

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Orde Reformasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) lahir Tahun 1998 merupakan akibat krisis berbagai bidang kehidupan kenegaraan. Dimulai dari krisis moneter dan ekonomi kemudian berkembang menjangkau segenap bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Bidang politik, ekonomi, dan sosial ditandai kerusakan tatanan ekonomi dan keuangan, pengangguran meluas, serta kemiskinan yang menjurus ketidakberdayaan masyarakat³. Apalagi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) semakin merajalela. Krisis politik dan hukum, khususnya konstitusi ditandai *executive heavy*⁴ yakni otoriter kepemimpinan nasional atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan yang disingkat dengan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan)⁵. Terjadilah krisis kepercayaan, ditandai demonstrasi mahasiswa

³ Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 9.

⁴ *Executive heavy* yang dimaksudkan bahwa pokok ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan sangat menguntungkan pihak penguasa; Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2011), hlm. 64.

⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959 tentang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959 mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945 berisi: (1) Menetapkan pembubaran Konstituante, (2) Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara, serta (3) Pembentukan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnja. Adapun nama naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan berlaku lagi ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana Undang-Undang Dasar yang disahkan pada Tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tertanggal 15 Februari 1946. Demikian dalam -, *Ensiklopedi Nasional Indonesia: Jilid 17 U - ZW* (Bekasi: PT Delta Pamungkas, 2004), hlm. 52; R.M. A.B. Kusuma (Ed.), *Lahirnya Undang-Undang Dasar*

berpuncak Tanggal 12 Mei 1998 di Universitas Trisakti yang menewaskan empat mahasiswa. Berbagai krisis ini menghendaki perubahan NKRI dengan meruntuhkan Orde Baru (Orba) dan melahirkan Orde Reformasi.

Pengunduran diri Soeharto sebagai Presiden RI Tanggal 21 Mei 1998 merupakan puncak keruntuhan Orba⁶. Jadi kelahiran Jaman Reformasi, sebagaimana pendapat Muchamad Ali Safa'at bahwa masyarakat tidak lagi melihat faktor penyebab otoritarian Orba hanya pada manusia sebagai pelaku, tetapi karena kelemahan sistem ketatanegaraan⁷. Sehingga reformasi bidang hukum menjadi salah satu tuntutan paling mendasar dan prioritas gerakan reformasi⁸.

Berdasarkan data Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sekjen MPR), Aidul Fitriciada Azhari menyebutkan paling tidak ada enam agenda reformasi, yakni: (1) amandemen UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan),

1945 : Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 603 - 624. Sementara itu, Butir (a) Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada Tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada Tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada Tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat”. Sehingga penulis menggunakan singkatan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) sebagai pembeda dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan yang disingkat dengan UUD NRI 1945. Kata asli memiliki arti (1) tidak ada campurannya; tulen; murni; (2) bukan peranakan; (3) bukan salinan (fotokopi, saduran, terjemahan); (4) baik-baik; tidak diragukan asal usulnya; (5) yang dibawa sejak lahir (sifat pembawaan); (6) (tempat) asal. Sebagaimana Departemen Pendidikan Nasional, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 94 sebagaimana <http://ebsoft.web.id/>, diakses tanggal 7 April 2015. Penjelasan penggunaan kata “perubahan” terdapat pada *footnote* nomor 10. Adapun penjelasan lebih lanjut penggunaan singkat dengan “UUD NRI 1945” pada *footnote* nomor 20.

⁶ Sekretariat Jendral MPR RI, **Proses Reformasi Konstitusional : Sidang Istimewa MPR 1998**, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2001), hlm. 13 - 23.

⁷ Muchammad Ali Safa'at, **Parlemen Bikameral (Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia)**, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010), hlm. 1 - 3.

⁸ Jimly Asshiddiqie, **Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Makalah**, (Jakarta: Seminar Pengkajian Hukum Nasional, 2005), hlm. 4.

(2) penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), (3) penegakan supremasi hukum, penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) serta pemberantasan KKN, (4) desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah, (5) mewujudkan kebebasan pers, serta (6) kehidupan demokrasi⁹.

Perubahan¹⁰ UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) sebagai hukum dasar NRI merupakan awal masa reformasi. Mustahil reformasi hukum terjadi tanpa dimulai perubahan hukum dasar. Reformasi bidang hukum dimulai dari perubahan fungsi hukum sebagai hal paling mendasar. Jika masa Orba, hukum lebih difungsikan sebagai alat legitimasi kekuasaan, maka pada masa reformasi, hukum harus menjadi sarana mewujudkan perikehidupan lebih tertib, demokratis, dan berkeadilan. Tim Kajian Perubahan UUD 1945 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya berpendapat bahwa reformasi bidang hukum harus dilakukan dengan:

1. Dimulai dari penyempurnaan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan);
2. Penataan kembali lembaga-lembaga hukum; dan
3. Perubahan mendasar sikap dan perilaku hukum para penyelenggara negara dan rakyat¹¹.

A. Mukthie Fadjar mengemukakan beberapa alasan UUD NRI 1945

⁹ Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 80.

¹⁰ Sri Soemantri Martosuwignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 162. Dalam Bahasa Inggris, istilah *to amend the constitution* yang berarti mengubah UUD dan *constitutional amendment* yang memiliki arti perubahan UUD mempunyai makna berbeda. Kata mengubah dan perubahan berasal dari kata dasar “ubah” sama dengan *to amend* atau *amendment*, dan pemakaian kata yang lebih tepat adalah *amendment*. Kata “*amendment*” diserap ke Bahasa Indonesia menjadi “perubahan”. Kata mengubah berarti menjadikan lain atau menjadi lain dari, sedangkan kata perubahan berarti berubahnya sesuatu (dari asalnya). Dengan demikian apabila disebut kata pengubahan berarti sama dengan “perubahan”, tetapi dalam Bahasa Indonesia resmi yang dipergunakan adalah kata “perubahan”. Sehingga karya ilmiah ini memakai kata “perubahan”.

¹¹ Tim Kajian Perubahan UUD 1945 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Perubahan UUD 1945 : Antara Teks dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 20.

(Sebelum Perubahan) perlu dilakukan perubahan, yaitu¹²:

1. Alasan historis

UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) didesain para pendiri negara kita sebagai UUD bersifat sementara¹³ sebagaimana dikatakan Soekarno yaitu sebagai *revolutiegrondwet*¹⁴ pada Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18 Agustus 1945. UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) mengandung gagasan revolusi Indonesia berwatak nasional dan sosial guna dekolonisasi dan perubahan sosial mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁵;

2. Alasan filosofis

Dalam UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) terdapat percampuran berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti antara paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik dan antara paham negara hukum dengan paham negara kekuasaan;

3. Alasan teoritis

Eksistensi konstitusi suatu negara pada hakikatnya untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, namun UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) lebih menonjolkan prinsip

¹² A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Hukum : Penyempurnaan UUD 1945*, **Makalah**, (Malang: Diskusi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 1998); A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-TRANS, 2003), hlm. 39.

¹³ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 410. Soekarno menyatakan: “Tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ‘ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat’. Nanti, kalau kita telah bernegara di suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.”

¹⁴ Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 48.

¹⁵ Aidul Fitriciada Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutiegrondwet : Tafsir Postkolonial atas Gagasan-gagasan Revolusioner Dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2011), hlm. xix.

totaliterisme (*staats idee integralistik*);

4. Alasan yuridis

Pasal (Psl.) 37 UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) mencantumkan klausul perubahan; dan

5. Alasan praktis-politis

Praktek UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) sering mengalami perubahan dan/atau penambahan baik di masa 1945 sampai dengan (s/d) 1949 maupun 1959 s/d 1998. Bahkan praktek politik sejak 1959 s/d 1998 kurang membatasi kekuasaan eksekutif dan beberapa ketentuan menimbulkan multiinterpretasi, sehingga dimanipulasi Presiden Soekarno dan Soeharto.

Moh. Mahfud M.D. menyebutkan empat kelemahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) yakni:

1. Membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai;
2. Terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan UU maupun dengan Peraturan Pemerintah (PP);
3. Memuat beberapa ketentuan *ambigu* atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden; dan

4. Lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya¹⁶.

Gagasan perubahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) kembali muncul dalam perdebatan pemikiran ketatanegaraan dan menemukan momentum di era reformasi dengan dilakukannya perubahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) oleh MPR. Pada Sidang Tahunan (ST) MPR Tahun 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) yaitu sepakat untuk:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan);
2. Mempertahankan bentuk NKRI;
3. Mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);
4. Memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) ke dalam Batang Tubuhnya; dan
5. Menempuh cara addendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan)¹⁷.

Konstitusi NKRI telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan pertama merupakan hasil Sidang Umum (SU) MPR Tahun 1999 dari Tanggal 14 s/d 21 Oktober 1999. Perubahan pertama yang ditetapkan Tanggal 19 Oktober 1999 ini meliputi Psl. 5 Ayat (1), Psl. 7, Psl. 9, Psl. 13 Ayat (2), Psl. 14, Psl. 15, Psl. 17 Ayat (2) dan (3), Psl. 20, dan Psl. 21 UUD NRI 1945. Arah perubahan pertama Konstitusi NKRI ialah membatasi kekuasaan Presiden dan

¹⁶ Muchammad Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 1, 2.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 2.

memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

Perubahan kedua sebagai hasil ST MPR Tahun 2000 yang dilaksanakan sejak Tanggal 7 s/d 18 Agustus 2000. Perubahan kedua yang ditetapkan pada tanggal akhir sidang meliputi Psl. 18, Psl. 18A, Psl. 18B, Psl. 19, Psl. 20 Ayat (5), Psl. 20A, Psl. 22A, Psl. 22B, Bab IXA, Psl. 25E, Bab X, Psl. 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Psl. 27Ayat (3), Bab XA, Psl. 28A, Psl. 28B, Psl. 28C, Psl. 28C, Psl. 28D, Psl. 28E, Psl. 28F, Psl. 28G, Psl. 28H, Psl. 28I, Psl. 28J, Bab XII, Psl. 30, Bab XV, Psl. 36A, Psl. 36B, dan Psl. 36C UUD NRI 1945. Perubahan kedua ini meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci mengenai HAM.

Perubahan ketiga adalah hasil ST MPR Tahun 2001 pada Tanggal 1 s/d 9 November 2001. Perubahan ketiga yang ditetapkan pada tanggal akhir sidang ini mengubah atau menambah ketentuan-ketentuan Psl. 1 Ayat (2) dan (3), Psl. 3 Ayat (1), (3), dan (4), Psl. 6 Ayat (1) dan (2), Psl. 6A Ayat (1), (2), (3), dan (5), Psl. 7A, Psl. 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Psl. 7C, Psl. 8 Ayat (1) dan (2), Psl. 11 Ayat (2) dan (3), Psl. 17 Ayat (4), Bab VIIA, Psl. 22C Ayat (1), (2), (3), dan (4), Psl. 22D Ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Psl. 22E Ayat(1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Psl. 23 Ayat (1), (2), dan (3), Psl. 23A, Psl. 23C, Bab VIIIA, Psl. 23E Ayat (1), (2), dan (3), Psl. 23F Ayat (1) dan (2), Psl. 23G Ayat (1) dan (2), Psl. 24 Ayat (1) dan (2), Psl. 24A Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Psl. 24B Ayat (1), (2), (3), dan (4), serta Psl. 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) UUD NRI 1945. Materi perubahan ketiga meliputi ketentuan tentang asas-asas landasan

bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum (Pemilu).

Perubahan keempat merupakan hasil ST MPR Tahun 2002, tepatnya Tanggal 1 s/d 11 Agustus 2002. Perubahan dan/atau penambahan dalam perubahan keempat yang ditetapkan pada Tanggal 10 Agustus 2002 ini meliputi Psl. 2 Ayat (1); Psl. 6A Ayat (4); Psl. 8 Ayat (3); Psl. 11 Ayat (1); Psl. 16; Psl. 23B; Psl. 23D; Psl. 24 Ayat (3); Bab XIII, Psl. 31 Ayat (1), dan (2), (3), (4), dan (5); Psl. 32 Ayat (1) dan (2); Bab XIV, Psl. 33 Ayat (4) dan (5); Psl. 34 Ayat (1), (2), (3), dan (4); Psl. 37 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Psl. I, II, dan III; serta Aturan Tambahan Psl. I dan II UUD NRI 1945¹⁸. Materi perubahan pada perubahan keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, aturan peralihan serta aturan tambahan.

Hukum Tata Negara (HTN) Indonesia mengalami masa perubahan sangat besar. Perubahan terjadi pada hampir keseluruhan substansi. Naskah UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) memiliki isi 71 (tujuh puluh satu) butir ketentuan.

¹⁸ Perubahan dan/atau penambahan tersebut merupakan substansi Butir (e) sebagai butir terakhir yang ditetapkan MPR pada Perubahan Keempat, selain: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada Tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada Tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada Tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat; (b) penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat, "Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 Tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan"; (c) pengubahan penomoran Pasal 3 Ayat (3) dan Ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 3 Ayat (2) dan Ayat (3); Pasal 25E Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25A; dan (d) penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan pengubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.

Setelah perubahan menjadi 199 (seratus sembilan puluh sembilan) butir ketentuan¹⁹. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa hasil perubahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) dapat dikatakan sebagai sebuah konstitusi baru dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” atau disingkat UUD NRI 1945²⁰.

Perubahan mendasar kehidupan ketatanegaraan Indonesia terjadi sejak perubahan pertama dan kedua. Yakni antara lain pereduksian kekuasaan lembaga eksekutif berupa pembatasan kekuasaan Presiden. Presiden tak lagi memegang kekuasaan legislatif dalam berbagai hal. Jika berkaitan hukum, Presiden harus memperhatikan pendapat DPR ataupun Mahkamah Agung (MA)²¹.

Perubahan lebih mendasar terdapat pada perubahan ketiga Konstitusi NKRI. Paradigma supremasi institusi yang ditempati MPR berubah menjadi paradigma supremasi konstitusi. Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) menyebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Ketentuan ini menunjukkan bahwa MPR merupakan lembaga negara tertinggi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*, hlm. 12.

²⁰ Nama keempat hasil perubahan UUD 1945 yang ditetapkan oleh MPR adalah sama, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi, sama dengan nama naskah UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) seperti penulis sebutkan pada *footnote* nomor 3. Sebagaimana disebutkan dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, ***Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999 - 2002***, Buku I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), hlm. 846, 851, 861, dan 873. Sejalan pendapat Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, ***Makalah***, (Jakarta: Seminar di Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2003), hlm. 1 sebagaimana tersebut di atas. Doktrin atau pendapat para sarjana merupakan salah satu sumber HTN formil disamping perundang-undangan, yurisprudensi, kebiasaan atau konvensi, dan traktat, demikian dalam B. Hestu Cipto Handoyo, ***Hukum Tata Negara Indonesia : Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi***, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 39. Sehingga penulis menggunakan singkatan hasil perubahan Konstitusi NKRI dengan UUD NRI 1945.

²¹ Didit Hariadi Estiko, ***Perubahan UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Sistem Hukum***, (Jakarta: Tim Hukum Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretaris Jendral MPR, 2001), hlm. 33.

negara yang lain berkedudukan di bawah MPR. Lembaga-lembaga negara lainnya tidak dapat membatalkan segala putusan MPR karena memiliki kedudukan lebih rendah. Penjelasan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) menegaskan bahwa MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.

Setelah perubahan ketiga UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan), bunyi Pasal 1 Ayat (2) tersebut menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ketentuan ini membawa implikasi²² luar biasa terhadap kedudukan MPR. Sebelum perubahan berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tapi setelah perubahan menjadi lembaga negara yang setara dengan lainnya, Yakni DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, MA, Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sehingga logis MPR tidak memiliki tugas menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) sebagaimana sebelum perubahan UUD NRI 1945. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) dilakukan secara langsung oleh rakyat dengan akibat sangat signifikan terhadap tugas MPR tersebut.

Soewoto Mulyosudarmo berpendapat bahwa formula ketentuan tersebut lebih realistis, dalam arti menampung prinsip ketatanegaraan sekaligus, yaitu kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan parlemen²³. Perubahan keempat adalah sebuah keharusan, karena Pilpres secara langsung memiliki konsekuensi Presiden langsung bertanggung jawab kepada pemilih. Dan terkait

²² Implikasi berarti (1) keterlibatan, (2) maksud atau pengertian yang tidak disebutkan secara langsung. Demikian tersebut pada Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Modern English Press, 2002), hlm. 562.

²³ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, 2004), hlm. 4.

komposisi MPR juga terjadi perubahan karena terdapat penghapusan Utusan Golongan dan pelembagaan Utusan Daerah menjadi DPD dalam MPR.

Secara nyata, sebagaimana disebutkan Titik Triwulan Tutik yang melandaskan pada pendapat Sri Soemantri Martosuwignyo bahwa setelah perubahan ketiga UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan presidensiil. Karakteristik sistem ini terlihat antara lain;

1. Prosedur dan mekanisme Pilpres yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan
2. Sistem pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden (Wapres) atas kinerjanya sebagai lembaga eksekutif yang tidak kepada MPR.

Karena MPR tidak lagi dimanifestasikan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat²⁴.

Safa'at, dalam makalah "Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia" berpendapat bahwa perubahan tersebut setidaknya membawa 5 (lima) konsekuensi dasar, yakni:

1. Penegasan pelaksanaan prinsip demokrasi sebagai wujud kedaulatan rakyat harus mengikuti prinsip negara hukum dengan puncak supremasi konstitusi (pemilik otoritas atau kekuasaan tertinggi dalam

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 3, 4. Peristiwa ketatanegaraan seperti ini merupakan wujud nyata pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya pasca kemerdekaan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perjalanan sejarah perkembangan demokrasi itu sendiri (Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945 – 1980-an*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 1.

mengatur kehidupan bernegara adalah konstitusi²⁵) ;

2. MPR tidak memegang kekuasaan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara;
3. Pelaksana kedaulatan rakyat adalah organ-organ konstitusi sesuai ketentuan UUD, sehingga tidak lagi dibedakan secara hirarki²⁶ s (setidaknya dapat dikatakan sederajat), tetapi dapat dibedakan menurut fungsi dan wewenangnya;
4. Terjadi perubahan wewenang lembaga-lembaga negara, khususnya MPR; dan
5. Terjadi perubahan hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi²⁷.

MPR sebelum perubahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Menetapkan UUD;
2. Mengubah UUD;
3. Menetapkan GBHN;
4. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wapres;
5. Membuat putusan yang tidak dibatalkan oleh lembaga negara lainnya;

²⁵ Penulis memaknai supremasi konstitusi sedemikian sebagai hasil analogi pemaknaan supremasi hukum yaitu hukumlah yang memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi dalam mengatur kehidupan bernegara. Suko Wiyono, *Supremasi Hukum Dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Gaung Persada Press, 2008), hlm. 1.

²⁶ Hirarki merupakan kata serapan dari Eropa yang secara leksikal berarti susunan tingkatan derajat dalam pemerintahan, organisasi, dan sebagainya. W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), hlm. 359.

²⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, **Makalah**, (Malang: Lokakarya oleh Pusat Pengkajian MPR RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012), hlm. 1. Makalah ini juga dimuat dalam <https://www.mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-1321247847.pdf>, diakses tanggal 29 Nopember 2014.

6. Memberikan penjelasan/penafsiran terhadap putusan MPR;
7. Meminta pertanggungjawaban Presiden di tengah masa jabatannya karena dakwaan pelanggaran melalui persidangan istimewa; dan
8. Memberhentikan Presiden.

Sedangkan tugas dan wewenang MPR setelah menjadi lembaga tinggi negara adalah:

1. Mengubah dan menetapkan UUD;
2. Melantik Presiden dan/atau Wapres;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD;
4. Memilih dan menetapkan Presiden dan/atau Wapres dalam keadaan Presiden dan/atau Wapres berhalangan tetap;
5. Melantik Wapres menjadi Presiden apabila Presiden berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya;
6. Memilih dan melantik Wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres; serta
7. Memilih dan melantik Presiden dan Wapres apabila keduanya berhenti secara bersamaan.

Sesuai pendapat Safa'at mengenai salah satu konsekuensi dasar perubahan UUD NRI 1945 yakni terjadi perubahan wewenang MPR. Perbandingan tugas serta wewenang MPR antara sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI 1945 menunjukkan penghapusan sebuah tugas MPR yaitu menetapkan GBHN.

Ketentuan bahwa ketetapan (Tap) MPR merupakan produk hukum dalam UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) tidak ada. Jenis peraturan perundang-

undangan pada Batang Tubuh UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) hanya ada 3 (tiga). Yaitu: (1) Undang-Undang (UU) sebagaimana disebutkan Psl. 5 *juncto (jo)* Psl. 20; (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sesuai ketentuan Psl. 22; dan (3) PP pada Psl. 5 Ayat (2) UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan)²⁸. Tap MPR maupun Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/S) mulai muncul dalam tata hukum di Indonesia sejak dikeluarkan Tap MPRS No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.

Kekuatan hukum Tap MPR/S pada masa UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) terdapat pada Penjelasan Umum UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) tentang Sistem Pemerintahan Negara No. III. Bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*). MPR menetapkan GBHN, mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wapres. MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi. Sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan MPR.

Berlandaskan Psl. 3 UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) bahwa Tap MPR merupakan produk hukum lembaga tertinggi negara bersubstansikan ketentuan-ketentuan pokok sebagai pencerminan keinginan dan pernyataan keseluruhan rakyat yang harus dicapai dalam waktu paling lama 5 (lima) tahun. Sehingga Tap MPR dalam rangka menetapkan GBHN sesungguhnya tidak hanya berupa Tap khusus mengenai GBHN. Namun seluruh Tap produk MPR pada hakikatnya merupakan GBHN.

²⁸ Sri Soemantri Martosuwignyo, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya CV, 1985), hlm. 11.

Oleh karena itu peniadaan tugas MPR menetapkan GBHN memiliki implikasi ketidakpastian hukum eksistensi Tap MPR/S secara menyeluruh. Dalam rangka menghindari kejadian ini, diadakanlah agenda peninjauan kembali terhadap Tap MPR/S yang dikeluarkan sejak Tahun 1966 s/d 2002 sebagaimana ketentuan Psl. I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang menugaskan MPR untuk melakukan peninjauan materi dan status hukum Tap MPR/S untuk diambil putusan pada Sidang MPR Tahun 2003.

Tanggal 7 Agustus 2003 MPR menetapkan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002” (untuk selanjutnya disebut Tap MPR No. I/MPR/2003). Sebagai hasil kerja Forum Permusyawaratan Sidang-sidang MPR Periode 1999 s/d 2004. Bahwa MPR sejak Tahun 1960 s/d 2002 memiliki 139 (seratus tiga puluh sembilan) Tap. Berdasarkan Tap MPR No. I/MPR/2003 (sebagaimana terlampir) ke-139 Tap ini diklasifikasikan dalam 6 (enam) kelompok, yaitu:

- I. Psl. 1 berupa Tap MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebanyak 8 Tap;
- II. Psl. 2 berupa Tap MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 Tap);
- III. Psl. 3 adalah Tap MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku s/d terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004 (8 Tap);
- IV. Psl. 4, Tap MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku s/d terbentuknya

UU (11 Tap);

- V. Psl. 5, Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku s/d ditetapkannya peraturan tata tertib oleh MPR hasil Pemilu 2004 (5 Tap); dan
- VI. Psl. 6, Tap MPR/S yang dinyatakan tidak perlu lagi dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Tap)²⁹.

Keseluruhan Tap MPR/S tersebut menurut sifatnya mempunyai ciri-ciri yang dapat dibedakan dalam 6 (enam) kelompok, yaitu Tap MPR/S yang bersifat:

- 1. Mengatur dan memberikan tugas kepada Presiden;
- 2. Penetapan atau *beschikking*;
- 3. Mengatur ke dalam atau *interne regelingen*;
- 4. Deklaratif;
- 5. Rekomendasi; dan
- 6. Perundang-undangan.

Tap MPR, sebenarnya merupakan “barang haram” yang dipelihara dalam tertib hukum di Indonesia, demikian pendapat Harun Al-Rasyid dalam wawancara dengan *Jakarta News FM* pada tanggal 19 September 2000. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa idealnya, HTN hanya mengenal UUD atau UU dan tidak mengenal Tap MPR. Namun, selama ini Tap MPR diperlakukan sebagai sumber hukum di bawah UUD serta di atas UU. Padahal, seharusnya bila MPR membuat

²⁹ Pengklasifikasian Tap MPR tersebut, penulis sarikan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 s/d Tahun 2002*, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2012), hlm. 1 – 33. Hal ini juga diuraikan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Kajian Terhadap Kedudukan Tap MPR Pasca Penetapan UU No. 12 Tahun 2011, Kerangka Acuan Lokakarya*, (Malang: Pusat Pengkajian MPR-RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012), hlm. 1, 2.

peraturan baru, maka harus dituangkan dalam UUD. Tumpang tindih peraturan hukum ini mengindikasikan sistem hukum Indonesia amburadul. Karena itu, ditegaskan Rasyid, seiring dengan semangat reformasi, semua Tap MPR harus dihapuskan³⁰.

Hakikat NKRI menurut A. Hamid S. Attamimi ialah desa yang sangat besar dengan unsur-unsur dan wawasan modern. Apabila desa merupakan perwujudan berorganisasinya orang perorangan melalui keluarga-keluarga ke dalam bentuk paguyupan-paguyupan masyarakat, maka NKRI merupakan perwujudan berorganisasinya paguyupan-paguyupan masyarakat itu ke dalam bentuk negara³¹. Oleh karena itu, negara kita yang diproklamasikan oleh Soekarno – Hatta pada Tanggal 17 Agustus 1945 dengan hukum dasar UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) yang ditetapkan PPKI Tanggal 18 Agustus 1945 adalah negara yang berdasar atas hukum atau *rechtstaat*³² dalam arti bahwa

³⁰ Pendapat Harun Al-Rasyid tersebut di atas mengemuka ketika terbit Keputusan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang mencopot Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) Jenderal Rusdihardjo. Dari sisi HTN, kata Harun Al-Rasyid, bukan keputusan Presiden memecat Kapolri yang tidak sah, tapi justru keberadaan Tap MPR itu sendiri. (<http://tempo.co.id/harian/fokus/45/2,1,10,id.html>, diakses tanggal 29 Nopember 2014). Bersama Sri Soemantri Martosuwignyo, Harun Al-Rasyid dalam seminar "Penerapan Ketetapan MPR oleh Pemerintah" yang diadakan Lembaga Pemantau dan Kajian Reformasi Total di Jakarta pada tanggal 28 September 2000 mengatakan bahwa Tap MPR No. VII/MPR/2000 mengenai Peran TNI dan Peran Polri tidak memiliki landasan hukum. Tap ini dinilai telah melampaui batas. Yakni mengatur materi konstitusi mengenai peran TNI dan Polri. Tap MPR mestinya mengatur kebijakan MPR saja, bukan mengatur materi konstitusi seperti susunan ketatanegaraan dan tugas-tugas ketatanegaraan (lihat: Sri Soemantri Martosuwignyo, *Op. Cit.*, hlm. 55). Sehingga membenarkan Presiden melandaskan pemberhentian dan pengangkatan Kapolri pada UU No. 28/1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (<http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2000/09/28/0042.html>, diakses tanggal 29 Nopember 2014).

³¹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, **Disertasi**, (Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 93. Sebagaimana eksplorasi Aidul Fitriciada Azhari, ***Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945***, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 21 - 24.

³² Kata "*rechtstaat*" berasal dari Bahasa Belanda atau dalam Bahasa Inggris disebut "*constitutional state*" yang memiliki arti sebagai negara hukum, yakni negara dimana hukum merupakan dasar kekuasaan atau sumber segala kekuasaan untuk mengatur dan menegakkan negara (Yan Pramadya Puspa, ***Kamus Hukum : Edisi Lengkap Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris***, (Semarang: CV Aneka, 1977), hlm. 713.

NKRI merupakan sebuah negara pengurus atau *verzorgingsstaat* sesuai alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 yakni negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan kedilan sosial. Salah satu pilar utama dalam mewujudkan prinsip *rechtstaat* sebagai negara pengurus yaitu adanya pembentukan peraturan perundang-undangan atau *wettelijke regels*³³.

Secara ontologis, tugas negara dalam mengemban penyelenggaraan kesejahteraan umum memberikan arti penting adanya pembentukan peraturan perundang-undangan. Hakikat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk mengurus negara dalam rangka mencapai cita-cita dan tujuan kehidupan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan (hankam) maupun di bidang hukum. Sehingga secara aksiologis eksistensi fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi semakin *urgent*.

Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan pendapat T. Koopmans bahwa manfaat dari adanya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan akan semakin terasa diperlukan di negara hukum modern atau *verzorgingsstaat*. Karena tujuan utamanya yaitu melakukan modifikasi atau perubahan kehidupan masyarakat dalam bernegara (*de wetgever streeft neet meer primair naar codificatie maar naar modificatie*). Jadi lebih dari sekedar menciptakan kodifikasi norma dan nilai kehidupan bernegara³⁴.

³³ http://riswantokemal.blogspot.com/2013/01/kedudukan-tap-mpr-dalam-tata-susunan_7778.html, diakses tanggal 13 Oktober 2013.

³⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 2, 3.

Secara epistemologis, dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat mengenai eksistensi peraturan perundang-undangan yang baik, seperti bunyi Konsideran Butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (yang selanjutnya disingkat dengan UU No. 12/2011). Maka perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan melalui cara dan metode yang pasti, baku, serta standar. Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Tap MPR. Namun keberadaannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dalam rangka merealisasikan cara dan metode tersebut sampai sekarang masih menimbulkan kesan “kadang muncul - kadang tenggelam”. Hal ini mengindikasikan bahwa eksistensi Tap MPR dalam hirarki norma hukum Indonesia³⁵ belum memiliki kepastian hukum.

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan pada awal histori pembentukan peraturan perundang-undangan NKRI yakni dengan terbitnya UU No. 1/1950 dan UU No. 2/1950 belum ditata secara hirarkis sesuai teori jenjang norma hukum Hans Kelsen dan/atau Hans Nawiasky³⁶. UU No. 1/1950 merupakan peraturan mengenai Jenis dan Bentuk Peraturan Pemerintah Pusat berdasar UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan). UU No. 2/1950 mengatur penetapan UU Darurat mengenai Penerbitan Lembaran Negara (LN) Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Mengumumkan Mulai Berlakunya UU Federal dan PP sebagai UU Federal berdasarkan Konstitusi RIS 1949.

Kemudian 3 (tiga) Surat Presiden kepada DPR juga belum ditata secara hirarkis. Pertama, No. 2262/HK/59 Tanggal 20 Agustus 1959 mengenai Bentuk

³⁵ Deskripsi ini dapat dilihat dalam Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2011), hlm. 22 - 24.

³⁶ <http://www.djpp.depukumham.go.id>, diakses tanggal 3 April 2013.

Peraturan-peraturan Negara. Kedua, No. 2775/HK/59 Tanggal 22 September 1959 mengenai Contoh-contoh Peraturan Negara. Ketiga No. 3639/HK/59 Tanggal 26 Nopember 1959 mengenai Penjelasan Atas Bentuk Peraturan Negara. Ketiganya memuat jenis peraturan perundang-undangan dengan urutan sebagai berikut³⁷: (1) UU, (2) PP, (3) Perpu, (4) Penetapan Presiden (Penpres), (5) Peraturan Presiden (Perpres), (6) PP untuk melaksanakan Perpres, (7) Keputusan Presiden (Kepres), dan (8) Peraturan/Keputusan Menteri (Per/Kepmen)³⁸.

Ketika masa awal Orba, DPR Gotong Royong (DPRGR) pada Tanggal 9 Juni 1966 mengeluarkan sebuah memorandum tentang sumber tertib hukum RI dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI dengan substansi: (a) pendahuluan berupa latar belakang penumpasan pemberontakan Gerakan Tiga Puluh September Partai Komunis Indonesia atau G.30.S/PKI, (b) sumber tertib hukum RI, (c) bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI, dan (d) bagan/skema susunan kekuasaan NRI.

Memorandum tersebut diangkat menjadi Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam Sidang MPRS Tanggal 20 Juni s/d 5 Juli 1966. Tap ini mengatur mengenai bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI dengan hirarki seperti berikut:

1. UUD NRI 1945,
2. Tap MPR,
3. UU/Perpu,
4. PP,

³⁷ Soehino, *Tertib Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM, 2011), hlm. 5, 6.

³⁸ H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 108, 109.

5. Kepres, dan
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya:
 - Permen,
 - Instruksi Menteri (Inmen),
 - Dan lain-lainnya³⁹.

Keberadaan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut sangat *exist* pada masa kekuasaan Orba. Tap ini ditetapkan menjadi Tap MPR No. V/MPR/1973 dalam Sidang MPR Tahun 1973. Kemudian Sidang MPR 1978 menetapkannya menjadi Tap MPR No. IX/MPR/1978.

Urgensi Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 menurut A.H. Nasution dalam buku “Tap-tap MPRS Tonggak Konstitusionil Orde Baru” adalah:

1. Memiliki substansi sebagai pencerminan cita-cita hukum (*rechtsidee*) para tokoh Orba yang dinyatakan secara resmi untuk pertama kalinya;
2. Dipertahankannya sebagai satu-satunya Tap MPRS yang bersifat yuridis-konstitusionil (yuridis-formil); dan
3. Memuat asas-asas dan dasar-dasar hukum yang paling prinsipil bagi pembentukan suatu tata hukum Indonesia yang baru di kemudian hari berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan)⁴⁰.

Pada masa reformasi, “eksistensi” Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 diganti dengan Tap MPR No. III/MPR/2000 mengenai Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan pada ST MPR Tahun 2000 namun tetap memandang Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-

³⁹ Rahimullah, *Hukum Tata Negara : Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Satyagama, 2006), hlm. 19.

⁴⁰ M. Mardoyo, *Suatu Pembahasan Mengenai Hasil-hasil Sidang MPR (S) Tahun 1966 Sampai Dengan 1973*, (Malang: Lembaga Penerbitan “Almamater” YPTP IKIP Malang, 1974), hlm. 9.

undangan yang penting. Psl. 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan RI adalah:

1. UUD NRI 1945,
2. Tap MPR,
3. UU,
4. Perpu,
5. PP,
6. Kepres, dan
7. Peraturan Daerah (Perda)⁴¹.

Tap MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan sudah tak sesuai hukum ketatanegaraan RI sebagaimana Konsideran Butir C Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10/2004). UU ini merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD NRI 1945⁴². Sebagaimana pendapat Ahmad Yani bahwa

⁴¹ Soehino, *Hukum Tata Negara : Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 2006), hlm. 9.

⁴² Psl. 20 UUD NRI 1945 berbunyi:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. **)

Psl. 20A Ayat (1) menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **). Sedangkan Psl. 21 adalah “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)”, dan Psl. 22A adalah “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **).”

sebelum dilakukan amandemen UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan), Tap MPR termasuk bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan, tetapi setelah amandemen, hirarki perundang-undangan yang paling tinggi adalah UUD NRI 1945⁴³. Psl. 7 Ayat (1) UU No. 10/2004 menyebutkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan RI adalah:

1. UUD NRI 1945,
2. UU/Perpu,
3. PP,
4. Perpres, dan
5. Perda.

Jadi UU No. 10/2004 mengeluarkan Tap MPR dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah NKRI.

Tetapi Tap MPR kembali dimasukkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan oleh sang pengganti UU No. 10/2004 yaitu UU No. 12/2011 yang sedang berlaku saat ini (hukum positif NKRI). Psl. 7 Ayat (1) UU No. 12/2011 menyebutkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. UUD NRI 1945,
2. Tap MPR,
3. UU/Perpu,
4. PP,
5. Perpres,
6. Perda Propinsi, dan

⁴³ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang & Peraturan Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 1.

7. Perda Kabupaten/Kota.

Persandingan hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap MPR No. III/MPR/2000, UU No. 10/2004, dan UU No. 12/2011 tentunya tidak lain merupakan persandingan tata urutan peraturan perundang-undangan yang dilakukan pada masa yang sama yaitu Masa Reformasi. Tapi memperlihatkan adanya suatu ke-tidak sama-an dengan indikasi “muncul - hilang - muncul” eksistensi Tap MPR sebagaimana tabel Tap MPR sebagaimana tabel 1.

Tabel 1
Persandingan Hirarki Peraturan Perundang-undangan
Pada Masa Reformasi

No.	Tap MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10/2004	UU No. 12/2011
1	UUD NRI 1945	UUD NRI 1945	UUD NRI 1945
2	Tap MPR	UU/Perpu	Tap MPR
3	UU	PP	UU/ Perpu
4	Perpu	Perpres	PP
5	PP	Perda	Perpres
6	Kepres		Perda Provinsi
7	Perda		Perda Kabupaten/Kota

Sementara itu, sebagaimana pendapat Pramudya bahwa paradigma lama memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial yang dianut oleh pemerintah Orba. Kemudian berganti dengan paradigma baru yang dianut Orde Reformasi

yang menjadikan hukum sebagai penampung aspirasi dan kebutuhan rakyat⁴⁴. Hukum merupakan implementasi dari kebijakan publik dengan bertujuan memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat. Fenomena ini berhasil meningkatkan eksistensi lembaga legislatif sebagai wakil rakyat yang mempunyai posisi tawar dalam penentuan kebijakan publik dari lembaga eksekutif. Sebagaimana diungkap di depan bahwa pada masa Orba, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan memiliki kewenangan untuk menerbitkan suatu Tap sebagai haluan negara (berwenang membuat produk hukum berupa Tap MPR). Sedangkan pada Masa Reformasi, MPR menjadi sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya dan tidak memiliki kewenangan untuk menerbitkan suatu Tap sebagai haluan negara (tidak berwenang membuat produk hukum berupa Tap MPR).

Deskripsi eksistensi/keberadaan Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia sesuai dengan Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011 di atas memiliki problem filosofis baik dari aspek ontologis, epistemologis, maupun aksiologis. Selain problem filosofis, terdapat juga problem yuridis, teoritis, dan sosiologis.

Ketidakpastian eksistensi Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan NKRI merupakan problem filosofis dalam aspek ontologis. Ketidakpastian demikian mengindikasikan keberadaan problem filosofis aspek epistemologis bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum terdapat cara dan metode yang pasti, baku, dan standar demi menghasilkan jenis peraturan perundang-undangan yang baik. Sehingga menimbulkan problem

⁴⁴ Pramudya, *Hukum Itu Penting*, (Salatiga: Sanggar Mitra Sabda, 2007), hlm. 99, 100, 104.

filosofis dalam aspek aksiologis, yakni terdapat ketidakpastian jaminan hukum terhadap perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dalam ranah keberadaan Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila.

Problem yuridis, menurut Matthias Klatt⁴⁵ yaitu tak bisa ditentukan tentang “apa hukumnya” yang tepat atau *legal indeterminacy*. Penyebab timbul problem yuridis ini, bisa karena ketidakjelasan makna atau *vagueness*, ke-ambiguan makna atau *ambiguity*, tak konsisten atau *inconsistency*, ataupun berbagai konsep yang mendasar mengindikasikan pertentangan. Hal ini dinamai Gallie sebagai konsep-konsep yang masih terbuka untuk dievaluasi (*evaluative openness*). UU No. 12/2011 (Psl. 10 s/d Psl. 14) tak mengatur materi muatan Tap MPR. Jadi, hanya mengatur materi muatan UU, Perpu, PP, Perpres, dan Perda. Sehingga menimbulkan problem yuridis karena tidak konsisten (*inconsistency*) ketika mengatur keberadaan Tap MPR dalam “Jenis, Hirarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan” sebagaimana Bab III UU No. 12/2011

Konsekuensi prinsip supremasi konstitusi ialah adanya pengadilan khusus guna menjamin kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah dengan aturan hukum yang berada di atasnya, demikian pendapat Kelsen. Namun, sampai saat ini di Indonesia belum ada aturan hukum (*vacuum of norm*) mengenai mekanisme pengujian Tap MPR. Psl. 9 UU No. 12/2011 hanya mengatur pengujian peraturan perundang-undangan sebatas UU terhadap UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Maka timbullah suatu permasalahan secara teoritis karena UU No. 12/2011 tidak mengatur mekanisme

⁴⁵ Matthias Klatt, *Making The Law Explicit : The Normativity of Legal Argumentation*, (Oregon: Oxford and Portland, 2008), hlm. 2, 262 - 264.

pengujian Tap MPR terhadap UUD NRI 1945⁴⁶. Pengujian Tap MPR bukan ranah kewenangan MK karena secara limitatif hanya berwenang (salah satunya) menguji UU terhadap Konstitusi NKRI. Sedangkan secara hirarkis perundang-undangan Tap MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU. Dua kali sudah Tap MPR di-*judicial review*; dua kali sudah Sang Penjaga Konstitusi menyatakan permohonan tersebut tidak dapat diterima (Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013 dan 75/PUU-XII/2014).

Dengan demikian mengakibatkan kemunculan problem sosiologis. Negara memiliki kewajiban melaksanakan pembangunan hukum secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Rakyat membutuhkan tehnik pembentukan peraturan perundang-undangan secara pasti, baku, dan standar. Namun kenyataan keberadaan Tap MPR dalam ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku (hukum positif/*ius constitutum* peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan) belum memberikan kepastian hukum bagi rakyat Indonesia.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah, maka guna penulisan disertasi, penulis mengambil tema mengenai “konstitusionalitas keberadaan Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan berpijak pada Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011”. Tema ini memiliki 2 (dua) rumusan masalah, yaitu:

⁴⁶ Dian Agung Wicaksono, *Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*, **Jurnal Konstitusi**, Volume 10 Nomor 1, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 151 – 154.

1. Apa implikasi perubahan kewenangan MPR terhadap produk hukum Tap MPR?
2. Bagaimana konstiusionalitas Tap MPR dalam Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011?

1.2. Tujuan Penulisan

Penulisan disertasi tentang konstiusionalitas eksistensi Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan melakukan kajian terhadap Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011 ini memiliki dua macam tujuan, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

1.2.1. Tujuan Umum

Tujuan umum penulisan disertasi adalah menemukan solusi problematika yuridis mengenai konstiusionalitas eksistensi Tap MPR pada tata susunan peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku di Indonesia dengan mengkaji secara mendetail terhadap Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011. Penulisan hasil penelitian ini mempunyai urgensi terhadap eksplorasi hukum ketatanegaraan atau *staatsrecht* khususnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*).

1.2.2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus penulisan disertasi ini adalah:

1. Menganalisis implikasi perubahan kewenangan MPR terhadap produk hukum Tap MPR; dan
2. Menemukan mengenai konstiusionalitas keberadaan Tap MPR dalam Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011.

1.4. Manfaat Penulisan

Manfaat penulisan penelitian disertasi sesuai dengan tujuan penulisan tersebut, juga terdapat 2 (dua) macam. Pertama, manfaat secara teoritis dan kedua, manfaat secara praktis.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penulisan adalah dalam rangka mengembangkan ilmu HTN terutama yang berkaitan dengan legislatif drafting khususnya menyangkut pembentukan UU dan umumnya pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penulisan disertasi ini adalah sebagai materi dalam melakukan kajian hukum secara nyata. D.H.M. Meuwissen berpendapat bahwa perihal tentang kajian hukum secara nyata meliputi berbagai jenis aktivitas hukum yaitu pembentukan, penemuan, serta bantuan hukum⁴⁷. Berbagai temuan pemikiran hukum dari hasil penelitian nantinya dimaksudkan untuk berpartisipasi dalam membangun kapasitas atau *capacity-building* pembentukan suatu UU sebagai bagian *rechtsvorming* atau pembentukan hukum di negara berbendera merah putih tercinta ini.

1.5. Orisinalitas Penulisan

Penelitian tentang konstitusionalitas Tap MPR pada hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dilakukan dengan mengkaji Psl. 7 Ayat

⁴⁷ Pendapat Bernard Arief Sidharta yang diikuti Akmal Boedianto, *Pembentukan Peraturan Daerah Tentang APBD yang Partisipatif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Disertasi*, (Malang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2008), hlm. 15.

(1) Butir b UU No. 12/2011 ini merupakan penelitian lanjutan penulis yang diawali dengan Penelitian Hibah Internal Universitas Esa Unggul⁴⁸.

Hasil penelitian awal penulis yakni (1) latar belakang keberadaan Tap MPR dalam Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011 adalah untuk memberikan kepastian hukum hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. (2) konstitusionalitas Tap MPR pada Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011 terletak pada ketentuan Psl. I Aturan Tambahan UUD NRI 1945⁴⁹. Berdasarkan hasil penelitian normatif penulis merekomendasikan bahwa agar materi Tap MPR di masa depan diagendakan ke dalam Amandemen Kelima UUD NRI 1945 dan/atau lebih tepat menjadi sebuah UU, maka perlu untuk dilakukan penelitian lebih lanjut⁵⁰.

Hingga kini belum ada penelitian lanjutan penulis tersebut. Namun terdapat beberapa penelitian terkait kedudukan Tap MPR sebagai berikut. Dian Agung Wicaksono meneliti “Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia”. Metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan yang memiliki hasil penelitian:

⁴⁸ Joko Widarto, *Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, **Lex Jurnalica**, Volume 11 Nomor 1, (Jakarta: Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Esa Unggul, April 2014), hlm. 76. Juga terdapat di <http://ejurnal.esaunggul.ac.id/index.php/Lex/article/view/390>, diakses tanggal 7 Oktober 2014.

⁴⁹ Ketentuan Konstitusi NKRI Psl. I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003”.

⁵⁰ Joko Widarto, *Loc. Cit.*

1. Posisi Tap MPR di bawah UUD NRI 1945 terderogasi oleh norma organik amanat konstitusi, sebab hanya UU yang bisa menjabarkan lebih lanjut norma konstitusi;
2. Eksistensi Tap MPR dalam hirarki memiliki konsekuensi bahwa materi Tap MPR dimungkinkan dijabarkan oleh peraturan perundang-undangan di bawah-nya;
3. Terdapat sebuah Tap MPR yang seharusnya dilakukan UU melakukan pembatasan HAM;
4. Timbul *terra incognita* kewenangan menguji Tap MPR; dan
5. Kepastian hukum sebagai hak konstitusional rakyat (konsekuensi konsepsi negara hukum) Indonesia mengalami cedera berkat keberadaan Tap MPR dalam tata susunan peraturan perundang-undangan⁵¹.

Della Sri Wahyuni meneliti “Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” guna penyusunan skripsi dengan dua masalah penelitian. Kesatu, mengenai eksistensi dan implikasi yuridis Tap MPR/S pada hirarki peraturan perundang-undangan. Kedua, tentang *judicial review* Tap MPR/S.

Penelitian Wahyuni menggunakan metode yuridis normatif yang bertumpu bahan hukum sekunder secara deskriptif analitis sehingga diperoleh hasil sebagai berikut. Bahwa dalam sistem hukum nasional, Tap MPR/S memiliki eksistensi

⁵¹ Dian Agung Wicaksono, *Op. Cit.*, hlm. 143 - 175.

yuridis sebagai peraturan perundang-undangan aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz*. Tingkatannya di bawah UUD NRI 1945 dan di atas UU.

Implikasi yuridis eksistensi Tap MPR/S tersebut adalah (secara materiil) Tap MPR/S harus sesuai (bersesuaian) dengan aturan dasar di atasnya yaitu UUD NRI 1945. Terhadap Tap MPR/S dapat dilakukan pengujian melalui mekanisme *legislative review*. Terdapat dua lembaga negara yang memiliki kewenangan menguji Tap MPR/S. Kesatu, MPR berdasarkan Tap MPR No. III/MPR/2000. Kedua, DPR berdasarkan Psl. 4 Tap MPR No. I/MPR/2003⁵².

Riswanto Kemal melakukan penelitian tentang kedudukan Tap MPR pada hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12/2011 dalam tinjauan politik hukum dan sosiologi dengan hasil berikut. Kesatu, penambahan Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan adalah karena kelalaian dan kealpaan ketika pembentukan UU No. 10/2004; bukan merupakan materi baru UU No. 12/2011 sebagaimana tersebut pada Penjelasan UU No. 12/2011.

Kedua, bahwa penyebab MK tak bisa menguji terhadap Tap MPR adalah:

1. Eksistensi Tap MPR adalah dibentuk lembaga tinggi negara (MPR);
2. Penataan lembaga negara setelah perubahan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) memunculkan MK yang hanya memiliki kewenangan *review* peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945; dan
3. MK tak berwenang melakukan uji materi Tap MPR⁵³.

⁵² Della Sri Wahyuni, *Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, **Skripsi**, Depok: Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, sebagaimana lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122508-PK%20IV%202077.8165..pdf, diakses tanggal 7 Juli 2013.

⁵³ http://riswantokemal.blogspot.com/2013/01/kedudukan-tap-mpr-dalam-tata-susunan_7778.html, diakses tanggal 7 Juli 2013.

Janpatar Simamora melakukan kajian terhadap “Problem Yuridis Keberadaan Tap MPR Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (*Juridical Problems of The Existance of Tap MPR in The Hierarchy of Indonesian Legislation According to Law Number 12 Year 2011*)”. Simamora menyimpulkan bahwa dimasukkannya kembali Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan, pada akhirnya melahirkan problem yuridis yang sangat serius untuk segera dituntaskan. Tap MPR bukanlah termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan.

Selain itu, MPR juga tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana dikenal pada masa berlakunya UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan). Oleh karenanya, maka menjadi tidak relevan bila kemudian produk hukum yang dikeluarkannya seperti Tap MPR ditempatkan lebih tinggi dari UU, di mana UU sendiri merupakan produk peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara (DPR dan Presiden) yang setara dengan MPR.

Penelitian Simamora berbeda dengan dengan penelitian ini, meski berpijak dari hal sama yakni eksistensi Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12/2011. Jika ia mengungkap problem yuridis-nya, maka penelitian ini menyelidiki implikasi yuridis serta konstitusionalitas-nya. Selain itu, Simamora memahami Tap MPR tersebut adalah termasuk Tap yang diterbitkan MPR setelah perubahan UUD NRI 1945. Sedang Tap MPR penelitian ini adalah Tap terbitan MPR sebelum amandemen Konstitusi NKRI sebagaimana ketentuan Psl. 2 dan Psl. 4 Tap MPR No. I/MPR/2003.

Simamora, selanjutnya menyebutkan bahwa tindakan hukum pencabutan keberadaan Tap MPR dari hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana pernah dilakukan pada saat pembentukan UU No. 10/2004 perlu dipikirkan pada masa mendatang. Walaupun kemudian dibutuhkan upaya hukum dalam rangka menjaga eksistensi Tap MPR itu sendiri, seyogyanya lebih tepat dimaknai sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgroungesetz*) yang merupakan pelengkap dari UUD. Upaya yang demikian jauh lebih berfungsi dan berdaya guna daripada sekadar menempatkan Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan⁵⁴.

Danu Budi Iswara melakukan penelitian guna penulisan tesis tentang kewenangan pengujian Tap MPR(S) menurut ilmu HTN dengan rumusan masalah:

1. Dapatkah dilakukan pengujian terhadap Tap MPR(S)? dan
2. Lembaga negara apakah yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR(S)?

Adapun kesimpulan hasil penelitian Iswara terhadap kedua permasalahan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Tap MPR/S berdasarkan UUD 1945 (Sebelum Perubahan) adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR/S dalam kedudukannya sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara. Oleh karena itu, lembaga negara lain yang kedudukannya berada di bawah MPR tidak bisa menguji Tap MPR/S ini.

⁵⁴ Janpatar Simamora, *Problem Yuridis Keberadaan Tap MPR Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, **Jurnal Legislasi Indonesia**, Volume 10 Nomor 3, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, September 2013), hlm. 219, 229.

UUD NRI 1945 mengkonstruksikan MPR bukan lagi sebagai lembaga yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sehingga kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Dalam rangka pelaksanaan pemisahan kekuasaan dan sistem *check and balances*, maka terhadap Tap MPR bisa dilakukan pengujian oleh lembaga negara lain. Pengujian terhadap Tap MPR sangat diperlukan dalam negara hukum untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional dan menjamin tata tertib peraturan perundang-undangan dalam sistem supremasi konstitusi.

2. Kewenangan Pengujian Tap MPR diberikan kepada MPR (lembaga konstituante), lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif. Kewenangan pengujian kepada MPR didasarkan pada kewenangan MPR untuk merubah dan menetapkan UUD, sehingga MPR bisa melakukan pengujian terhadap Tap MPR/S yang berlaku dengan ketentuan (Psl. 2 Tap MPR No. I/MPR/2003).

Kewenangan pengujian yang dimiliki oleh lembaga legislatif didasarkan bahwa Tap MPR mempunyai materi UU dan lembaga legislatif berwenang membuat UU, sehingga lembaga legislatif berwenang melakukan pengujian Tap MPR/S yang masih berlaku s/d terbentuknya UU (Psl. 4 Tap MPR No I/MPR/2003). Dan kewenangan pengujian oleh MK didasarkan pada kewenangannya untuk melakukan konstitusional *review* dan menguji UU terhadap UUD berdasarkan prinsip perlindungan terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara dan lembaga negara,

supremasi konstitusi, serta *check and balances*. MK berwenang menguji Tap MPR/S yang berlaku dengan ketentuan dan Tap MPR/S yang masih berlaku s/d terbentuknya UU (Psl. 2 dan Psl. 4 Tap MPR No. I/MPR/2003)⁵⁵.

Adapun identifikasi hasil kajian peneliti terhadap karya ilmiah disertasi ialah sebagaimana tabel 2.

Tabel 2
Identifikasi Hasil Kajian Terhadap Disertasi Terkait Eksistensi Tap MPR Pada Masa Reformasi

No.	Nama Penulis	Judul Penelitian	Permasalahan Penelitian	Tahun	Unsur Kebaruan
1.	Ernawati Munir ⁵⁶	Eksistensi UUD dan Tap MPR Dalam Sistem Perundang-undangan dan Mekanisme Ketatanegaraan	1. Eksistensi konsep ketentuan UUD NRI 1945 dan Tap MPR(S) yang merefleksikan dan mendukung terwujudnya Indonesia sebagai negara hukum	2000	Walau substansi proses awal pembentukan UUD NRI 1945 tidak dirumuskan dan ditetapkan MPR, namun MPR menerima UUD NRI 1945 sebagai UUD NKRI.

⁵⁵ Danu Budi Iswara, *Kewenangan Pengujian Tap MPR(S) Menurut Ilmu Hukum Tata Negara*, Tesis, (Malang, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2014), hlm. 1.

⁵⁶ Ernawati Munir, *Eksistensi Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan dan Dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960 – 2000, Disertasi*, (Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2000).

		Indonesia 1960 s/d 2000.	demokrasi 2. Kebimbangan produk hukum MPR (antara aturan ketatanegaraan yang diklasifikasikan ke dalam bentuk UUD dengan bentuk Tap MPR.		Setelah MPR terbentuk terdapat produk hukum Tap MPR sebagai instrumen legitimasi kekuasaan, kebijakan politik, ekonomi, dan sosial.
2.	Margarito Kamis ⁵⁷	Gagasan Negara Hukum Demokrat- is di Indonesia (Studi Sosio Legal Pembatas-	1. Pembatasan kekuasaan presiden periode 1999 s/d 2002 menimbulkan pergeseran kultur kepemimpinan dari masa Orla menuju Orba.	2004	Ide pembatasan kekuasaan yang lahir melalui fase sejarah yang panjang, ditandai adanya perlawanan terhadap kekuasaan absolut.

⁵⁷ Margarito Kamis, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia (Studi Sosio Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999 – 2002*, **Disertasi**, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

		an Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999 s/d 2002.	2. Tanggapan masyarakat setelah adanya perubahan hubungan antar lembaga negara oleh MPR.		Pergeseran pemerintahan demokratis dapat menjadi tirani mayoritas, dimana akan melahirkan tirani hukum yang membahayakan keadilan substantif.
3.	Febrian ⁵⁸	Hirarki Aturan Hukum di Indonesia	1. Bentuk aturan hukum. 2. Pihak yang berwenang membentuk aturan hukum. 3. Pengujian aturan hukum.	2004	Pengujian aturan hukum mensyaratkan dasar yuridis pengujian yang jelas. Tidak setiap aturan hukum dapat dijadikan dasar pengujian.

⁵⁸ Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, **Disertasi**, (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2004).

1.6. Desain Penelitian

Penelitian berdasar latar belakang masalah dengan permasalahan baik secara filosofis, yuridis, teoritis, maupun sosiologis. Ketidakpastian eksistensi Tap MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan merupakan problem filosofis dalam aspek ontologis. Hal ini mengindikasikan problem filosofis aspek epistemologis bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan belum memiliki teknik secara pasti, baku, dan standar. Dengan demikian menimbulkan problem filosofis aspek aksiologis yakni ketidakpastian jaminan perlindungan hak dan kewajiban Warga Negara Indonesia (WNI) dalam ranah eksistensi Tap MPR.

UU No. 12/2011, tepatnya Psl. 10 s/d Psl. 14 mengatur materi muatan peraturan perundang-undangan. Psl. 7 Ayat (1) menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD NRI 1945, Tap MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Propinsi, dan Perda Kabupaten/Kota.

Namun tidak ada satupun ketentuan yang mengatur mengenai materi untuk peraturan perundang-undangan berupa Tap MPR. Jadi dalam UU No. 12/2011 hanya mengatur materi muatan selain Tap MPR. Dengan kata lain, pengaturan materi muatan peraturan perundang-undangan dalam UU 12/2011 adalah untuk kepentingan pembentukan Perda, Perpres, PP, dan UU/Perpu. Inkonsistensi pengaturan ini menjadikan Tap MPR tidak jelas, sehingga menimbulkan problem yuridis.

Konsekuensi prinsip supremasi konstitusi, sebagaimana pendapat Kelsen adalah adanya pengadilan khusus guna menjamin kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah dengan aturan hukum yang berada di atasnya. Tapi di Indonesia belum ada aturan hukum mekanisme pengujian Tap MPR. Timbullah problem

teoritis. Psl. 9 UU No. 12/2011 hanya mengatur pengujian peraturan perundang-undangan sebatas UU terhadap UUD NRI 1945 dan pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU.

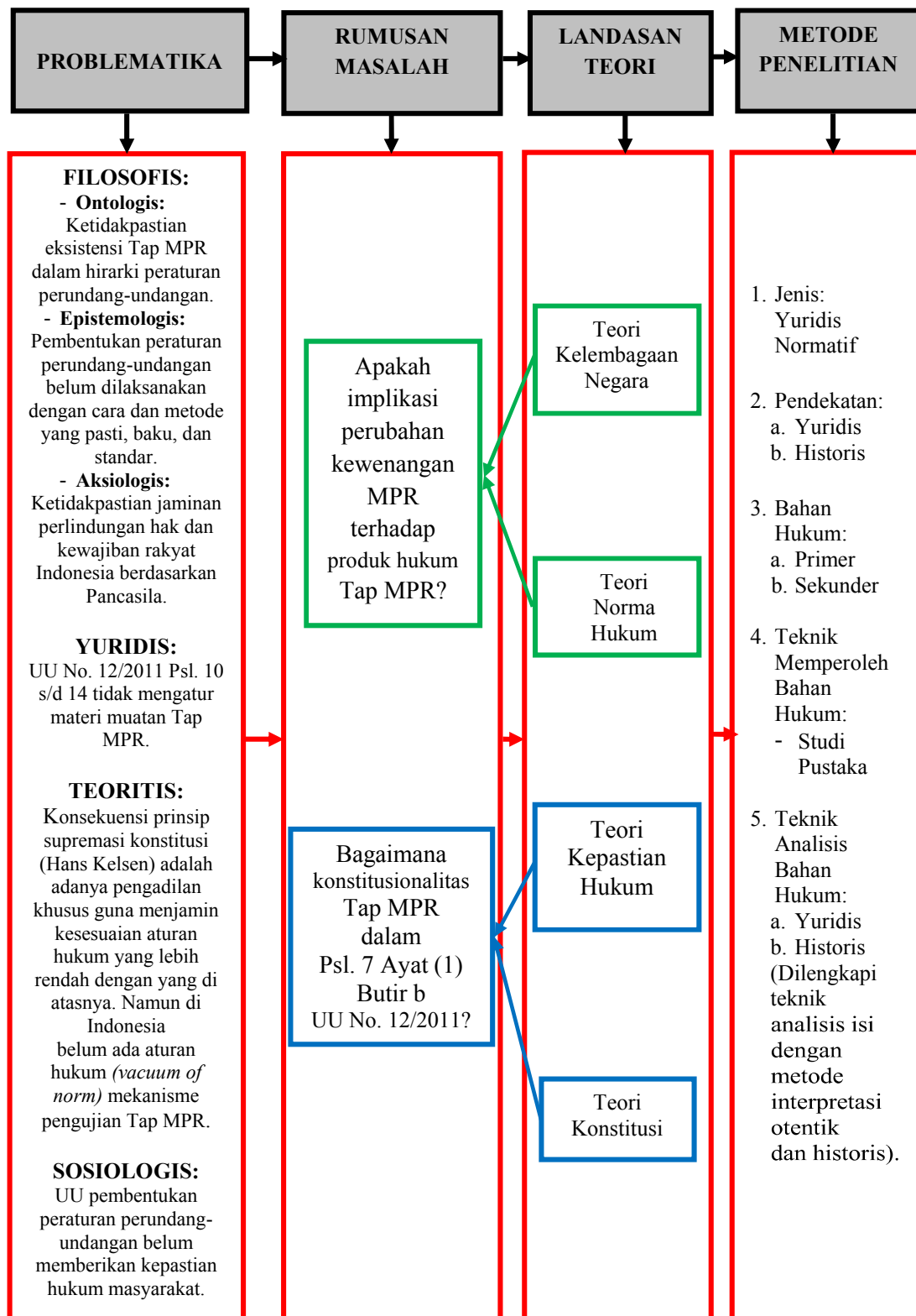
Oleh karena itu menimbulkan problem sosiologis. Sebab, guna memenuhi kebutuhan masyarakat berupa peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya tentang keberadaan Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, ternyata UU No. 12/2011 sebagai hukum positif belum memberikan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia.

Permasalahan hukum meliputi (1) apakah implikasi perubahan kewenangan MPR terhadap produk hukum Tap MPR? dan (2) bagaimana konstiusionalitas Tap MPR pada Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011?. Dasar pelaksanaan penelitian dan penulisan hasil penelitian adalah teori kelembagaan negara, teori norma hukum, teori kepastian hukum, dan teori konstitusi.

Pelaksanaan penelitian dilakukan dengan jenis penelitian hukum (yuridis) normatif yang menggunakan pendekatan yuridis dan historis. Bahan hukum meliputi bahan hukum primer maupun sekunder. Kedua jenis bahan hukum ini diperoleh dengan teknik studi pustaka.

Analisis penelitian dengan teknik yuridis dan historik (sebagaimana pendekatan penelitian), dilakukan setelah bahan hukum, baik primer maupun sekunder berhasil dikumpulkan. Dalam rangka memberikan hasil sebaik dan selengkap mungkin, maka analisis kedua jenis bahan hukum dilengkapi teknik analisis isi melalui metode interpretasi otentik dan historis. Desain penelitian ini dapat digambarkan sebagaimana bagan 1.

Bagan 1
Desain Penelitian



1.7. Metode Penelitian

Metode berasal dari Bahasa Inggris yakni *method*, Bahasa Latin, ialah *methodus*, dan Bahasa Yunani yakni *methodos-meta* yang berarti sesudah; di atas. Sedangkan *hodos* berarti suatu jalan; suatu cara. Van Peursen menerjemahkan pengertian metode secara harfiah, mula-mula sebagai suatu jalan yang harus ditempuh, kemudian menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu⁵⁹.

Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan. Oleh karena itu metode ilmiah timbul dengan membatasi secara tegas bahasa yang dipakai oleh ilmu tertentu.

Penelitian berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri atas kata *re* dan *to search*. *Re* berarti kembali, *to search* berasal dari kata *circum* atau *circare* memiliki arti memeriksa kembali. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu.

L. Manheim mengartikan penelitian sebagai “*the careful, diligent, and exhaustive investigation of a scientific subject matter, having as its aim the advancement of mankind’s knowledge*” (ketelitian, ketekunan, dan kesempurnaan dalam melakukan penelitian atas permasalahan yang dibahas dalam topik penelitian secara ilmiah hendak menambah pengetahuan setiap peneliti setelah tujuan penelitian tersebut terpenuhi)⁶⁰.

⁵⁹ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), hlm. 25.

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 3.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan usaha menganalisis dan mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti penelitian dilakukan mengikuti metode dan cara tertentu. Sistematis berarti harus mengikuti langkah-langkah tertentu. Konsisten berarti dilakukan secara taat asas⁶¹.

Penelitian dilakukan dalam rangka suatu kegiatan ilmiah di mana seseorang berusaha untuk mencari kebenaran yang didasarkan oleh pendapat dan hasil pengujian atas kebenaran dari temuan orang yang dianggap sebagai ahli atau dihormati. Penelitian merupakan aplikasi atau penerapan metode yang telah ditentukan dengan persyaratan yang sangat ketat berdasarkan tradisi keilmuan yang terjaga sehingga hasil penelitian yang dilakukan memiliki nilai ilmiah yang dihargai oleh komunitas ilmuwan terkait (intersubjektif)⁶².

Dua syarat utama yang harus dipenuhi sebelum mengadakan penelitian ilmiah dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan yakni peneliti harus lebih dulu memahami konsep dasar ilmu pengetahuan (yang berisi sistem dan ilmunya) dan metodologi penelitian disiplin ilmu tersebut⁶³. Demikian halnya dengan penelitian hukum.

Penelitian hukum menghendaki konsep dasar tentang ilmu hukum menyangkut sistem kerja dan isi ilmu hukum harus dikuasai. Selanjutnya, baru penguasaan metodologi penelitian sebagai pertanggungjawaban ilmiah terhadap komunitas pengembangan ilmu hukum. Jadi penelitian hukum dilakukan setelah peneliti memahami ruang lingkup disiplin hukum. Disiplin hukum adalah suatu

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 25.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 26.

sistem ajaran tentang hukum sebagai norma yaitu sesuatu yang dicita-citakan dan sebagai kenyataan atau sikap tindak⁶⁴. Disiplin hukum sebagai ilmu hukum terbagi atas ilmu tentang kaedah, ilmu tentang pengertian, dan ilmu tentang kenyataan. Disiplin hukum bila ditinjau dari ilmu tentang kaedah, terdiri atas:

1. Perumusan kaedah hukum;
2. Kaedah hukum abstrak dan kaedah hukum konkrit;
3. Isi dan sifat kaedah hukum;
4. Esensi kaedah hukum;
5. Tugas atau kegunaan kaedah hukum;
6. Pernyataan dan tanda pernyataan kaedah hukum;
7. Penyimpangan terhadap kaedah hukum; dan
8. Keberlakuan kaedah hukum⁶⁵.

Adapun ruang lingkup ilmu tentang pengertian dalam disiplin hukum terdiri atas:

1. Masyarakat hukum;
2. Subyek hukum;
3. Hak dan kewajiban;
4. Peristiwa hukum;
5. Hubungan hukum; dan
6. Obyek hukum⁶⁶.

Hakikat hukum adalah kaedah atau norma⁶⁷. Kaedah atau norma merupakan patokan atau pedoman mengenai perilaku manusia yang dianggap

⁶⁴ Sri Mamudji, dkk., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 1.

⁶⁵ Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 4.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 43.

pantas. Atas dasar ruang lingkupnya, biasanya dibedakan antara kaedah yang mengatur kepentingan pribadi, dengan kaedah yang mengatur kepentingan antar pribadi. Kaedah hukum ini tergolong suatu kaedah yang mengatur kepentingan antar pribadi. Sehingga membuat hukum dikatakan sebagai tata hukum berupa hukum positif tertulis.

Metodologi penelitian merupakan operasionalisasi dari epistemologi ke arah pelaksanaan penelitian. Epistemologi memberikan pemahaman tentang cara atau teori menemukan atau menyusun pengetahuan dari ide, materi atau keduanya. Sehingga bagaimana menemukan atau menyusun pengetahuan memerlukan kajian atau pemahaman tentang metode-metode. Metode penelitian merupakan pengkajian atau pemahaman tentang cara berpikir dan cara melaksanakan hasil berpikir menurut langkah-langkah ilmiah⁶⁸.

Sesuai latar belakang dan rumusan masalah penelitian serta dalam rangka mencapai tujuan penulisan dengan mewujudkan manfaat penulisan disertasi sebagaimana terurai di depan, maka dalam metode penelitian ini menggunakan model penalaran hukum yang ideal sebagaimana kesimpulan disertasi Shidarta dengan judul “Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan”⁶⁹.

Secara filosofis, model penalaran hukum ideal dalam konteks keindonesiaan disini memiliki aspek ontologi, epistemologi, dan aksiologi sebagai berikut;

1. Aspek Ontologi

⁶⁸ <http://metodpen.blogspot.com/2007/09/17/2>, diakses tanggal 17 Juli 2013.

⁶⁹ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, **Disertasi**, (Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2004), hlm. 491.

Mengartikan hukum sebagai norma-norma positif dalam sistem peraturan perundang-undangan. Pemaknaan ini secara eksplisit paling mudah dikenali dan adanya kebutuhan mendesak untuk lebih memberi kepastian hukum. Kelemahan pemaknaan hukum disini akan diatasi melalui proses pembentukan norma hukum dan evaluasi penerapan (aspek epistemologi dan aksiologi);

2. Aspek Epistemologi

Memfokuskan penerapan norma-norma hukum positif terhadap masalah penelitian sebagai *input* pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang bergerak secara simultan dari dimensi intuitif ke empiris. Pola penalaran ini sekaligus mengaktualisasi cita hukum Pancasila dalam konteks keindonesiaan dewasa ini; dan

3. Aspek Aksiologi

Mengarah kepada pencapaian dengan kepastian hukum.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yakni penelitian hukum/yuridis normatif dengan mencari, mengumpulkan, dan menganalisis bahan hukum, baik yang primer maupun sekunder. Pengertian yuridis/normatif atau metode yuridis/normatif dapat dilihat dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit, hanya melihat secara logis sistematis dalam keseluruhan perangkat norma (yuridis/normatif dalam arti sempit), dan dalam arti luas melihat efek sosialnya dan latar belakang kemasyarakatannya. “Latar belakang kemasyarakatan” yang dikemukakan Sudarto tentunya dapat mencakup latar belakang filosofis, sosiologis, historis, dan

komparatif⁷⁰. Ini berarti yuridis/normatif dalam arti luas bisa mencakup yuridis filosofis, sosiologis, historis, dan komparatif. Pengertian yuridis/normatif dalam arti luas itu cukup wajar apabila pengertian “normatif” diartikan sebagai “yang seharusnya/yang sebaiknya/yang seyogyanya” (termasuk normatif/seharusnya menurut hukum yang hidup atau yang dicita-citakan oleh masyarakat/bangsa Indonesia berdasarkan kajian filosofis, sosiologis, dan historis). Demikian pendapat Sudarto⁷¹. Sedangkan dalam penelitian ini pengertian yuridis/normatif dalam arti luas mencakup latar belakang filosofis, yuridis, teoritis, dan sosiologis.

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan jenis penelitian yuridis normatif ini, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis dan historis (sebagaimana yang dimaksudkan Soekanto dan Sri Pamudji)⁷². Pendekatan yuridis dilakukan terhadap fokus penelitian adalah UU No. 12/2011 tepatnya Psl. 7 Ayat (1) Butir b mengenai eksistensi Tap MPR dalam hirarki norma hukum. Sedang pendekatan historis, yakni penelitian mengenai sejarah hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.7.3. Bahan Hukum Penelitian

Penelitian hukum normatif ini menggunakan dua macam bahan hukum untuk memperoleh substansi bahan-bahan kajian, yakni bahan hukum primer

⁷⁰ Menurut Apeldoorn, objek ilmu hukum adalah hukum sebagai gejala kemasyarakatan. Ilmu hukum tidak hanya menjelaskan apa yang menjadi ruang lingkup dari hukum itu sendiri, tetapi juga menjelaskan hubungan antara gejala-gejala hukum dengan gejala sosial lainnya. Untuk mencapai tujuannya itu, maka digunakan metode sosiologis, sejarah, dan perbandingan hukum.

⁷¹ Barda Nawawi Arief, *Ilmu Hukum Pidana Integralistik (Pemikiran Integratif Dalam Hukum Pidana)*, **Makalah** “Kongres Ilmu Hukum Indonesia”, (Semarang: Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia dan Bagian Hukum dan Masyarakat FH UNDIP, tanggal 19 dan 20 Oktober 2012).

⁷² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 15.

(*primary sources or authorities*)⁷³ yang terdiri atas peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder (*secondary sources or non authorities*)⁷⁴. Penjelasan UUD NRI 1945 (Sebelum Perubahan) menyatakan bahwasanya UUD hanya sebagian dari konstitusi yang tertulis. Selain konstitusi tertulis terdapat konstitusi yang tidak tertulis. Konstitusi ini dapat ditemukan pada nilai-nilai yang hidup pada pelaksanaan sistem ketatanegaraan. Sehingga sebenarnya konstitusionalitas tidaklah hanya sebatas pada yang tertulis di naskah UUD.

Oleh karena itu, alat penilai atau pengukur (penguji) konstitusionalitas suatu UU meliputi:

1. Naskah (resmi) tertulis di UUD;
2. Berbagai dokumen tertulis terkait erat naskah UUD (yang terdiri atas risalah, keputusan MPR, Tap MPR, UU, dan lain-lain;
3. Pelaksanaan sistem ketatanegaraan yang dianggap bagian tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam kegiatan bernegara; dan
4. Kebiasaan dan keharusan ideal pada perikehidupan berbangsa dan bernegara yang merupakan kesadaran kognitif masyarakat serta bukti nyata tingkah laku warga negara di bidang hukum dan politik⁷⁵.

Penelitian konstitusionalitas keberadaan Tap MPR pada tata susunan peraturan perundang-undangan yang berpijak pada Psl. 7 (1) Butir b UU No. 12/2011 ini memusatkan pada alat penilai kesatu yakni naskah (resmi) tertulis di UUD NRI 1945 (baik sebelum maupun setelah perubahan) sebagai bahan hukum

⁷³ Morris L. Cohen, *Legal Research in a Nutshell*, (ST Paul: West Publishing Co., 1978), hlm.1.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 2.

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, 2006), hlm. 7, 8.

primer yang utama penelitian ini.

Bahan hukum primer lainnya meliputi Tap MPR No. I/MPR/2003, Putusan MK mengenai Tap MPR yakni Putusan MK No. 24/PUU-XI/2013 dan Putusan MK No. 75/PUU-XII/2014, UU No. 12/2011 beserta Naskah Akademik (NA) Rancangan Undang-Undang (RUU)-nya, dan UU No. 10/2004.

Adapun bahan hukum sekunder meliputi literatur, jurnal, makalah, majalah ilmu hukum, ensiklopedi, dan pendapat para ahli yang memiliki muatan ilmiah berkaitan dengan konstiusionalitas Tap MPR dalam Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian

Teknik pengumpulan bahan-bahan hukum penelitian yuridis normatif ini adalah studi pustaka, kemudian dianalisis untuk memecahkan masalah hukum. Selain itu, bahan-bahan pustaka juga diperlukan sebagai sumber ide untuk menggali pemikiran atau gagasan baru untuk merumuskan kerangka teori baru.

Peneliti melakukan langkah ini untuk mendapatkan bahan-bahan hukum yang diperlukan, baik primer maupun sekunder. Dari bahan-bahan hukum yang diperoleh tersebut kemudian peneliti menggunakan sistem kartu (*card system*) untuk mencatat kutipan, ikhtiar, dan komentar yang diperlukan.

1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum Penelitian

Analisis hukum merupakan penyelidikan dan pengkajian (menurut) ilmu hukum (*rechtswetenschap, the science of law*)⁷⁶. Sesuai pendekatan penelitian tersebut, maka analisis dilakukan secara yuridis dan historis dilengkapi dengan

⁷⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1990), hlm. 15.

analisis isi (*content analysis*), terutama dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer. Analisis isi dilakukan berdasarkan prinsip konsistensi logis antara asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Hal ini sekaligus untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan terhadap asas-asas yang dimaksud.

Sesuai jenis penelitian, kandungan asas dan pasal yang relevan diinterpretasikan dengan metode otentik dan historis⁷⁷. Penggunaan metode otentik adalah untuk menafsirkan ketentuan dalam UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya terkait hirarki peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan Tap MPR. Metode historis digunakan untuk menafsirkan menurut sejarah perundang-undangan guna mencari maksud ketentuan UU sebagaimana dilihat oleh sang pembentuk pada saat perumusan UU No. 12/2011.

Jadi, karena permasalahan pertama mengenai “Implikasi Perubahan Kewenangan MPR Terhadap Produk Hukum Tap MPR” dan permasalahan kedua mengenai “Konstitusionalitas Tap MPR Dalam Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011” adalah saling terkait. Sehingga keduanya berdasarkan bahan hukum primer maupun sekunder dilakukan analisis yuridis dan historis dilengkapi teknik analisis isi dengan metode interpretasi otentik dan historis berlandaskan teori kelembagaan negara, teori norma hukum, teori kepastian hukum, dan teori konstitusi. Tentu saja dalam hal ini sangat memperhatikan kriteria (titik berat) permasalahan.

⁷⁷ Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 11. Dan, Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum : Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, (Yogyakarta: UII Press, 2012), hlm. 113 – 117, 120.

Analisis yuridis dan historis terhadap permasalahan hukum yang pertama lebih bertumpu pada bahan hukum primer terutama produk hukum Tap MPR dan UU No. 12/2011 dengan menggunakan pijakan teori kelembagaan negara dan teori norma hukum.

Analisis yuridis dan historis terhadap permasalahan kedua bertumpu baik pada bahan hukum primer terutama UUD NRI 1945 dan UU No. 12/2011, maupun bahan hukum sekunder terutama literatur berupa “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999 - 2002” oleh MK untuk menggali nilai-nilai Konstitusi NKRI dalam upaya mewujudkan negara hukum Indonesia yang demokratis⁷⁸.

Nilai-nilai konstitusi dalam penelitian disertasi ini akan tercermin pada konstusionalitas eksistensi atau keberadaan produk hukum Tap MPR dalam tata susunan/urutan atau hirarki/penjejangan peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku (dalam arti sebagai hukum positif atau *ius constitutum* NKRI. Permasalahan kedua menggunakan pijakan teori kepastian hukum dan teori konstitusi.

1.8. Sistematika Penulisan

Penyusunan sistematika penulisan disertasi ini terdiri dari 5 (lima) bab⁷⁹. Bab kesatu sebagai bab pendahuluan menguraikan latar belakang masalah dan menetapkan rumusan masalah yang menjadi pangkal tolak penelitian, tujuan

⁷⁸ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 1.

⁷⁹ Berpedoman pada Tim Penyusun Buku Pedoman Penyusunan Proposal Penelitian dan Penulisan Tesis dan Disertasi, *Pedoman Penyusunan Proposal Penelitian & Penulisan Tesis dan Disertasi*, (Malang: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013), hlm. 15.

penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, desain penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Bab kesatu ini merupakan pedoman dan petunjuk arah bagi penyusunan bab-bab selanjutnya sebagai suatu rangkaian sistemik yang tunggal dan berkesinambungan penulisan disertasi yang dilakukan melalui pentahapan penelitian ilmiah.

Bab kedua membahas tentang kerangka teoritik yang meliputi teori kelembagaan negara, teori norma hukum, teori kepastian hukum, dan teori konstitusi. Bab ketiga mengetengahkan tentang hasil dan analisis rumusan masalah pertama, yaitu tentang “Implikasi Perubahan Kewenangan MPR Terhadap Produk Hukum Tap MPR”. Sedang bab keempat mengetengahkan tentang hasil dan analisis rumusan masalah kedua yakni “Konstitusionalitas Tap MPR Dalam Psl. 7 Ayat (1) Butir b UU No. 12/2011”.

Akhirnya, bab kelima sebagai bab penutup mengungkapkan temuan-temuan penelitian berupa kesimpulan hasil penelitian berdasarkan pembahasan kritis yang terdapat dalam bab-bab terdahulu. Pada bab ini disertakan pula rekomendasi yang relevan dan dipandang perlu berdasarkan pemikiran kritis untuk merespon apa yang tertuang dalam kesimpulan penulisan disertasi.