahan pada status Ketetapan MPR tersebut disebabkan oleh Ketentuan Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa beberapa Ketetapan MPR masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang yang baru. Di sisi lain, Pasal 7 ayat (1) huruf b, UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang.<sup>17</sup> yang dari sisi hirarki hukum mengandung konsekuensi bahwa produk hukum Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR dan begitupun Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selain itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menegaskan hanya ada dua lembaga yang berwenang melakukan *judicial review* terhadap peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 9 ayat (1) yaitu dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dan Pasal 9 ayat (2) dalam hal suatu Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang

---

<sup>17</sup> Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Tap MPR
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota



diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.<sup>18</sup>

Sehingga Ketetapan MPR yang berpotensi inkonstitusional terhadap UUD 1945 sedangkan tidak memiliki kepastian hukum lembaga mana yang berwenang mengujinya. Hal itu terjadi karena dalam Pasal 24C UUD 1945, Ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan yang dapat di *Judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Pasal 7 ayat (1), Ketetapan MPR dimasukkan dalam hierarki perundang-undangan di atas Undang-Undang dan di bawah Undang-Undang Dasar tanpa adanya lembaga negara yang dapat melakukan *review* terhadapnya.<sup>19</sup>

Pertentangan ini juga membawa konsekuensi kepada persoalan kemungkinan hak konstitusional warga negara yang dilanggar oleh Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Masuknya Ketetapan MPR sebagai jenis produk hukum di bawah UUD Tahun 1945 menimbulkan pertanyaan bagaimana jika terdapat ketentuan dalam Ketetapan MPR yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945.<sup>20</sup>

Banyak pendapat para ahli hukum tata negara dan jurnal-jurnal hukum yang membahas Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat dapat dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi yang lebih berwenang menguji Ketetapan MPR tersebut, menurut penulis tentu saja hal ini akan bertentangan dengan Undang-undang Dasar Tahun 1945.

---

<sup>18</sup> Lihat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 9 ayat (1) dan (2).

<sup>19</sup> Muchamad Safa'at Ali. 2012. *Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/>. 4 Februari, 2013.

<sup>20</sup> Mohamad Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm 34.

Mahkamah Konstitusi tentu diragukan kewenangannya untuk menguji Ketetapan MPR bila dilihat dari kedudukan Tap MPR dalam hierarki Perundang-Undangan.<sup>21</sup> Sebagaimana penulis ketahui bahwa Tap MPR telah dilakukan permohonan *judicial review* beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi dan permohonan pengujian itu diadili tetapi permohonan para pemohon dinyatakan tidak dapat diterima oleh Sidang Majelis Mahkamah Konstitusi. Contoh yang *pertama*, atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Yang mana dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Tap MPR dalam susunan hierarki perundang-Undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya sehingga menimbulkan tidak adanya kepastian hukum pengujian Tap MPR ini, dan Mahkamah Konstitusi mengadili dan menyatakan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan karena permohonan para pemohon dianggap kabur.<sup>22</sup> Dan putusan yang *kedua*, Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai 2002 terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan dari Presiden Soekarno.<sup>23</sup> Mahkamah Konstitusi mengadili dan menyatakan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Murnanda Utama dan kawan-kawan dari Yayasan Maharya Pati, karena Mahkamah Konstitusi tidak

---

<sup>21</sup> Lihat, UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 Ayat (1) huruf b.

<sup>22</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/MPRS/2014.

berwenang untuk mengadili permohonan para pemohon *a quo*. Pengujian mengenai Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai 2002 terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Sukarno ini, adalah yang kedua kalinya dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi, karena sebelumnya pernah diajukan *judicial review* oleh Rahmawati Soekarno Putri yaitu Putri dari mantan Presiden Pertama almarhum Ir Sukarno bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan Risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 dengan putusan yang sama.<sup>24</sup>

Dari latar belakang penelitian tersebut. Penulis merasa sangat penting sekali membahas permasalahan dari keputusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi yang mengadili dan menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima dalam pengujian Tap MPR tersebut. Dalam penelitian ini akan mencoba menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR dalam susunan Hierarki Perundang-Undangan dan Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai 2002. Materi yang diujikan Tap MPR No.

---

<sup>24</sup> Risalah Sidang Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013.

XXXIII/MPRS/1967. Sekaligus akan menawarkan solusi penyelesaian terkait lembaga yang dapat melakukan pengujian ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak pada latar belakang masalah sebagai mana diuraikan di atas maka masalahnya dirumuskan sebagai berikut :

1. Apa yang melatar belakangi munculnya kembali Ketetapan MPR Pasca Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Apa yang melatar belakangi Pemohon Mengajukan *Judicial Review* Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 ke Mahkamah Konstitusi ?
3. Bagaimana Dasar Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengadili dan Menyatakan Permohonan Para Pemohon tidak diterima ?
4. Bagaimana implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap status pengujian Ketetapan MPR yang masih berlaku ?

## **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

Setiap Penelitian yang akan dilakukan harus memiliki tujuan yang jelas dan terarah, dengan maksud memberikan arah bagi penelitian ini agar sesuai dengan tujuan dilaksanakannya penelitian tersebut. Dalam penelitian dikenal dua tujuan subjektif dan objektif dan subjektif. Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui latarbelakang munculnya kembali Ketetapan MPR dalam Hierarki Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk Mengetahui Alasan Para Pemohon Mengajukan *Judicial Review* Ketetapan MPR ke Mahkamah Konstitusi.
3. Untuk mengetahui dasar putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 86/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang *Judial review* Tap MPR Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.
4. Untuk mengetahui implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Ketetapan MPR.

**Manfaat Penelitian ini adalah sebagai berikut :**

Sebuah penulisan penelitian hukum diharapkan dapat memberikan mamfaat yang berguna bagi perkembangan ilmu hukum maupun dapat dapat diterapkan dalam prakteknya. Adapun mamfaat yang dapat diharapkan dari penulisan tesis ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan Dapat mengembangkan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negaraan khususnya serta dalam pengujian Ketetapan MPR dan Lembaga Kewenangan mengujinya.
2. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan konstribusi pemikiran tentang status pengujian TAP MPR Republik Indonesia dan juga lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia.

3. Penelitian hukum ini dapat digunakan sebagai acuan dalam melakukan penelitian sejenis selanjutnya.
4. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi jawaban atas perdebatan mengenai pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia dan lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap TAP MPR Republik Indonesia serta menjadi referensi bagi siapa saja yang menggeluti ilmu Hukum dan khususnya Hukum Tata Negara, mengingat perkembangan ketatanegaraan yang mengalami banyak perkembangan yang membutuhkan perhatian serius.
5. Diharapkan Penelitian Ini dapat memberikan solusi dan Jawaban atas Perdebatan tentang status ketetapan MPR dan sekaligus saran-saran terhadap pengujian Tap MPR tersebut.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Selama ini eksistensi Majelis Pemusyawaratan Rakyat dan Ketetapan MPR masih saja memunculkan perbincangan dan perdebatan yang cukup menarik di kalangan akademisi dan ahli hukum dan pemerhati hukum di Indonesia. Memang sudah banyak tulisan atau karya ilmiah yang memuat tentang kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR bahasan-bahasan yang terkait lainnya.

Sebagaimana Karya tulis, artikel, jurnal skripsi maupun tesis ataupun Disertasi belum ada yang membahas mengenai Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Mengenai Pengujian Ketetapan MPR.

*Pertama*, Skripsi dari Della Sri Wahyuni dari Universitas Indonesia.<sup>25</sup>

“*Pengujian Petetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR/MPRS) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”. Skripsi ini hanya membahas mengenai Kedudukan Hukum Ketetapan MPR dan Bagaimana Pengujian Terhadap Ketetapan MPR tersebut, dan dalam skripsi ini menganggap bahwa lembaga Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang berwenang menguji Ketetapan MPR tersebut, dan skripsi ini tidak menyinggung sedikitpun masalah Ketetapan MPR yang pernah dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi, mungkin karena pada tahun 2012 belum ada yang mengajukan *judicial review* mengenai ketetapan MPR tersebut .

*Kedua*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Tugas Akhir, Tesis yang dibuat oleh Riri Nazriyah kemudian dibukukan.”*MPR Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa depan*”. Membahas Majelis Pemusyawaratan Rakyat dalam struktur ketatanegaraan, mengenai sejarah MPR, Kedudukan MPR, tugas dan wewenang MPR pra amandemen dan pasca amandemen, Kedudukan Ketetapan MPR sebagai sumber hukum dan fungsi MPR dimasa depan. didalam buku ini hanya mengaitkan mengenai kedudukan Ketetapan MPR tersebut terkait sumber Hierarki Perundang-Undangan dan tidak membahas

---

<sup>25</sup> Della Sri Wahyuni, *Pengujian Petetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR/MPRS) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2012.

mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai *judicial review* Tap MPR tersebut.<sup>26</sup>

*Ketiga*, Tesis Nenti Uji Apriliasari dari Universitas Gadja Mada yang kemudian di buku kan “*Mengugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*” Tesis ini membahas mengenai kewenangan Konstitusional MPR, asas materi materi pembentukan MPR, Ketetapan MPR sebagai produk beschking, dan potret kewenangan MPR sebelum Amandemen dan yang saya baca bahwa tesis ini lebih memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi menguji Ketetapan MPR tersebut.<sup>27</sup> Tidak satupun yang membahas mengenai alisis Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Ketetapan MPR tersebut.

*Keempat*, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 1 maret 2003.<sup>28</sup> Dari Dian Wicaksono tentang “*Implikasi Re-Eksistensi Ketetapan MPR dalam Hierarki Perundang-undangan*” dalam tulisan ini juga membahas tentang Legal Historis Ketetapan MPR dan Eksistensi Ketetapan MPR dalam hierarki Perundang-undangan. Dan karya tulis ini sama halnya dengan tesis yang di atas bahwa Ketetapan MPR bisa di lakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji dan membatalkan Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUD 1945.

---

<sup>26</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm 364.

<sup>27</sup> King Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, *Mengugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama ( Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm 1-163.

<sup>28</sup>Dian Wicaksono, “Re-Eksistensi Ketetapan MPR dalam Hieraki Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum*, Volume 10, (2013), hlm. 143.



Masih banyak lagi karya tulis dan jurnal yang membahas mengenai Ketetapan MPR ini dan lembaga yang berwenang menguji Ketetapan MPR tersebut. Dari sisi penulis beranggapan sangat penting dan menarik sekali membahas masalah Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR tersebut. Sejauh pengamatan penyusun dari sekian buku, makalah, maupun karya ilmiah lain yang telah penyusun dapat lebih banyak mendeskripsikan tentang pengujian Ketetapan MPR Ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi berwenang mencabut Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini yang penulis tanggap dari berbagai jurnal penelitian penulis baca, sehingga secara spesifik kurang menyentuh kajian yang penyusun teliti. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi tentang *Judicial review* Ketetapan MPR Pasca Lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Jadi dapat dikatakan belum ada satupun karya ilmiah yang mengkaji mengenai tesis yang penulis tulis ini.

#### **E. Kerangka Teori**

Dalam mencari dan menemukan dasar pemikiran, makna, substansi dan menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian Tap MPR ini tidak lepas dari teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian tesis ini.

Teori yang akan digunakan dalam penelitian tesis ini adalah Teori Negara Hukum, Demokrasi, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan *Judicial review* atau Pengujian guna menemukan jawaban atas penelitian tesis ini.

Pembahasan permasalahan penelitian ini akan mendeskripsikan dengan menggunakan teori diatas, **Teori Negara Hukum** yaitu mengakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi hukum di Indonesia dipertegas oleh Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>29</sup> Untuk mencegah terjadinya kesewenangan para penguasa yang bersifat untuk kepentingan golongan ataupun pribadi dengan demikian, hukum pada hakekatnya melindungi terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak warga negara. Dan hukum dalam pelaksanaannya perlu dituangkan kedalam suatu peraturan sehingga penguasa dalam mengambil sebuah kebijakan maupun keputusan harus sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada, dengan demikian harus ada pembatasan kekuasaan melalui konstitusi karena tanpa adanya pembatasan negara pasti akan disalahgunakan oleh oleh penguasa.

**Teori Demokrasi** mengandung pengertian penting bahwa kedaulatan ada ditangan Rakyat dipertegas Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan Konstitusional tersebut berarti bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam UUD tersebut, Jadi semua bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggaraan pemerintahan negara harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara

---

<sup>29</sup> Lihat UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3)

pemerintahan itu sendiri, dan hukum-hukum yang dibuat penguasa harus mencerminkan aspirasi dari rakyat-rakyatnya demi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang berdasarkan atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut. Prinsip kedaulatan rakyat inilah yang menjadi landasan bagi pemerintah dalam setiap proses pengambilan sebuah keputusan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu negara, baik dalam proses perumusan perundang-undangan maupun langkah-langkah kebijakan lainnya.

**Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan** guna menganalisis hukum yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem dan fungsi norma dasar, norma itu berjenjang dan beslapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dari norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi juga bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi demikianlah seterusnya sampai kepada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*), hal ini yang mengatur pembentukan norma hukum yang satu dengan norma hukum lainnya yang dinamakan hubungan superordinasi, dan hal ini mengatur hubungan norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, dan apabila norma tersebut bertentangan norma yang satu dengan norma yang lainnya ataupun dengan norma yang lebih tinggi, maka norma itu dapat dibatalkan atau dicabut atau dibatalkan oleh norma yang lebih tinggi tersebut melalui lembaga yang diberi kewenangan yang dimiliki dalam aturan tertulis untuk mencabut atau membatalkan norma yang bertentangan tersebut.

**Teori *Judicial Review*** yaitu pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan bagaimana telah disinggung di atas apabila norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma di atasnya atau norma lain yang lebih tinggi, maka norma tersebut dapat dibatalkan guna mengetahui apakah norma tersebut bertentangan dengan norma yang lebih tinggi haruslah dilakukan pengujian terhadap norma hukum tersebut dengan norma hukum yang lebih tinggi tersebut, bagaimana cara mengetahui norma hukum itu bertentangan atau tidak dengan norma lain atau norma yang lebih tinggi tersebut, adalah dengan cara mengajukan *Review* kepada lembaga yang diberi kewenangan menguji norma hukum tersebut.

Dalam penelitian tesis ini akan membahas mengenai pengujian Tap MPR melalui mekanisme *Judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang mana dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR dalam susunan Hierarki Perundang-Undangan dan Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR NO. I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai 2002 Pasca Lahirnya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi bagaimana alasan-alasan pemohon mengajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi disertai Dasar Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil keputusan untuk mengadili dan tidak menerima permohonan para pemohon.

## 1. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum. Pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual. Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 Sebelum Masehi. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara Hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan bahwa kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.<sup>30</sup>

Konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum. Pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual. Ditinjau dari perspektif historis

---

<sup>30</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve 1994), hlm. 11.

perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 Sebelum Masehi.

Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara Hukum adalah pada masa Yunani kuno. menurut Jimly Asshiddiqie gagasan bahwa kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.<sup>31</sup>

Demikian halnya bahwa kedaulatan rakyat adalah asasnya demokrasi dan demokrasi adalah tumpuannya negara hukum dimana tiap negara hukum mempunyai landasan tertib hukum dan menjadi dasar keabsahan bertindak<sup>32</sup>.

Setiap negara bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan Negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Esensi pada suatu Negara hukum, *pertama*: Hubungan antara yang memerintah dan diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma objektif, yang juga mengikat semua pihak termasuk memerintah; *kedua*: norma objektif itu harus memenuhi syarat bahwa tidak hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum. dalam ini nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, sementara itu dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicous*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, hlm 12.

<sup>32</sup>Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Jakarta: Grasindo, 2004), hlm 4.

penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Dalam bukunya *Politicous* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato<sup>33</sup> (429-347 S.M) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.<sup>34</sup>

Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, aristoteles, yang menulisnya dalam buku *Politics*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:

- a. Pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum,
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.
- c. Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan secara despotik.<sup>35</sup>

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 S.M) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi

---

<sup>33</sup> Budiono Kusumahamidjojo, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban yang Adil*, (Jakarta: Grasindo, 2004), hlm 36-37.

<sup>35</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negar*. (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 2.

Aristoteles<sup>36</sup> yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja dan secara filosofis ditegaskan bahwa, *cabang-cabang pengetahuan lainnya, politik harus mempertimbangkan bukan hanya yang ideal, tetapi juga berbagai masalah aktual, yaitu konstitusi terbaik yang mana yang dapat dipraktikkan dalam keadaan tertentu: alat-alat apa yang terbaik untuk mempertahankan konstitusi-konstitusi aktual: yang mana konstitusi rata-rata yang terbaik untuk mayoritas kota: apa perbedaan varietas tipe-tipe konstitusi yang utama, dan khususnya demokrasi dan oligarki. Politik juga harus mempertimbangkan bukan hanya konstitusi-konstitusi, tetapi juga hukum-hukum, dan hubungan yang tepat antara hukum-hukum dengan konstitusi-konstitusi.* Pernyataan tersebut mengingatkan bahwa Konstitusi sebagai norma yang mesti menjadi Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang panjang, kemudian kembali muncul secara eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl<sup>37</sup>, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

1. Perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia.
2. Negara yang didasarkan pada teori trias potitical.
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*).
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheid*).

---

<sup>36</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988), hlm. 153.

<sup>37</sup>Aristoteles, *Politik* (diterjemahkan dari buku politics), Oxford University, New York, 1995, (Yogyakarta: Bentang Budaya, 2004), hlm, 161.



Lahirnya konsep negara hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl adalah konsep pemikiran negara hukum Eropa Kontinental atau yang dipraktekkan di negara-negara Eropa Kontinental (civil Law). Adapun konsep pemikiran negara hukum yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon yang dipelopori oleh A.V. Decey (dari Inggris) dengan prinsip rule of law. Konsep negara hukum tersebut memenuhi 3 (tiga) unsur utama:

1. Supermasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*Absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum ;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*Equality before the law*), Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat ;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di Negara lain dengan Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*, mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah, adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Keinginan memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi itu, telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar.<sup>38</sup>

## 2. Teori Demokrasi

Secara teoritis demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Jika dikaitkan dengan praktek ketata negaraan meskipun sebuah negara mengklaim dirinya adalah negara demokrasi tetapi dalam banyak hal negara itu sesungguhnya mengabaikan banyak asas-asas dan prinsip

---

<sup>38</sup> Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 2008), hlm. 57-58.

demokrasi.<sup>39</sup> Dengan demikian secara eksplisit demokrasi meniscayakan pengakuan dan penghargaan pada hak-hak rakyat melalui berbagai *event* seperti melalui pemilihan anggota DPR RI, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan DPD dan DPRD bahkan sampai pemilihan Kepala Desa. Semakin banyak melibatkan rakyat dalam keputusan politik yang berkaitan dengan kepentingan rakyat adalah mencerminkan telah makin membaiknya pelaksanaan demokrasi pada negara bersangkutan.<sup>40</sup>

Sedangkan secara implisit pengertian demokrasi tercermin dari kedekatan penguasa atau pemimpin bangsa dengan rakyat dengan menerapkan prinsip keterbukaan atau transparansi serta bersedia mengoreksi dan meluruskan kebijakan-kebijakan yang dinilai merugikan kepentingan rakyat kenyataannya dibanyak negara yang baru belajar demokrasi mungkin termasuk Indonesia arogansi pejabat negara dan kepongahan penguasa telah membunuh demokrasi, melindas hak-hak rakyat. Pendapat penulis dalam konstek ini pejabat negara dan penguasa dan semacamnya adalah layak untuk dimusuhi dan pidato-pidatonya tidak didengarkan. Kecendrungan pada dua kekuatan raksasa itu telah terbiasa membohongi rakyat, mereduksi hak-hak rakyat bahkan mengesensasikan kehidupan rakyat. Sangat jarang antara mereka membela, apalagi berjuang mati-matian memperbaiki hidup rakyat, dalam situasi itu pengembangan kehidupan

---

<sup>39</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Permata Aksara, 2014), hlm 181.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm 181.

demokrasi yang egaliter dalam suatu suasana kebebasan apalagi niat mewujudkan keadilan bagi rakyat adalah suatu hal yang mustahil direalisasikan<sup>41</sup>

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Latin “*demos*” yang berarti rakyat, rakyat “*cratein*” yang berarti pemerintah. Dengan demikian, demokrasi berarti pemerintahan rakyat.<sup>42</sup> Namun dalam dunia moderen, pengertian demokrasi lebih ditekankan makna bahwa kekuasaan urusan-urusan politik ada ditangan rakyat.<sup>43</sup>

Karena didalam wacana politik moderen demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan amerika, Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang menyatakan: “*goverment of people, by people, for the people*”.<sup>44</sup>(pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Oleh sebab itu demokrasi juga sering dikatakan *Rule by the people*, yakni sistem pemerintahan kekuasaan oleh rakyat , baik yang bersifat langsung ( *direct democracy* ) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan ( *representative democracy* )<sup>45</sup>

Kata demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlemanter, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat dan sebagainya. Istilah demokrasi berasal dari bahasa latin yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang berarti pemerintah. Dengan demikian berarti demokrasi perintahan rakyat.

---

<sup>41</sup> Nomensen Sinamo, Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip dari Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Permata Aksara, 2014), hlm 181.

<sup>42</sup> Sri Suemantri, *op., cit.* hlm. 1.

<sup>43</sup> Sidney Hook, *Democrasy dalam the Enclopedia Americanan edisi Internasional*, (New York: Coorporation, 1975), VIII, hlm 684.

<sup>44</sup>William Ebestein, *democrasy*, dalam william D. Hasley and Bernard Johnston (eds) *Collier's encyclopedia*, (New York: Macmillan Educational company, 1988), VIII, hlm 75.

<sup>45</sup> David jary and Julia, *collin's Dictionary of Sociology*, (Glasgow Haper Collin Publisher; 1991), hlm 152.

Demokrasi mempunyai citra yang baik, karena merupakan landasan kehidupan bernegara dengan memberikan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia sepenuhnya, semua pihak saling menjunjung tinggi hukum, ada persamaan hak dan kewajiban bagi semua orang warga negara terhadap kebebasan berpolitik, berserikat, mengeluarkan pendapat, baik tertulis maupun lisan. Mendirikan serta masuk menjadi anggota partai politik, tidak diberikan pembatasan-pembatasan adanya kebebasan memilih dan memeluk agama atau kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa, serta menjalankan ibadah menurut kepercayaannya masing-masing tanpa adanya paksaan dari pihak penguasa ataupun golongan lain. Demokrasi sebagai dasar hukum bernegara ini tercermin dalam pasal 1 ayat (2) kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang Dasar 1945. Hal ini merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjalankan pemerintahan suatu negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya pemerintahan dapat terjamin.<sup>46</sup>

Demokrasi terus berkembang hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan.<sup>47</sup> Bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu praktek setiap negara negara tidak selalu sama, namun demikian sebuah negara dapat dinyatakan demokrasi apabila telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut.

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. Ada kebebasan menyatakan pendapat;

---

<sup>46</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm 19.

<sup>47</sup> Bagir manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang*, Makalah Lokakarya Pancasila, (Bandung , Unpad, 1994), hlm. 2.

- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. Ada kesempatan untuk dipilih menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara.
- e. Ada hak bagi aktivis berkampanye untuk memperoleh dukungan suara;
- f. Terdapat berbagai sumber inspirasi;
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur.

Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung berdasarkan keinginan rakyat.<sup>48</sup>

### 3. Hierarki Norma Hukum (*stufentheorie hans Kelsen*)

Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.<sup>49</sup>

Dalam buku **Hans Kelsen** “*General Theori of Law and State*” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie dengan judul *Teori Hans Kelsen tentang hukum* antara lain bahwa<sup>50</sup> analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu,

---

<sup>48</sup> Arent, *Negara Hukum, Kumpulan essai* Prof. DR. R Sri Sumantri, M. S.H hlm. 58. Liyphard, dalam bagir manan dan kuntana magnar, *Kedaulatan Rakyat , Hak asasi Manusia*, . (Jakarta Gaya Media, 1996),

<sup>49</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, Cetakan Pertama, (yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.48.

<sup>50</sup> Hans Kelsen, *teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya ( Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqic, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hlm 109.

menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang di bawah berlaku dan bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.<sup>51</sup>

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurutnya yaitu.

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi.
- b. sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- c. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya

---

<sup>51</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki . dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagis seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.<sup>52</sup> Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa :

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari
  - a. Konstitusi.
  - b. Kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi.
  - c. Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya.

---

<sup>52</sup> Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) hlm 6.

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

Dalamn Membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya diberi judul, *Law, state, and International Legal Order*. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu bebrbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat dari struktur norma (*Norm structure*), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihaqt dari struktur lembaga (*isntitutional structure*), maka *public authorities* terletak pada pada pada population.<sup>53</sup>

Dalam hal pembentukan norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa noorma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat akan yng disebut Infrastruktur.<sup>54</sup>

Oleh karena norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih hati-hati, sebab norma

---

<sup>53</sup> Maria Farida Indrati Sueprpto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Kanisius, 1998), hlm 26.

<sup>54</sup> Benyamin Akzin, *Lawa, State and International Legal Order*,: essays in Honor kelsen, Knoxville the University of Tennessee, 1964, hlm 3-5.



hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma hukum privat itu biasanya harus sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat oleh karena itu hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan apakah norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya : *allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky juga mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

- a. kelompok I *staatspundamentalnorm* ( *Norma Pundamental Negara* ).
- b. Kelompok II : *Staatgrundsetz* (aturan dasar/pokok negara).
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal).

- d. Kelompok IV *Verordnung dan autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)<sup>55</sup>

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut selalu ada tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

#### 4. Judicial Review

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang dasar dan Peraturan perundang-undangan konstitusional tidak dilanggara atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasi, dalam literatur yang ada terdapat tiga katorgori besar pengujian peraturan perundang-undangan dari perbuatan administrasi negara yaitu,<sup>56</sup>

- a. Pengujian oleh badan Peradilan (*Judicialk review*),
- b. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*),
- c. Pengujian oleh pejabat administrasi negara (*administrative review*).

Cappeletti. Dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) maupun pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan badan-badan yudisial. Sedangkan pengwasan politik adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial. (Lazimnya adalah lembaga politik).

---

<sup>55</sup> Hans Nawiasky, *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (Ensiedeln /Zurich/koln, benziger, cet. 2 1948), hlm 31 dst.

<sup>56</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial review*, Cetakan Pertama (yogyakarta: UII Press, 2005), hlm 73.

Baik pengawasan yudisial maupun politik umumnya mengkaji dan menilai atau mengujian ketentuan (*review*) apakah suatu undang-undang atauran peraturan atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan pemerintah yang ada (*existing*) atau akan diundangkan (akan dilaksanakan) bertentangan atau tidak dengan ketentuan Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi dari pada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai, dan wewenang menilai tersebut dalam perpustakaan kita disebut “hak menguji” (*toetsingsrecht*)<sup>57</sup>

Terlebih dahulu kita posisikan tentang istilah atau term dari *judicial review* itu sendiri. Sebab ahli hukum pada umumnya acapkali terjebak dalam penggunaan istilah *constitutional review*, *judicial review* dan hak menguji (*toetsingsrecht*). Konsepsi *judicial review* hadir dalam kerangka objek yang lebih luas, dibandingkan dengan konsep *constitutional review*, yang hanya sebatas pengujian konstitusional suatu aturan hukum terhadap konstitusi (UUD), sedangkan *judicial review* memiliki objek pengujian yang lebih luas, bisa menyangkut legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, tidak hanya sekedar UU terhadap UUD. Akan tetapi, pada segi subjek pengujinya, makna *judicial review* mengalami penyempitan, sebab *judicial review* hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan (*judiciary*), yang dilaksanakan oleh para hakim.

Sedangkan jika *constitutional review* subjek pengujinya dapat dilaksanakan oleh lembaga pengadilan (*judicial review*), lembaga legislatif (*legislative review*), lembaga eksekutif (*executive review*), atau lembaga lainnya

---

<sup>57</sup> Ibid, hlm. 73.

yang ditunjuk untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemberian hak uji inilah yang menjadi pengertian dari *toetsingsrecht*. *Judicial review* hanya berlaku jika pengujian dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara “*a posterior*,” artinya norma hukum tersebut telah diundangkan oleh pembentuk Undang-Undang.<sup>58</sup>

Jika Prolegnas berfungsi sebagai penyaring isi sekaligus instrumen dan mekanisme yang harus menjamin bahwa politik hukum harus selalu sesuai dengan cita-cita dan tujuan bangsa dan negara, maka dalam politik hukum nasional mudi disediakan juga institusi dan mekanisme pengujian atas peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, meskipun sebuah peraturan perundang-undangan, khususnya UU, telah diproses sesuai dengan prolegnas, ia masih mungkin untuk diuji lagi konsistensinya dengan UUD 1945 atau dengan peraturan yang lebih tinggi melalui *judial review*. *Judicial review* adalah pengujian oleh lembaga yudikatif yang konsistensinya ialah UU terhadap UUD atau peraturan-peraturan perundang undangan terhadap peraturan perundang yang lebih tinggi.<sup>59</sup>

Pengujian oleh hakim itu dapat dilakukan dalam bentuk institutional formal dan dapat pula dalam bentuk substansial. Suatu peraturan sebagai institusi dapat dimohonkan pengujian kepada hakim, dan hakim dapat menyidangkan perkara ‘*judicial review*’ itu dalam persidangan yang tersendiri, inilah bentuknya yang secara institutional-formal. Sedangkan dapat juga terjadi pengujian yang dilakukan oleh hakim secara tidak langsung dalam setiap proses acara di

---

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 2-7.

<sup>59</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Penegakan Konstitusi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hlm 37.

pengadilan. Dalam mengadili sesuatu perkara apa saja, hakim dapat saja atau berwenang mengesampingkan berlakunya sesuatu peraturan atau tidak memberlakukan sesuatu peraturan tertentu, baik seluruhnya (*totalitas*) ataupun sebagiannya. Mekanisme demikian ini dapat pula disebut sebagai '*judicial review*' yang bersifat prosessual, atau '*judicial review*' yang bersifat substansial.<sup>60</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Untuk memperoleh informasi serta penjelasan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan pokok permasalahan, diperlukan suatu metode penelitian ataupun pedoman dalam melakukan penelitian, sebab dengan menggunakan metode penelitian atau pedoman penelitian yang tepat dan benar akan diperoleh validitas data serta dapat mempermudah penulis dalam melakukan penelitian terhadap suatu masalah.

### **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang ditujuka dalam penelitian tesis ini penulis menggunakan metode doktrinal atau normatif , penelitian adalah suatu proses untuk menemukan aturan dan dekumen (*library research* ). Berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) hurup b ditempatkan

---

<sup>60</sup> Lebih lanjut dituliskan olehnya bahwa 'review' dapat dibedakan dari 'appeal', seperti yang dikatakan oleh Brian Thompson, "*If one appeals a decision, one is claiming that it is wrong or incorrect, and that the appellate authority should change the decision*". Sedangkan pada '*judicial review*', "*the court is not concerned with the merits of the case, whether the decision was right or wrong, but whether it was lawful or unlawful*". Seperti dikatakan oleh Lord Brightman: "*Judicial review is concerned, not with the decision, but with the decision-making process*". Lihat: Jimly Ashshiddiqie, *Judicial review: Pengawasan terhadap Kekuasaan Legislatif dan Regulatif dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, makalah dipublikasikan, 2002, hlm. 5.

Ketetapan MPR dalam susunan Hierarki Perundang-Undangan dan Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR NO. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai 2002. Maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi dan penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian hukum yang bersifat preskriptif dan deskriptif sebagaimana ilmu sosial dan ilmu alam. Penelitian ini fokusnya membaca dan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

## **2. Pendekatan Penelitian.**

Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam rangka aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan orang yang diteliti atau metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian.<sup>61</sup>

Pendekatan dalam Penulisan penelitian Tesis ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang menitik beratkan penulisan terhadap bahan data pustaka (*dekumen*) dan data sekunder. metode pendekatan yuridis normatif digunakan dengan maksud untuk membahas peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan Tesis penulis, selain itu menggunakan literature berupa, buku-buku, karya ilmiah, jurnal, dll. Dan pendekatan normatif yang penulis bahas antara lain adalah: Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute approach*), Pendekatan Kasus(*case approach*)

---

<sup>61</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis Dan Disertasi*. Cetakan. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 17.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian tesis ini dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*) digunakan untuk mengkaji dan menganalisis Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang yang berkaitan dengan isu hukum dalam tesis dan Pendekatan kasus (*case approach*) dengan cara melakukan telaah terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang mana dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Tap MPR dalam susunan Hierarki Perundang-Undangan dan Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR NO. I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai 2002 Pasca Lahirnya Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait *judicial review* Tap MPR dan peneliliti dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

### **3. Objek Penelitian**

Objek dari penelitian Thesis ini Yaitu, *pertama*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR NO. I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai 2002 dan *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan data-data

yang ada kaitannya dengan judul yang akan diteliti dengan cara menganalisis dan ditambah dengan buku-buku yang menunjang penelitian thesis ini.

#### **4. Data Penelitian Atau Bahan Hukum**

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **a. Bahan hukum Primer**

Data primer data yang diperoleh secara langsung Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR NO. I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai 2002 dan *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

##### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Naskah akademis, buku-buku, jurnal, media online, media cetak, hasil-hasil penelitian skripsi maupun tesis, hasil karya dari kalangan hukum, dan sebagainya yang berhubungan dengan tesis ini.

##### **c. Bahan Hukum Tersier**



Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya yang berhubungan dengan tulisan ini.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

Salah satu cara pengumpulan data yang otentik dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik dekumen dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 75/PUU- XII/2014 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 dan bahan hukum yang digunakan dengan studi kepustakaan yaitu mengkaji literatur-literatur termasuk informasi bahan primer, hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diperlukan dan relevan dengan penelitian, yang bersumber dari buku-buku, media pemberitaan, jurnal, serta sumber-sumber informasi lainnya seperti data yang terdokumentasikan melalui situs internet yang relevan untuk dikaji dalam penelitian tesis ini.

## **6. Analisis Atau Pembahasan**

Dalam menganalisa data yang digunakan dalam penelitian tesis karena menggunakan hukum normatif maka yang digunakan *analisis kualitatif* ini adalah *deskriptik analitis*, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan dan gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu teori-teori lama, atau dalam rangka menyusun teori-teori baru.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Suerjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan ketiga. (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 50.

Didalam penelitian tesis ini penulis menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang *judicial review* ketetapan MPR Pasca UU Nomor 12 tahun 2011, dimana nantinya akan mendapat penegasan dari beberapa pertimbangan hakim dalam memutus putusan tersebut yang diharapkan dapat memunculkan gagasan baru terkait tawaran pengujian Tap MPR dan dalam menganalisis data untuk menghasilkan kesimpulan, saran memberikan pemahaman yang jelas dan terarah dari hasil penelitian tesis ini.

Dan prosedur analisis bahan hukum yang ditempu melalui dua cara, *Pertama*, pemilahan bahan hukum, *kedua*, pengelompokan bahan hukum. Dan bahan-bahan hukum yang telah diklasifikasikan tersebut diinterpretasikan dengan suatu alur berpikir logis, yaitu; *tesa*(*teori-anti tesa (data) dan, sintesa (analisis)*).

### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan hukum disajikan guna memberikan gambaran secara keseluruhan mengenai pembahasan yang akan dirumuskan sesuai dengan kaidah atau aturan baku penulisan suatu karya ilmiah. Adapun sistematika penulisan hukum ini adalah;

BAB I Pendahuluan dalam bab ini menguraikan tentang; latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, landasan teori dan metode penelitian. sistematika penulisan. yang dipergunakan dalam rangka memberikan penjelasan secara garis besar mengenai pembahasan yang akan diuraikan dalam penelitian tesis ini.

Bab II Teori Negara Hukum dan Demokrasi: ini penulis akan menguraikan tentang tinjauan umum mengenai, teori negara hukum yaitu; pengertian negara

hukum, negara hukum indonesia, teori demokrasi, pengertian demokrasi, asas-asas atau prinsip-prinsip demokrasi, dan mengenai korelasi antara negara hukum dan demokrasi

Bab III ini membahas mengenai, Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, hierarki norma hukum, struktur norma dan struktur lembaga, tata susuna norma hukum, norma fundamental negara, aturan dasar atau aturan pokok negara, undang-undang formal, peraturan pelaksana dan peraturan otonom, tata susunan norma hukum Republik Indonesia, sistem norma hukum Indonesia menurut UUD, hubungan Pancasila dengan UUD 1945, hubungan UUD 1945 dengan Ketetapan, hubungan Pancasila dengan 1945, Tap MPR dan Undang-Undang, hubungan norma hukum dan norma per-uu, sejarah hierarki norma hukum Indonesia, hierarki dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, hierarki dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, hierarki dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, hierarki dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan membahas mengenai **teori *judicial review***, fungsi *judicial review*, hukum sebagai produk politik, *judicial review* dan demokrasi, karakter demokrasi dalam *judicial review*, sejarah *judicial review* di Indonesia yaitu; periode UUD 1945 (1945-1949), periode Konstitusi RIS, periode UUDS 1950, periode setelah setelah Dekrit Presiden 5 juli 1959 sampai dengan sebelum perubahan UUD 1945 (orde baru) dan terakhir masa Reformasi ( perubahan UUD 1945 ).

Bab IV membahas mengenai, nalisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU—XI/2013 dan Putusan No. 75/PUU-XII/2014 tentang *judicial review* Ketetapan MPR pasca lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yaitu,

diskripsi bahan hukum, hierarki dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, kewenangan Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Putusan Mahkamah Kontitusi No. 75/PUU-XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR No I/MPR/2003, latar belakang munculnya kembali Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, latar belakang pemohon mengajukan *judicial review* Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, alasan *judicial review* Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, alasan *judicial review* Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, dasar pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi tidak menerima permonan pemohon *judicial review* UU No. 12 Tahun 2011 dan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, konstruksi hakim mengadili dan tidak menerima permohonan para pemohon dalam *judicial review* UU No. 12 Tahun 2011, konstruksi putusan hakim mengadili dan menyatakan tidak menerima permohonan pemohon dalam *judicial review* Ketetapan MPR No. I/MPR//2003, implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian Ketetapan MPR yang masih berlaku, sekilas mengenai Ketetapan MPR/ No. I/MPR/2003 tentang peninjauan kembali materi dan status hukum Ketetapan MPR/S dari Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, analisis jumlah Ketetapan MPR yang masih belaku, tawaran terhadap pengujian Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, pengujian konstitusional Ketetapan MPR/S melalui *legislative review* (pengujian oleh lembaga legislatif MPR), *legislative preview* atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR/S

tidak perlu diuji karena sudah diuji pada Tahun 2003. Ketetapan MPR No. I/MPR//2003, dan Amandemen ke V UUD 1945.

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian tesis ini.

