



Universitas
Esa Unggul

LAPORAN PENELITIAN HIBAH INTERNAL

KONSTITUSIONALITAS HIERARKI PERATURAN DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PERSPEKTIF TEORI HUKUM

TIM PENELITI:

Ketua : Dr. Joko Widarto, S.H., M.H.

Anggota : 1. Dr. Suryanti T. Arief, SH, MKN, MBA

2. Dr. Hosizah, SKM, M.KM


3. Yunita Fauzia Achmad, S.Kom., M.Kom.

**PROGRAM STUDI/JURUSAN ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ESA UNGGUL
TAHUN 2019**

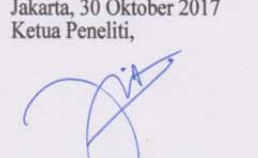
**LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN PENELITIAN HIBAH INTERNAL**

1. Judul Penelitian : Urgensi Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Norma
2. Ketua Peneliti
a. Nama lengkap dengan gelar : Dr. Joko Widodo, S.H., M.H.
b. Pangkat/Gol/NIP : Asisten Ahli/213040469
c. Jabatan Fungsional/Struktural : Dosen Tetap
d. Pengalaman penelitian : *(terlampir dalam CV)*
e. Program Studi/Jurusan : Ilmu Hukum
f. Fakultas : Hukum
g. Alamat Rumah/HP : RT 002/RW 002 Duri Kupa, Kebon Jeruk, 081233041999
i. E-mail : joko.widarto@esaunggul.ac.id
3. Jumlah Tim Peneliti : 1 (satu) orang
4. Lokasi Penelitian : Jakarta
5. Kerjasama (kalau ada)
a. Nama Instansi : -
b. Alamat : -
6. Jangka waktu penelitian : 6 bulan
7. Biaya Penelitian : Rp. 3.000.000,00 (*Tiga Juta Rupiah*)

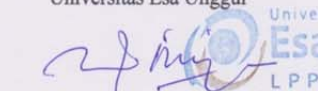
Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum


(Dr. Wasis Susetio, S.H., M.H.)
NIK: 204030282

Jakarta, 30 Oktober 2017
Ketua Peneliti,


(Dr. Joko Widodo, S.H., M.H.)
NIK: 213040469

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Esa Unggul


(Dr. Hasyim, S.E., M.M., M.Ed.)
NIK: 201040164

RINGKASAN

Peraturan daerah adalah hak konstitusional otoritas daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sebagai penentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 poin 6. Sedangkan Pasal 18 poin 2 menyebutkan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengatur urusan pemerintahan mereka sendiri sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas bantuan. Karena kedudukan masing-masing jenis otoritas daerah tidak secara hierarki konstitusional, maka peraturan daerah sebagai produk hukum juga bukan hierarki. Namun, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk membuat hirarki antara peraturan provinsi yang lebih tinggi dengan peraturan kabupaten dan kota. Ini berarti bahwa telah terjadi "Ketidak konstitusionalan Hierarki Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perspektif Hukum Teori".

Kata kunci: Inkonstitusionalitas, Hierarki Peraturan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

SUMMARY

The regional regulations is a constitutional right of the regional authorities, whether provinces, regencies, and municipalities to carry out the autonomy and the duty of assistance as determination in The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia in Article 18 point 6. Whereas Article 18 point 2 mentioned that the the regional authorities are arrange and organize themselves the government affairs according to the principle of the autonomy and the duty of assistance. Due to the position of each type of the regional authorities is not constitutionally hierarchy, then the regional regulations as a legal product is also not hierarchy. However, The Act Number 12 of 2011 on The Establishment Regulation of Legislation to make hierarchy between provinces regulations that a higher level with the regulations of regencies and municipalities. It means that there has been "The Unconstitutionality of a Hierarchy of Regional Regulations in The Act Number 12 of 2011 Perspective Legal Theory".

Keyword: The Unconstitutionality, Hierarchy of Regional Regulations, The Act Number 12 of 2011.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrabil'alamin. Segala puji bagi Allah SWT, tiada Tuhan selain Engkau. Dengan mengharap penuh keridhaan-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan Laporan Penelitian Hibah Internal Universitas Unggul berjudul "Inkonstitusionalitas Hierarki Peraturan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perspektif Teori Hukum" dengan baik dan lancar. Sholawat serta salam semoga selalu tercurah kepada Rasulullah SAW, keluarga, para sahabat, dan seluruh pengikutnya terkasih hingga suatu hari yang telah Allah SWT janjikan.

Penyelesaian penyusunan laporan penelitian ini adalah berkat bantuan dan uluran tangan dari berbagai pihak baik materiil maupun non-materiil. Oleh karena itu dengan ketulusan hati yang mendalam, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Ir. Arief Kusuma A.P., MBA selaku Rektor Universitas Unggul,
2. Ibu Dr. Erry Yudha Mulyani, M.Sc. selaku Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Esa Unggul,
3. Bapak Dr. Wasis Susetio, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, beserta staf.

Kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT. Oleh karenanya tiada kesempurnaan dalam karya ini. Namun penulis berharap dari karya yang tidak sempurna ini tetap dapat memberikan manfaat bagi setiap orang yang membacanya. Saran dan kritik dari berbagai pihak, sangat penulis perlukan demi perbaikan karya ini. Terimakasih.

Jakarta, 19 Agustus 2019

Penyusun,

Dr. Joko Widarto, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

	HALAMAN
LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN.....	ii
RINGKASAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	v
I. PENDAHULUAN.....	1
II. TINJAUAN PUSTAKA	5
III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	22
IV. METODE PENELITIAN	23
V. HASIL DAN PEMBAHASAN	27
VI. SIMPULAN DAN SARAN	36
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hasil Hibah Penelitian Disertasi Doktor (PDD) penulis pada Tahun 2016 dengan judul “Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir B Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perspektif Konstitusi” sebagaimana Seminar Hasil Program Peningkatan Kapasitas Riset PDD, Pekerti, dan Pascasarjana oleh Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Ditjen Penguatan Riset dan Pengembangan Tanggal 9 Maret 2017 antara lain sebagai berikut.

Konsekuensi prinsip supremasi konstitusi ialah adanya pengadilan khusus guna menjamin kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah dengan aturan hukum yang berada di atasnya, sebagaimana pendapat Hans Kelsen. Namun, sampai saat ini di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) belum ada aturan hukum (*vacuum of norm*) mengenai mekanisme pengujian aturan hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur pengujian peraturan perundang-undangan sebatas Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Maka timbullah suatu permasalahan secara teoritis karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur mekanisme pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat karena secara limitatif hanya berwenang (salah satunya) menguji Undang-Undang terhadap Konstitusi NKRI. Sedangkan secara hirarkis perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di bawah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan di atas Undang-Undang. Dua kali sudah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di-*judicial review*; dua kali sudah Sang Penjaga Konstitusi menyatakan permohonan

tersebut tidak dapat diterima (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 dan 75/PUU-XII/2014).

Penyebab Mahkamah Konstitusi tak bisa menguji terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah:

1. Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah dibentuk lembaga tinggi negara (Majelis Permusyawaratan Rakyat);
2. Penataan lembaga negara setelah perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum Perubahan) memunculkan Mahkamah Konstitusi yang hanya memiliki kewenangan *me-review* peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; dan
3. Mahkamah Konstitusi tak berwenang melakukan uji materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kewenangan pengujian yang dimiliki oleh lembaga legislatif didasarkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai materi Undang-Undang dan lembaga legislatif berwenang membuat Undang-Undang, sehingga lembaga legislatif berwenang melakukan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Sementara yang masih berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003). Dan kewenangan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada kewenangannya untuk melakukan konstitusional *review* dan menguji Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar berdasarkan prinsip perlindungan terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara dan lembaga negara, supremasi konstitusi, serta *check and balances*. Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Sementara yang berlaku dengan ketentuan dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Sementara yang masih berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003).

Berdasarkan hasil Hibah PDD tadi, penulis menyarankan agar ketentuan keberadaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat diposisikan pada Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan bunyi:

“Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Tanggal 7 Agustus 2003 tetap berlaku sesuai dengan ketentuan masing-masing”.

Penjelasan Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi: “Yang dimaksud dengan “Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/MarxismeLeninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan

terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Yang dimaksud dengan “Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, lain-lain tanda kehormatan
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor

III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.”

Mahkamah Konstitusi bersama Mahkamah Agung memegang kekuasaan kehakiman sebagai salah satu elemen dari rumusan negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*). Kedudukan serta kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari persoalan, baik penegakan hukum maupun penemuan hukum karena keduanya merupakan fungsi dari kekuasaan kehakiman.

Pasal 24 A Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit memberi kuasa untuk menjalankan kewenangan

kehakiman atau kewenangan yudisial kepada Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman, kewenangan kehakiman adalah kewenangan untuk menjalankan peradilan, yakni menjalankan tindakan pemeriksaan, penilaian, dan penetapan harga perilaku manusia (subjek hukum) tertentu, serta memberikan penyelesaian terhadap masalah hukum yang ditimbulkan oleh perilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan badan-badan yang berada di bawahnya di dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara di samping Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung di samping sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi sebagai badan peradilan, juga diberikan kewenangan sebagai badan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam hal ini menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 24 A Ayat (1) menyebutkan kewenangan Mahkamah Agung, diantaranya yaitu: (a) mengadili pada tingkat kasasi, (b) menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan (c) mempunyai wewenang lain yang diberikan Undang-Undang. Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang diderivatiskan ke dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, terdapat di Pasal 31 Ayat (1) yang berbunyi:

“Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang” dan pada ayat (2) berbunyi: “Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah sebagai bagian dari kesatuan pemikiran pengkajian yang runtut dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimanakah urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma di Negara Kesatuan Republik Indonesia?

Kata norma berasal dari Bahasa Latin yakni *norm*. Dalam Bahasa Arab, norma disebut dengan kaidah. Norma, awalnya memiliki arti siku-siku yaitu garis tegak lurus sebagai patokan untuk membentuk sudut. Kemudian dalam perkembangannya, diartikan sebagai patokan bagi seorang untuk bertindak (bertingkah laku) dalam kehidupan masyarakat¹. Sebagaimana disebutkan Amiroeddin Syarif² bahwa norma adalah suatu patokan atau standar yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai tertentu. Dengan demikian, sebuah norma akan muncul jika terdapat lebih dari satu orang. Sehingga dalam kehidupan masyarakat apalagi dalam *scope* bernegara tentu terdapat norma. Setiap norma mengandung suruhan atau penyuruhan (*das sollen/ought to be/ought to do*)³.

Kamus Besar Bahasa Indonesia⁴ menyebutkan bahwa norma adalah: (1) aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok dalam masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan pengendali tingkah laku yang sesuai dan berterima; (2) aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu. Sehingga norma dalam Bahasa Indonesia sama dengan kaidah, pedoman, patokan, ukuran, ketentuan atau aturan. Jadi norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh manusia dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Sehingga hakikat norma adalah segala sesuatu yang harus dipatuhi⁵.

Berbagai macam norma di masyarakat secara garis besar dua sistem yaitu (1) sistem norma yang statis (*nomostatics*) dan (2) sistem norma yang dinamis (*nomodynamics*), demikian menurut Kelsen dalam bukunya berjudul “*General*

¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 18.

² Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: PT Bina Aksara, 1987), hlm. 8.

³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 19.

⁴ KBBI Offline v 1.3 sebagaimana <http://ebsoft.web.id>, diakses tanggal 19 Juli 2015.

⁵ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2010), hlm. 25; Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 6.

Theory of Law and State”⁶. Sistem norma statis ialah suatu sistem yang melihat pada isi suatu norma. Suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus dapat ditarik dari norma umum. Penarikan norma-norma khusus dari norma umum memiliki arti norma umum dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya⁷.

Sistem norma dinamis ialah sistem norma yang melihat pada berlakunya norma. Atau dari cara pembentukan dan penghapusan-nya. Kelsen mengatakan bahwa norma hukum (*rechtsnorm*) termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Karena norma hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya. Jadi tidak dilihat dari segi isi norma, tetapi dari segi berlaku/pembentukan-nya⁸.

Oleh karena itu, hukum adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Jadi norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hirarki⁹.

Selain norma hukum¹⁰ adalah termasuk dalam kategori sistem norma statis yang meliputi:

1. Norma agama
Terdiri atas agama wahyu dan agama budaya;
2. Norma kesusilaan
Aturan hidup yang berasal dari suara hati manusia yang menentukan mana perbuatan yang baik dan mana yang tidak baik; dan
3. Norma kesopanan
Aturan hidup yang timbul dari pergaulan hidup masyarakat tertentu berlandaskan kepatutan, kepantasan, dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1971), *Op. Cit.*, hlm. 110.

⁷ *Ibid.*, hlm. 111.

⁸ *Ibid.*, hlm. 112, 113.

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹⁰ Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Iblam, 2005), hlm. 18, 19.

Tumbuh dan berkembangnya norma-norma di masyarakat hanya karena adanya suatu penilaian atas patokan-patokan isi tentang baik dan buruk; tanpa terlembagakan dalam sebuah aturan yang dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuk.

Dengan demikian, antara norma hukum dengan norma-norma lain memiliki beberapa persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah sama-sama sebagai pedoman bertindak atau bertingkah laku. Selain itu, norma-norma ini berlaku, berdasar, dan bersumber pada suatu norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya sampai ke suatu norma dasar¹¹.

Sedangkan perbedaan norma hukum dengan norma-norma lain dapat diketahui dari ciri-ciri: (1) adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukum bagi pelanggarnya (biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh alat negara; (2) bersifat umum, yaitu berlaku bagi siapa saja¹². Soeprapto menyebutkan perbedaan norma hukum dengan norma-norma lain yaitu: (1) norma hukum bersifat heteronom karena datang dari luar diri manusia sendiri; (2) norma hukum dapat dilekati sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik sedangkan norma-norma lain tidak dapat dilekati dengan sanksi pemaksa secara fisik; (3) sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam norma hukum dilaksanakan oleh aparat negara, sedangkan dalam norma-norma lain datang dari diri pribadi manusia¹³.

Setiap norma yang terdapat pada tatanan sosial kemasyarakatan mengandung suruhan-suruhan dan larangan-larangan yang bersifat memaksa. Inilah yang disebut dengan norma hukum¹⁴. Syarif mendefinisikan norma hukum sebagai suatu patokan yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai baik atau buruk yang berorientasi kepada asas keadilan¹⁵.

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Sedangkan norma moral, adat, agama, dan

¹¹ Budiman N.P.D. Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 10.

¹² Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 24.

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 11.

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 6.

¹⁵ Amiroeddin Syarif, *Op. Cit.*, hlm. 8.

lainnya terjadi secara tidak tertulis. Norma-norma ini tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat¹⁶.

Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi dalam masyarakat biasanya mengenai sesuatu hal yang baik dan buruk, yang berulang-ulang terjadi. Dengan demikian, norma yang ada dalam masyarakat baik yang tertulis maupun tidak tertulis keduanya memiliki seperangkat aturan atau patokan yang mengatur tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Tetapi, selain norma hukum tidak memiliki daya paksa dan sanksi bagi orang yang melanggar aturan atau patokan dalam norma tersebut¹⁷.

Kelsen mengatakan bahwa suatu norma hukum adalah terutama suatu perintah yang ditujukan kepada aparaturnegara untuk melakukan paksaan (*een rechtsnorm is primair een tot de staatsorganen gericht bevel tot dwanguitoefening. In dat bevel is het wezenlijke van de rechtsnorm gelegen*)¹⁸. Jadi, hakikat norma hukum terletak pada perintah¹⁹. Dan “norma” yang dimaksud dalam penelitian ini tidak lain ialah “norma hukum”.

¹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc. Cit.*

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 5.

¹⁸ S.W. Couwenberg, *Modern Constitutioneel Recht en Emancipatie van de Mens, Liberale Democratie als Eerste Emancipatie Model*, (Van Gorcum: Assen, 1981), hlm. 407.

¹⁹ A.S.S. Tambunan, *MPR : Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 342.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Kelembagaan Negara

Pada dasarnya teori kelembagaan negara ada dua yakni teori pembagian kekuasaan (*division or distribution of powers*) yang dirintis John Locke dan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*)²⁰ oleh Montesquieu. Asshiddiqie berpendapat bahwa pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Perwujudan kekuasaan dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal. Kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*)²¹.

Dengan kata lain, Isrok menyebutkan bahwa pembagian kekuasaan adalah pemisahan kekuasaan formal yaitu pemisahan kekuasaan yang mana tiap bagiannya tidak dibatasi pemisahan secara tegas sehingga masih memungkinkan fungsi bersama. Sedangkan pada pemisahan kekuasaan adalah pemisahan kekuasaan secara materiil yakni bagian-bagiannya dipisah secara tegas²².

Lebih lanjut Asshiddiqie mendeskripsikan bahwa selama ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum Perubahan) menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga atau forum tertinggi. Fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan²³. Sejalan teori Jennings bahwa pemisahan dalam arti materiil – dalam arti pembagian itu dipertahankan dengan prinsip dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan kepada tiga bagian –

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 284 – 294.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 11.

²² Isrok & Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara (Berjalan Dalam Dunia Abstrak)*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010), hlm. 107.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Format ...*, *Op. Cit.*, hlm. 23, 24.

tidak dianut oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum Perubahan). Undang Undang Dasar ini hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, karena pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara prinsipil. Sehingga Ismail Suny menggunakan kata lain bahwa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum Perubahan) hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of powers*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*)²⁴.

Dalam perspektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan tidak bersifat primer. Sehingga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum Perubahan) tidak mengatur pemisahan yang tegas fungsi legislatif dan eksekutif. Fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut perumus Perubahan Undang Undang Dasar seperti tercermin dalam perubahan Psl. 5 (1) dan Psl. 20 Ayat (1) sampai Ayat (5) pada Perubahan Pertama dan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Sebelum Perubahan). Prinsip anutan paham pemisahan atau pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan. Terutama dalam hubungan dengan penerapan prinsip "*checks and balances*" antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk dengan fungsi kekuasaan kehakiman, dengan keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara, dan bahkan format dan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan²⁵.

Pemisahan kekuasaan di Indonesia memang tidak menganut teori trias politika secara murni namun tetap pula teori tersebut berpengaruh penting. Pengaruh itu terlihat dari adanya keinginan untuk menjadikan lembaga kehakiman sebagai lembaga yang mandiri. Paradigma hukum dan lembaga peradilan di Indonesia dalam konteks trias politika selalu ditandai dengan adanya jargon "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah". Intinya, walaupun pemisahan secara absolut

²⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1980), hlm. 16.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format... Loc. Cit.*

tidak dikemukakan, ketiga lembaga pelaksana negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) tidak berada dalam satu koridor yang sama. Ada pemisahan dari aspek peran, fungsi, dan kewenangan walaupun pemisahan itu lebih diartikan sebagai pembagian kekuasaan (*sharing of powers* atau *distribution of powers* atau *differentiation*) daripada pemisahan dalam arti “*separation of powers*”²⁶.

Aristoteles pada Jaman Yunani Kuno dalam karangannya *Politics* memandang terdapat pembagian kekuasaan dalam suatu negara dalam tiga bagian. Pertama, kekuasaan mengadakan peraturan-peraturan dalam garis besar yang memuat prinsip-prinsip yang harus diturut oleh masyarakat pada tingkah laku para anggotanya yang dinamakan sebagai kekuasaan legislatif. Kedua, kekuasaan untuk melaksanakan prinsip-prinsip itu ke dalam praktek dengan mengingat keadaan dan peristiwa tertentu yang dinamakan sebagai kekuasaan eksekutif. Ketiga, kekuasaan untuk menyatakan apakah para anggota masyarakat dalam hubungan mereka satu sama lain bertingkah laku sesuai dengan peraturan-peraturan legislatif tersebut dan apakah kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan peraturan-peraturan legislatif tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang termuat di dalamnya. Kekuasaan ketiga ini dinamakan kekuasaan yudikatif²⁷.

Teori pemisahan kekuasaan diperkenalkan John Locke (1632 – 1704) dalam buku “*Two Treatises on Civil Government*” dan Charles de Secondat Montesquieu (1689 – 1755) seorang sarjana filsafat dan kenegaraan kelahiran Perancis telah mendapat nama harum karena bukunya “*L’esprit des Lois*” yang berarti Jiwa Undang-Undang. Locke memisahkan kekuasaan negara dibagi 3 bentuk yaitu:

1. Legislatif atau kekuasaan membuat peraturan;
2. Eksekutif atau kekuasaan menjalankan peraturan; dan
3. Federatif atau kekuasaan mengurus urusan luar negeri dan perang serta damai²⁸.

Montesquieu, mengemukakan bahwa kekuasaan negara harus dibagi-bagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah-pisah (*la separation des pouvoirs* = pemisahan kekuasaan-kekuasaan). Ketiga kekuasaan itu ialah:

²⁶ Imam Kabul, *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia : Analisis Potensi dan Problem*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), hlm. 51, 52.

²⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Ilmu Negara dan Politik*, (Jakarta: Grafindo, 1969), hlm. 64.

²⁸ Isrok & Dhia Al Uyun, *Op. Cit.*, hlm. 108.

1. Kekuasaan membentuk Undang-Undang (legislatif),
2. Kekuasaan menjalankan Undang-Undang (eksekutif),
3. Kekuasaan mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang (yudikatif)²⁹.

Menurut Montesquieu, ketiga kekuasaan tersebut harus dibagi-bagi sedemikian, sehingga yang satu terpisah dari yang lainnya, dan pembagian ini perlu, supaya kekuasaan pemerintahan tidak terpusat pada satu tangan saja (pada waktu itu yang dimaksud adalah seorang raja). Dengan adanya pemisahan kekuasaan itu diharapkan akan dapat dicegah tindakan-tindakan sewenang-wenang dan bahwa kebebasan berpolitik dalam negara akan lebih terjamin. Demikian intisari dari ajaran Montesquieu yang selanjutnya disebut *Trias Politica*. Ajaran ini telah dicoba dipraktekkan dalam tata pemerintah Amerika Serikat³⁰.

Asas pikiran Montesquieu telah diterima pula oleh berbagai negara demokrasi lainnya, walaupun diubah dan ditambah sesuai dengan karakteristik ketatanegaraan masing-masing sehingga nampak variasi dalam penggunaan. Kekuasaan (*pouvoir; power*) yang dipakai Montesquieu sebenarnya agak-agak samar-samar (tidak begitu tegas). Kekuasaan dipakai dalam arti *organ* (badan), alat-alat perlengkapan yang menjalankan kekuasaan itu dan juga dapat berarti fungsi yakni tugas yang dijalankan oleh organ-organ itu. Dengan kata lain, hendaklah dibedakan pengertian antara organ dan fungsi³¹.

Oleh karena itu susunan istilah Montesquieu dapat diperbaiki menjadi sebagai berikut. Tugas (bukan kekuasaan) dalam negara ada tiga bidang. Ketiga-tiga tugas itu masing-masing harus diserahkan kepada badan atau lembaga tertentu. Lembaga-lembaga ini harus terpisah-pisah supaya lembaga yang satu tidak mencampuri tugas dari lembaga yang lain. Dengan kata lain; tugas legislatif diserahkan kepada Badan Perwakilan Rakyat selaku badan legislatif dan semata-mata boleh dijalankan oleh badan itu;

²⁹ Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 59, 60.

³⁰ Nama "Trias Politika" merupakan sebutan dari Immanuel Kant, demikian dalam Isrok & Dhia Al Uyun, *Loc. Cit.*

³¹ Solly Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 60.

tugas eksekutif menjadi wewenang pemerintah (dewan eksekutif) semata-mata; dan tugas peradilan atau yudikatif semata-mata dipegang oleh badan-badan kehakiman³².

2.2. Teori Konstitusi

Konstitusi menurut kamus umum memiliki arti, antara lain:

1. Undang Undang Dasar; kebiasaan; bawaan sejak lahir;³³
(Pius Abdillah dalam “Kamus Ilmiah : Populer Lengkap”)
2. Segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (sebagian dari padanya ialah Undang Undang Dasar); 2 Undang Undang Dasar (suatu negara);³⁴
(W.J.S. Poerwadarminta dalam “Kamus Umum Bahasa Indonesia”).

Konstitusi berasal dari kata “*constitution*” memiliki arti, antara lain:

1. Undang Undang Dasar; keadaan jasmani;³⁵
(John M. Echols & Hassan Shadily dalam “Kamus Inggris Indonesia”)
2. Undang Undang Dasar; Resam Tubuh;³⁶
(S. Wojowasito dan W.J.S. Poerwadarminta dalam “Kamus Lengkap Inggris – Indonesia; Indonesia – Inggris”)
3. *A system of laws and principles according to which a state or other organization is governed; the general structure of a thing; the condition of a person's body or mind with regard to health, strength, etc;*³⁷
(Jonathan Crowther (Ed.) dalam “Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English”)

³² *Ibid.*

³³ Pius Abdillah, *Kamus Ilmiah : Populer Lengkap*, (Surabaya: “ARKOLA”, -), hlm. 301.

³⁴ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1953), hlm. 520.

³⁵ John M. Echols & Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia, 1976), hlm. 141.

³⁶ S. Wojowasito dan W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia ; Indonesia – Inggris*, (Djakarta: Hasta, 1974), hlm. 28.

³⁷ Jonathan Crowther (Ed.), *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, (New York: Oxford University Press, 1995), hlm. 247.

4. *The composition or make-up of anything, as of the human body or the state; the system of fundamental laws of a nation or society;*³⁸

(Noah Webster & Edward N. Teall dalam “Webster’s Dictionary : Pronunciation, Modern Definitions, Parts of Speech”)

Sedangkan arti konstitusi menurut kamus hukum dan istilah hukum, antara lain:

1. *Constitutie; grondwet;* Undang Undang Dasar;³⁹
(Yan Pramadya Puspa dalam “Kamus Hukum : Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris”)
2. *Constitutie;* Undang Undang Dasar⁴⁰; dan
(J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan J.T. Prasetyo dalam “Kamus Hukum”)
3. *Constitutie;* Undang Undang Dasar⁴¹
(S. Adiwinata dalam “Istilah Hukum : Latin - Indonesia”).

Hilman Hadikusuma⁴² dalam bukunya berjudul “Bahasa Hukum Indonesia” menjelaskan bahwa istilah konstitusi berasal dari istilah Inggris yaitu *constitution* yang maksudnya adalah hukum dasar. Jika kita perhatikan kata kerjanya *constitute* yang berarti mendirikan atau menyusun, maka istilah konstitusi berarti aturan yang mengatur berdirinya atau susunannya suatu negara. Jadi konstitusi adalah hukum dasar yang mengatur susunan suatu negara.

Apeldoorn⁴³ berpendapat bahwa suatu hukum dasar dapat berpegang seluruhnya pada hukum yang tidak tertulis atau dapat juga terletak dalam Undang-Undang atau kemudian menjadi Undang-Undang yang bermartabat lebih tinggi dari Undang-Undang. Undang-Undang yang bermartabat lebih tinggi dari Undang-Undang biasa disebut Undang Undang Dasar yang di dalam Bahasa Belanda disebut *grondwet* atau *grundgesetz* dalam Bahasa Jerman. Jadi perbedaan antara konstitusi dan Undang Undang Dasar adalah pada bentuknya yang tertulis atau tidak tertulis di dalam suatu naskah tertentu. Apabila hukum dasar itu tertulis

³⁸ Noah Webster & Edward N. Teall, *Webster’s Dictionary : Pronunciation, Modern Definitions, Parts Of Speech*, (New York: Modern Promotions, 1972), hlm. 67.

³⁹ Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum : Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris*, (Semarang: CV “ANEKA” Semarang, 1977), hlm. 244.

⁴⁰ J.C.T. Simorangkir, dkk., *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 30.

⁴¹ S. Adiwinata, *Istilah Hukum : Latin - Indonesia*, (Jakarta: PT INTERMASA, 1986), hlm. 27.

⁴² Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 44, 45.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 45.

dalam bentuk suatu naskah Undang-Undang tertentu, maka ia merupakan Undang-Undang Dasar atau disebut konstitusi formal. Jika hukum dasar itu terutama bersandar pada hukum tidak tertulis (konvensi), maka ia disebut konstitusi atau dengan istilah konstitusi material.

K.C. Wheare⁴⁴ dalam bukunya berjudul “Konstitusi-konstitusi Modern” menjelaskan bahwa dalam wacana politik, kata konstitusi biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian. Pertama, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut. Dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra-legal yang berupa kebiasaan, saling pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum. Dengan demikian, konstitusi bagi sebagian besar negara-negara di dunia merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan telah dihimpun dalam sebuah dokumen.

Secara sederhana menurut Soetandyo Wignjosoebroto⁴⁵ konstitusi dapatlah didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ikhwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam artinya yang lebih sempit, konstitusi bahkan cuma diartikan sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum tersebut ini.

Wignjosoebroto⁴⁶ lebih lanjut menjelaskan bahwa dalam praktik ketatanegaraan dan polemik-polemik Hukum Tata Negara, perhatian orang acap kali hanya tertuju secara terbatas pada ihwal konstitusi itu saja; baik dalam makna substantifnya sebagai ketentuan-ketentuan hukum maupun dalam makna

⁴⁴ K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hlm. 1, 3.

⁴⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat & Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi, 2002), hlm. 403.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 404.

formilnya sebagai rumusan-rumusan perundang-undangan, sebagaimana termuat dan terbaca (sebagai pasal-pasal) dalam dokumen Undang Undang Dasar; dan kurang mengajukan lebih dalam lagi. Sebenarnya konstitusi itu cumalah raga dan wadah saja, dan bukanlah jiwa atau semangat; manifestasi yuridis saja dan bukanlah makna kuturalnya. Untuk memahami makna konstitusi secara utuh dan menyeluruh, orang haruslah mau membongkar dan menelaah seluruh isi *blackbox*. Dan tidak cukup kalau cuma menangkap cuatan-cuatan indikatifnya yang hanya tampak di permukaan.

Asshiddiqie⁴⁷ juga memberikan pengertian sederhana. Bahwa konstitusi ialah suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi. Maksud organisasi ini sangatlah beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya. Mulai dari perkumpulan-perkumpulan masyarakat di daerah, serikat buruh, berbagai macam organisasi, seperti mahasiswa, kemasyarakatan, politik, bisnis hingga tingkat dunia seperti *Association of South East Asian Nation* (ASEAN), *European Communities* (EC), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan lain-lain membutuhkan dokumen dasar yakni konstitusi.

Adapun mengenai isi ataupun esensi konstitusi adalah sebagai berikut. Menurut J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Soemantri menggambarkan dengan jelas apa yang seharusnya menjadi substansi konstitusi⁴⁸. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

⁴⁷ Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (Ed.), *Memahami Hukum : Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 217.

⁴⁸ Nurudin Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi : Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007), hlm. 2.

Senada dengan Steenbeek di atas, Strong, James Bryce, dan Henc Merseveen⁴⁹ memandang esensi dari sebuah konstitusi sama. Yakni bahwa konstitusi merupakan ketentuan yang memberikan pengaturan dan menentukan fungsi bagi lembaga-lembaga negara agar tidak terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia. Miriam Budiardjo⁵⁰ lebih memerinci dengan jelas bahwa setiap Undang Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai;

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, esekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah; dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi manusia.
3. Prosedur mengubah Undang Undang Dasar.
4. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang Undang Dasar.

Sedangkan Karl Loewenstein⁵¹ membagi nilai konstitusi dalam tiga jenis, yakni:

1. Nilai Normatif

Apabila suatu konstitusi telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi itu bukan saja berlaku dalam arti hukum (*legal*), tetapi juga merupakan suatu kenyataan (*reality*) dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Konstitusi dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Sebagai contoh Konstitusi Amerika Serikat di mana ketiga kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjalankan fungsi masing-masing secara terpisah.

2. Nilai Nominal

Dalam hal ini konstitusi itu menurut hukum memang berlaku, tetapi kenyataannya tidak sempurna. Sering kali suatu konstitusi yang

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 72 – 74. Juga terdapat di C.S.T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia : Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 61, 62.

tertulis berbeda dari konstitusi yang dipraktekkan. Sebab suatu konstitusi dapat berubah-ubah, baik karena perubahan formil seperti yang dicantumkan dalam konstitusi itu sendiri, maupun karena kebiasaan ketatanegaraan. Jadi konstitusi itu secara hukum berlaku, namun berlakunya itu tidak sempurna, karena ada pasal-pasal tertentu dalam kenyataan tidak berlaku. Sebagai contoh Konstitusi Amerika Serikat dalam Perubahan ke XIV mengenai kewarganegaraan dan perwakilan, tidak berlaku secara sempurna untuk seluruh Amerika Serikat, karena di Negara Bagian Mississippi dan Alabama tidak berlaku.

3. Nilai Semantik

Konstitusi secara hukum tetap berlaku, tetapi dalam kenyataannya hanya sekedar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Mobilitas kekuasaan yang dinamis untuk mengatur, yang menjadi maksud yang esensiil dari konstitusi yang diberikan demi kepentingan pemegang kekuasaan yang sebenarnya. Jadi konstitusi hanya sekedar istilah, sedangkan pelaksanaan selalu dikaitkan dengan kepentingan pihak berkuasa. Contohnya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berlaku pada masa Orde Lama. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada waktu itu berlaku secara hukum, tetapi dalam praktek berlakunya itu hanya untuk kepentingan penguasa saja dengan dalih melaksanakan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; sedangkan yang dilakukan hanya untuk kepentingan penguasa.

2.3. Teori Norma Hukum

Norma hukum (*rechtenormen, legal norm*)⁵² sebagai pelebagaan nilai-nilai dan sekaligus sebagai patokan atau standar, berisikan:

1. Kebolehan atau yang dalam Bahasa Arab disebut ibadah, mubah (*permittere*);

⁵² I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit.*, hlm. 28.

2. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu atau dalam Bahasa Arab disebut sunnah;
3. Anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu atau dalam Bahasa Arab disebut makruh;
4. Perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*); dan
5. Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu atau yang dalam Bahasa Arab disebut haram atau larangan (*prohibire*).

Purnadi Purwacaraka menyatakan bahwa pada umumnya norma hukum berisikan:

1. Suruhan (*gebod, obligattere*) yaitu berisi apa yang harus dilakukan oleh manusia, berupa suatu perintah untuk melakukan sesuatu;
2. Larangan (*verbod, prohibere*) yaitu berisi apa yang tidak boleh dilakukan; dan
3. Kebolehan (*mogen, permittere*) yang berisikan apa yang dibolehkan, artinya tidak dilarang dan tidak disuruh⁵³.

Sedangkan mengenai sifat-sifat norma hukum menurut Attamimi ialah:

1. Perintah (*gebod*);
2. Larangan (*verbod*);
3. Pengizinan (*toestemming*); dan
4. Pembebasan (*vrijstelling*)⁵⁴.

Pendapat lain yang lebih menggeneralisasi sifat norma hukum dikemukakan oleh Syarif bahwa norma hukum memiliki sifat (kandungan):

1. Suruhan (*imperare*) yaitu apa yang harus dilakukan orang; dan
2. Larangan (*prohibire*) yaitu apa yang tidak boleh dilakukan orang⁵⁵.

Sedangkan Van Kant menyatakan bahwa sifat yang khas dari aturan hukum ialah sifat memaksa yang menghendaki tinjauan yang lebih mendalam⁵⁶. Sebab memaksa bukanlah berarti senantiasa dapat dipaksakan.

Dinamika norma hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Dinamika norma hukum yang vertikal; dan

⁵³ Purnadi Purwacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 47, 48.

⁵⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 314, 315.

⁵⁵ Amiroeddin Syarif, *Op. Cit.*, hlm. 8.

⁵⁶ Muchsin, *Iktisar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Iblam, 2005), hlm. 18, 19.

2. Dinamika norma hukum yang horizontal⁵⁷.

Dinamika norma hukum vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah, atau sebaliknya. Dalam dinamika vertikal, suatu norma hukum berlaku, berdasar, dan bersumber pada hukum di atasnya. Norma hukum yang berada di atasnya berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum yang di atasnya lagi.

Peristiwa norma hukum berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum yang memiliki jenjang lebih tinggi tersebut terjadi untuk seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya. Demikian juga dalam hal dinamika dari atas ke bawah, maka norma dasar selalu menjadi sumber dan dasar norma hukum yang di bawahnya, norma hukum di bawahnya selalu menjadi sumber dan dasar norma hukum yang di bawahnya lagi, dan demikian seterusnya ke bawah.

Pada dinamika yang horizontal, suatu norma hukum bergerak ke samping (mendatar). Norma hukum horizontal ini tidak membentuk suatu norma hukum baru. Norma ini bergerak ke samping karena adanya suatu analogi, yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa⁵⁸.

Sesuai dinamikanya tersebut, sifat norma hukum dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok karena disebabkan oleh isi dan proses pembentukannya, yang meliputi norma hukum:

1. Umum dan individual;
2. Abstrak dan konkrit;
3. *Einmahlig* dan *dauerhaftig*; serta
4. Tunggal dan berpasangan⁵⁹.

Ad. 1. Norma Hukum Umum dan Norma Hukum Individual

Dari segi alamat yang dituju (*addressat*) atau untuk siapa norma hukum ditujukan atau diperuntukkan, norma hukum dapat dibedakan menjadi norma hukum umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*). Norma hukum umum yaitu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak tertentu.

⁵⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 9.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

⁵⁹ Budiman N.P.D. Sinaga, *Op. Cit.*, hlm. 12, 13.

Umum disini dapat berarti bahwa suatu peraturan ditujukan untuk semua orang, semua warga negara, untuk seluruh provinsi dalam satu wilayah⁶⁰. Sedangkan norma hukum individual ialah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan pada seseorang, beberapa orang, atau banyak orang yang telah tertentu⁶¹.

Ad. 2. Norma Hukum Abstrak dan Norma Hukum Konkrit

Dari segi hal yang diatur atau perbuatan (tingkah laku), norma hukum dapat dibedakan menjadi norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit. Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak nyata. Sedangkan norma hukum konkrit ialah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara nyata⁶².

Ad. 3. Norma Hukum *Einmahlig* dan Norma Hukum *Dauerhaftig*

Dari segi daya berlakunya sebuah norma hukum, maka norma hukum dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) dan norma hukum yang berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Norma hukum yang bersifat *einmahlig* adalah norma hukum yang berlaku hanya satu kali saja dan setelah itu selesai; jadi bersifat hanya menetapkan. Sehingga dengan adanya penetapan, norma hukum tersebut selesai. Norma hukum yang bersifat *dauerhaftig* ialah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu; jadi dapat berlaku kapan saja secara terus-menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru⁶³.

Ad. 4. Norma Hukum Tunggal dan Norma Hukum Berpasangan

Dari segi wujud atau bentuk, norma hukum dapat dibedakan antara norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan. Norma hukum tunggal adalah suatu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya. Jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan (*das sollen*) tentang bagaimana kita harus bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum berpasangan itu terdiri dari norma hukum primer dan norma hukum sekunder⁶⁴.

⁶⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 11.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 12.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, hlm. 14.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 15.

Norma hukum primer adalah suatu norma hukum yang berisi aturan atau patokan bagaimana cara kita harus berperilaku di dalam masyarakat. Sedangkan norma hukum sekunder adalah suatu norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila suatu norma hukum primer itu tidak dipenuhi.⁶⁵

Norma hukum sekunder memberikan pedoman bagi para penegak hukum untuk bertindak apabila suatu norma hukum primer tidak dipatuhi. Norma hukum sekunder mengandung sanksi-sanksi bagi seseorang yang tidak memenuhi suatu ketentuan dalam norma hukum primer. Di dalam suatu peraturan (hukum), perumusan norma hukum primer dan norma hukum sekunder biasanya dirumuskan dalam suatu ketentuan (norma) secara berhimpitan sehingga kita mengalami kesulitan untuk membedakan mana norma hukum primer dan mana norma hukum sekunder⁶⁶.

Menurut Attamimi⁶⁷, norma hukum peraturan perundang-undangan berlaku keluar (*naar buiten werken*) yaitu ditujukan kepada masyarakat, baik dalam hubungan antara anggota masyarakat ataupun dengan negara (pemerintah). Peraturan perundang-undangan sebaiknya mengandung norma hukum yang umum - abstrak atau sekurang-kurangnya yang umum - konkret⁶⁸.

Philipus M. Hadjon, dkk.⁶⁹ menggambarkan sifat norma hukum dalam sebuah konfigurasi segi empat, sebagaimana bagan di halaman berikut. Bagan segi empat ini menghasilkan empat macam sifat norma hukum, yaitu:

1. norma umum - abstrak, misalnya UU;
2. norma individual - konkret, misalnya keputusan tata usaha negara;
3. norma umum - konkret, misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan, tetapi hanya berlaku untuk tempat itu); dan
4. norma individual - abstrak, misalnya izin gangguan.

Bagan **Deskripsi Sifat Norma Hukum Dalam Sebuah Konfigurasi Segi Empat**

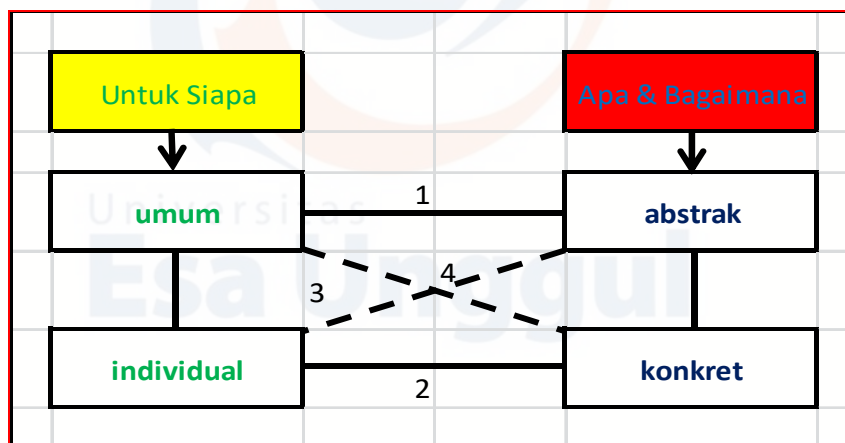
⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 16.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 315, 316.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 316, 317.

⁶⁹ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hlm. 124, 125.



Uraian di atas sangat terkait dengan lingkungan kuasa berlakunya norma hukum, khususnya lingkungan kuasa orang (*personengebied*) dan lingkungan kuasa persoalan (*zakegebied*). Bahwa lingkungan kuasa berlakunya norma hukum (*geldingsgebied van het rechte*) meliputi:⁷⁰

1. Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebied, territorial sphere*) yang menunjukkan tempat berlakunya norma hukum atau peraturan perundang-undangan; apakah berlaku pada seluruh wilayah negara atau hanya sebagian wilayah negara;
2. Lingkungan kuasa persoalan (*zakegebied, material sphere*), yaitu menyangkut masalah atau persoalan yang diatur; apakah persoalan privat atau persoalan publik;
3. Lingkungan kuasa orang (*personengebied, personal sphere*) yaitu menyangkut orang yang diatur; apakah berlaku untuk setiap penduduk atau hanya untuk pegawai negeri saja; serta
4. Lingkungan kuasa waktu (*tijdgebied, temporal sphere*) yang menunjukkan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.

Pada dinamika vertikal sebagaimana tersebut di depan, suatu norma hukum berlaku, berdasar, serta bersumber pada norma hukum di atasnya. Norma hukum yang berada di atasnya berlaku, berdasar, bersumber pada norma hukum yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar semua norma hukum yang di bawahnya.

⁷⁰ Amiroeddin Syarif, *Op. Cit.*, hlm. 82, 83.

Kelsen⁷¹ mengemukakan teori jenjang norma hukum (*stufenbautheorie*). Ia berpendapat bahwa norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis serta fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm* atau *basic norm* atau *fundamentalnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi yang berlaku tidak berdasar atau tidak bersumber pada norma lebih tinggi lagi. Berlakunya secara *presupposed* yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat.

Jazim Hamidi⁷², berdasarkan pengertian *grundnorm* yang dikemukakan Kelsen, menyebutkan paling tidak ada sembilan karakteristik yang terkandung dalam pengertian tersebut, yaitu *grundnorm*:

1. adalah sebuah norma yang dianggap sebagai norma tertinggi dan terakhir. Keberadaannya tidak ditetapkan oleh suatu kekuasaan, tetapi diandaikan ada oleh akal budi manusia;
2. merupakan sumber (yang berada di luar) hukum positif atau *meta-juristic*;
3. merupakan norma yang bersifat umum, yaitu mencakup norma apapun (agama, kesusilaan, sopan santun, dan termasuk hukum);
4. sama sekali bukan norma yang berbentuk tertulis, karena hanya diasumsikan;
5. diterima masyarakat secara aksiomatis (sebagai kebenaran tanpa perlu pembuktian lebih lanjut);
6. nilai validitasnya diasumsikan, sangat abstrak, dan seseorang seyogianya mematuhi/bertindak sebagaimana yang ditetapkan konstitusi;

⁷¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia : Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M. (Hakim Konstitusi Periode 2003 - 2008)*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 6. Diungkapkan juga di Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 24.

⁷² Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia : Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Jakarta: Konstitusi Press & Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 66, 67.

7. menjadi dasar keberlakuan tertinggi dari sebuah tatanan hukum, mengapa hukum itu harus dipatuhi, sekaligus memberikan pertanggungjawaban, mengapa hukum di situ harus dilaksanakan;
8. ketidakpatuhan terhadapnya tidak terdapat sanksi atau tidak ada sanksinya seperti yang terjadi pada kaidah-kaidah hukum; dan
9. merupakan penentu nilai keadilan yang tertinggi, tetapi ia tidak pernah dapat dinalari sampai tuntas; sebagaimana adagium "*summum ius, summa iniuria*" yang berarti dalam keadilan tertinggi yang dirumuskan oleh manusia, bersemayam juga ketidakadilan yang tertinggi.

Teori hirarki norma hukum Kelsen diilhami Adolf Merkl⁷³ yang menyatakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Suatu norma ke atas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. Namun ke bawah, ia menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Oleh karena itu, jika norma hukum berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Nawiasky⁷⁴, salah seorang murid Kelsen juga mengembangkan teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Dalam bukunya berjudul "*Allgemeine Rechtslehre*", ia mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Kelsen suatu norma hukum dari negara mana pun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang; norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Nawiasky⁷⁵ juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-

⁷³ *Ibid.*, hlm. 25.

⁷⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif - Deskriptif*, (Jakarta: Rindi Press, 1995), hlm. 125.

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 170. Hal ini juga

kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum suatu negara menjadi empat kelompok, yakni kelompok ke-:

1. *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara,
2. *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar/pokok negara,
3. *Formellgesetz* atau UU “formal”, serta
4. *Verordnung* dan *autonome satzung* atau aturan pelaksana dan aturan otonom.

Nawiasky⁷⁶ berpendapat bahwa isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD suatu negara (*staatsverfassung*) termasuk norma pengubahnya. Hakikat suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD. Sebagaimana analisis Rachmad Safa’at berdasarkan pendapat Attamimi bahwa posisi hukum dari suatu *staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.⁷⁷ Konstitusi menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*ein gesamtentscheidung uber art und form einer politischen eintheit*) yang disepakati oleh suatu bangsa.

Berdasarkan teori Nawiasky, Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hirarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut struktur tata hukum Indonesia adalah:⁷⁸

1. *Staatsfundamentalnorm* adalah Pancasila (Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* adalah Batang Tubuh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formellgesetz* adalah Undang-Undang.

terdapat pada Jazim Hamidi, dkk., *Meneropong Legislasi di Daerah : Kaukus Pemikiran Kelompok Muda yang Termarginalkan*, (Malang: Universitas Negeri Malang Press, 2008), hlm. 27.

⁷⁶ *Ibid.*

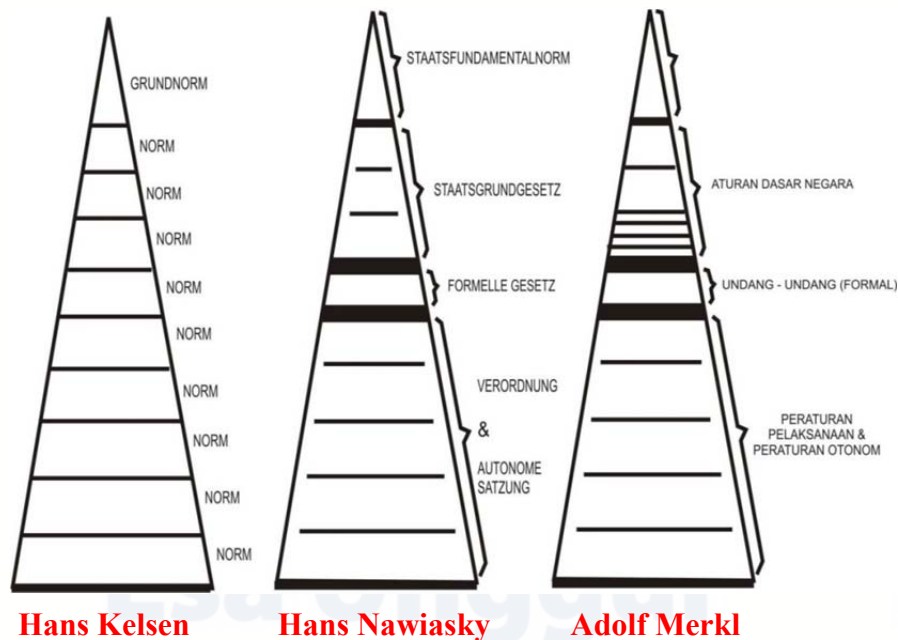
⁷⁷ Rachmad Safa’at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan : Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013), hlm. 127.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 128.

4. *Verordnung en Autonome Satzung* adalah (secara hirarkis mulai dari) Peraturan Pemerintah sampai dengan Keputusan Bupati atau Walikota.

Norma hukum yang tertinggi (norma dasar) menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya. Adapun persandingan hirarki perundang-undangan menurut Kelsen, Nawiasky, dan Merkl tersebut dapat digambarkan sebagai berikut⁷⁹.

Gambar
Persandingan Hirarki Perundang-undangan
Menurut Hans Kelsen, Hans Nawiasky, dan Adolf Merkl



⁷⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto., *Op. Cit.*, hlm. 68.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi sehingga menemukan urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman di Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya terkait peradilan norma.

3.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat, yakni:

- a. Publikasi ilmiah dalam jurnal lokal yang mempunyai ISSN atau jurnal nasional terakreditasi.
- b. Proseding pada seminar ilmiah baik yang berskala lokal, regional maupun nasional.
- c. Pengayaan bahan ajar.
- d. Bahan dasar pembuatan proposal penelitian lanjutan, yaitu hibah bersaing atau langsung pada hibah fundamental.

BAB IV METODE PENELITIAN

4.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (yuridis) normatif (*normative legal research*) yang akan mencari dan mengumpulkan serta menganalisa bahan-bahan hukum secara kualitatif bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan tujuan *legal practice* dalam rangka *legal problem solving*⁸⁰.

4.2. Bahan Hukum Penelitian

Terdapat 2 (dua) macam bahan hukum untuk memperoleh substansi bahan-bahan kajian mengenai urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan Norma hukum yang diperlukan dalam penelitian hukum (yuridis) normatif (*normative legal research*)⁸¹ ini, yakni:

1. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan-bahan tersebut dibuat (merupakan produk) badan/lembaga yang berwenang menurut hukum, sehingga bersifat otoritatif. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri atas:
 - a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; dan
 - b. Peraturan Perundang-undangan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.
2. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or non authorities*), meliputi literatur, jurnal, makalah, majalah ilmu hukum, ensiklopedi, dan pendapat para ahli. Penggunaan bahan ini dengan pertimbangan karena muatan ilmiah yang terkandung di dalamnya berkaitan dengan urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma hukum.

4.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian

Telaah pustaka dalam penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum dari berbagai sumber pustaka yang 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-langkah tersebut 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.

4.4. Pendekatan Penelitian

⁸⁰Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 25, 2012.

⁸¹*Ibid.* hlm. 51.

Karena penelitian ini merupakan hasil kajian pustaka (normatif), yaitu telaah untuk memecahkan problematika hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Oleh karena itu pendekatan yang dilakukan peneliti, adalah sebagaimana yang disebutkan Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji sebagaimana diungkapkan kembali oleh Johnny Ibrahim⁸², yaitu :

1. Pendekatan yuridis, yakni fokus penelitian adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam makna filosofis sebagaimana dimaksud Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Pendekatan historik, yakni penelitian mengenai sejarah urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma; dan
3. Pendekatan komparatif, yakni penelitian ini membandingkan realitas politik (yuridis empiris) dan karakter produk hukum antar waktu (sesuai pendekatan historik).

4.5. Analisa Penelitian

Seperti dikatakan Bagir Manan⁸³ bahwa analisa hukum adalah tidak lain dari penyelidikan dan pengkajian (menurut) ilmu hukum (*rechtswetenschap, the science of law*). Analisa penelitian ini didahului dengan pengumpulan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersebut diklasifikasikan untuk kemudian dicatat dan dimasukkan ke dalam daftar kartu (*card system*) sesuai dengan materi muatan dari permasalahan yang ada. Kartu-kartu yang dimaksud disusun secara terstruktur dan sistematis sesuai dengan urutan permasalahannya.

Langkah berikutnya adalah melakukan sistemisasi, interpretasi, dan analisa serta evaluasi bahan-bahan hukum, baik dari segi substansi maupun relevansi substansinya. Analisis dilakukan secara yuridis, historik, komparatif, dan politis.

Metode analisa lainnya yang digunakan adalah analisis isi (*content analysis*), terutama dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer. Yang dimaksud dengan *content analysis* adalah sebagaimana dirumuskan Holsti R.: "*content analysis is any technique for making inferences by objectively and sistematically identifying specified characteristics of messages*". Yakni suatu teknik untuk mengambil kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik khusus suatu pesan secara obyektif dan sistematis.

⁸² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 299, 2007.

⁸³ Isrok, *Op. Cit.*, hlm. 118.

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. Sedangkan untuk hasil penelitian lapangan, analisa dilakukan secara deduktif kualitatif dengan menggunakan *historical law interpretation* atau interpretasi sejarah hukum. Hal ini dimaksudkan untuk dapat menelusuri dan mengetahui konsep atau pemikiran para ahli sebagai bahan atau dasar penyusunan argumentasi dalam membahas permasalahan penelitian. Penggunaan penafsiran dalam menganalisa bahan-bahan hukum sangat diperlukan untuk menghindari kesalahan dalam menangkap makna suatu naskah hukum atau peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu kandungan asas diinterpretasikan dengan:

- a. Metode otentik, yakni suatu metode penafsiran berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan penelitian ini;
- b. Metode teleologis atau penafsiran sosiologis, yaitu metode penafsiran undang-undang berdasarkan tujuan kemasyarakatan;
- c. Metode sistematis atau penafsiran logis yakni menafsirkan undang-undang sebagai bagian sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan perundang-undangan lain yang terkait dengan pembahasan); dan
- d. Metode historis yaitu suatu penafsiran menurut sejarah perundang-undangan guna mencari maksud ketentuan undang-undang sebagaimana dilihat oleh pembentuk undang-undang pada saat perumusannya.

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1. Latar Belakang Filosofis Pembentukan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi

Latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Tinggi Negara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat diketahui melalui pemahaman histori pembentukan Mahkamah Konstitusi⁸⁴. Hal ini mengajak kita untuk menjelajah histori mulai dari konsep dan fakta mengenai *judicial review* sebagai kesejatan kewenangan paling utama eksistensi lembaga Mahkamah Konstitusi. Empat momen jelajah historis patut dicermati ialah (1) kasus Madison *versus* Marbury di Amerika Serikat, (2) ide Hans Kelsen di Austria, (3) gagasan Mohammad Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, dan perdebatan Panitia *Ad Hoc* I Majelis Permusyawaratan Rakyat pada sidang-sidang dalam rangka Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi berdiri sebagai *special tribunal* terpisah dari Mahkamah Agung dengan mengemban tugas khusus dapat ditelusuri jauh sebelum negara kebangsaan modern (*modern nation-state*). Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi didirikan untuk menguji keserasian norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi⁸⁵.

Sejarah modern *judicial review* sebagai ciri utama kewenangan Mahkamah Konstitusi di Amerika Serikat dilakukan Mahkamah Agung dimulai sejak terjadi kasus Marbury *versus* Madison pada Tahun 1803. Mahkamah Agung Amerika Serikat kala itu diketuai Hakim Agung John Marshall memutuskan sengketa yang pada dasarnya bukanlah apa yang dimohonkan untuk diputus oleh kewenangannya sebagai Ketua Mahkamah Agung.

Para penggugat yakni William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe, dan William Harper memohonkan agar Ketua Mahkamah Agung sebagai kewenangannya memerintahkan pemerintah mengeluarkan *write of mandamus* dalam rangka penyerahan surat-surat pengangkatan mereka. Tetapi

⁸⁴ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/> diakses tanggal 19 September 2017.

⁸⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 5.

Mahkamah Agung dalam putusannya membenarkan bahwa pemerintahan John Adams telah melakukan semua persyaratan yang ditentukan oleh hukum sehingga William Marbury dan kawan-kawan dianggap memang berhak atas surat-surat pengangkatan mereka. Namun Mahkamah Agung sendiri menyatakan tidak berwenang memerintahkan kepada aparat pemerintah untuk menyerahkan surat-surat yang dimaksud. Mahkamah Agung menyatakan bahwa apa yang diminta oleh penggugat yaitu agar Mahkamah Agung mengeluarkan *write of mandamus* sebagaimana ditentukan oleh *Section 13* dari *Judiciary Act* Tahun 1789 tidak dapat dibenarkan karena ketentuan *Judiciary Act* itu justru bertentangan dengan *Article III Section 2* Konstitusi Amerika Serikat. Atas dasar penafsiran terhadap konstitusi-lah perkara ini diputus oleh John Marshall⁸⁶.

Keberanian John Marshall tersebut menjadi preseden dalam sejarah Amerika Serikat. Hal ini memiliki pengaruh luas pemikiran dan praktik hukum di banyak negara. Semenjak itulah, banyak Undang-Undang Federal maupun Undang-Undang Negara Bagian yang dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi oleh *Supreme Court*.

Hans Kelsen, ketika diminta menyusun konstitusi Republik Austria dari “puing” kekaisaran Austro-Hungarian Tahun 1919, sama dengan John Marshall. Ia percaya bahwa konstitusi harus diperlakukan sebagai seperangkat norma hukum superior; lebih tinggi dari Undang-Undang biasa. Hans Kelsen juga mengakui adanya ketidakpercayaan yang luas terhadap badan peradilan biasa untuk melaksanakan tugas penegakan konstitusi. Sehingga dia merancang mahkamah khusus, terpisah dari peradilan biasa untuk mengawasi Undang-Undang dan membatalkan jika bertentangan Undang-Undang Dasar. Meski Hans Kelsen merancang model ini untuk Austria, yang mendirikan Mahkamah Konstitusi berdasar model itu untuk pertama kali adalah Cekoslowakia pada Februari 1920. Sedangkan Austria menyusul mewujudkan rancangan tersebut pada Oktober 1920⁸⁷.

Gagasan Mahkamah Konstitusi dengan *judicial review* menyebar ke seluruh Eropa dengan mendirikan Mahkamah Konstitusi secara terpisah dari

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 18.

⁸⁷ Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 6.

Mahkamah Agung terjadi setelah perang dunia kedua. Perancis mengadopsi konsepsi tadi secara berbeda dengan membentuk *Constitutional Council*. Negara-negara bekas jajahan Perancis mengikuti pola ini. Sekarang terdapat 78 negara mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Negara pengadopsi ke-78 sekaligus merupakan negara pertama di dunia pada abad ke-21 pembentuk lembaga ini adalah Indonesia.

Momen patut dicatat terdapat dalam salah satu rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Mohammad Yamin menggagas lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa di bidang pelaksanaan konstitusi, lazim disebut *constitutioneele geschil* atau *constitutional disputes*. Gagasan Mohammad Yamin berawal dari pemikiran perlunya diberlakukan suatu *materieele toetsingrecht* (uji materil) terhadap Undang-Undang. Ia mengusulkan perlunya Mahkamah Agung diberi wewenang “membanding” Undang-Undang. Namun usulan ini disanggah Soepomo dengan empat alasan; (i) konsep dasar yang dianut dalam Undang-Undang Dasar yang tengah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*), (ii) tugas hakim adalah menerapkan Undang-Undang, bukan menguji Undang-Undang, (iii) kewenangan hakim untuk melakukan pengujian Undang-Undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan (iv) sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*. Sehingga ide itu urung diadopsi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dalam rangka tuntutan untuk memberdayakan Mahkamah Agung. Diawali pada Tahun 1970-an dengan perjuangan Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) yang memperjuangkan agar Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Tuntutan ini tidak pernah ditanggapi karena dilatarbelakangi oleh suasana dan paradigma kehidupan ketatanegaraan dan kehidupan politik yang monolitik. Selain tidak diperkenankan adanya perubahan konstitusi; Undang-Undang Dasar cenderung disakralkan⁸⁸.

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 7.

Gagasan Mohammad Yamin muncul kembali pada proses amandemen Konstitusi Indonesia. Gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi mengemuka pada sidang kedua Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Maret-April Tahun 2000. Pada awalnya Mahkamah Konstitusi ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung dengan kewenangan melakukan uji materil atas Undang-Undang, memberikan putusan atas pertentangan antar Undang-Undang serta kewenangan lain yang diberikan Undang-Undang. Usulan lain, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antarlembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Setelah melewati perdebatan panjang, pembahasan mendalam, serta dengan mengkaji lembaga pengujian konstitusional Undang-Undang di berbagai negara serta mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diakomodir dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil Perubahan Ketiga itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akhirnya sejarah Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai setelah disahkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B pada 9 November 2001.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan mendasar sejak Perubahan Pertama pada Tahun 1999 sampai dengan Perubahan Keempat pada Tahun 2002. Setelah Perubahan Keempat Tahun 2002 dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali, dengan resmi disebut “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Perubahan tersebut meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari tiga kali lipat jumlah materi muatan asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah asli berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali perubahan, jumlah seluruh materi muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mencakup 199 butir

ketentuan, menyisakan hanya 25 butir yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan merupakan materi atau ketentuan yang baru⁸⁹. Sri Soemantri menyatakan bahwa prosedur serta sistem perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seharusnya merupakan perwujudan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan. Merujuk pada pendapat ini, terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sejak Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat, tentu harus mempengaruhi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Terjadinya perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia terutama mengenai lembaga negara.

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Perubahan itu juga mempengaruhi mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Ada pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

1. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
2. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”;
3. Pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan
4. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia⁹⁰.

Berdasarkan Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) merupakan lembaga yudikatif selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini berarti bahwa

⁸⁹ Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: PT. Alumni, 2006), hlm. 273.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, hlm. 1, Makalah dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai ekses perkembangan pemikiran hukum dan ketatanegaraan modern muncul pada abad ke-20. Di negara-negara yang tengah mengalami tahapan perubahan dari otoritarian menuju demokrasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi diskursus penting. Krisis konstitusional biasanya menyertai perubahan menuju rezim demokrasi, dalam proses perubahan itulah Mahkamah Konstitusi dibentuk. Pelanggaran demi pelanggaran terhadap konstitusi, dalam perspektif demokrasi, selain membuat konstitusi bernilai semantik, juga mengarah pada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat.

Perkembangan ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dilandasi upaya serius memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan semangat penegakan konstitusi sebagai “*grundnorm*” atau “*highest norm*”; segala peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah diatur dalam konstitusi. Konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara. Melalui konstitusi rakyat membuat *statement* kerelaan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dikawal dan dijaga. Sebab semua bentuk penyimpangan, baik oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi merupakan wujud nyata pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia turut dilandasi ide tersebut. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ini mengimplikasikan agar pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui konstitusi harus dikawal dan dijaga. Harus diakui berbagai masalah terkait dengan konstitusi dan ketatanegaraan sejak awal Orde Baru telah terjadi. Carut marutnya peraturan perundangan selain didominasi oleh hegemoni eksekutif, terutama semasa Orde Baru menuntut keberadaan wasit

konstitusi sekaligus pemutus *judicial review* (menguji bertentangan-tidaknya suatu Undang-Undang terhadap Konstitusi). Namun, penguasa waktu itu hanya memberikan hak uji materiil terhadap peraturan perundangan di bawah Undang-Undang pada Mahkamah Agung. Identifikasi kenyataan-kenyataan semacam itu kemudian mendorong Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menyiapkan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akhirnya menyepakati organ baru bernama Mahkamah Konstitusi.

Apabila ditelaah lebih lanjut, pembentukan Mahkamah Konstitusi didorong dan dipengaruhi oleh kondisi faktual yaitu:

1. Sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas Undang-Undang.
2. Pasca Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengubah relasi kekuasaan dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Jumlah lembaga negara dan segenap ketentuannya yang membuat potensi besar terjadinya sengketa antarlembaga negara. Sementara itu, perubahan paradigma supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat ke supremasi konstitusi membuat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara yang berwenang menyelesaikan sengketa antarlembaga negara. Oleh karena itu diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut.
3. Kasus pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Tahun 2001 mengilhami pemikiran untuk mencari mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak semata-

mata didasarkan alasan politis semata. Untuk itu disepakati perlunya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.

Setelah melalui pembahasan mendalam dengan mengkaji lembaga pengujian konstitusional Undang-Undang di berbagai negara, serta mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai lembaga Mahkamah Konstitusi disahkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Hasil Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C UUD NRI 1945.

Berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memerintahkan dibentuk Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk, maka kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Tanggal 13 Agustus 2003 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disahkan kemudian pada Tanggal 16 Agustus 2003 para hakim konstitusi dilantik dan mulai bekerja secara efektif pada Tanggal 19 Agustus 2003⁹¹.

5.2. Urgensi Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Norma di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sebagaimana pendapat *Syafik Didin dalam makalah "Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia"* bahwa pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur Pasal 24A Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ideal. Hal ini menimbulkan problem hukum yang rumit baik dari sisi filosofis, teoritis maupun yuridis. Oleh karena itu integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh satu lembaga peradilan yaitu oleh Mahkamah Konstitusi menjadi suatu kebutuhan konstitusional yang mendesak dalam rangka

⁹¹Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 9.

untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi atas dianutnya teori hirarki norma hukum dalam sistem hukum Indonesia⁹².

Secara filosofis, pada hakekatnya jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia berada dalam satu kesatuan sistem nilai yang integral sesuai dengan teori norma hukum yaitu teori *stufenbau de recht* atau *the hierarchi of law theory* dari Hans Kelsen. Artinya antara satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya terjalin satu kesatuan nilai yang saling mendasari, sampai pada suatu nilai tertinggi yang disebut dengan *grundnorm* (istilah menurut Hans Kelsen) atau *staat fundamental norm* (menurut Hans Nawiaski) atau di Indonesia adalah Pancasila yang selanjutnya dituangkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dianggap sebagai norma dasar; sebagai sumber hukum positif. Rumusan hukum dasar dalam pasal-pasal yang terdapat pada badan atau batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan pancaran dari norma yang ada dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila. Asas-asas Pancasila terkandung dalam dan merupakan bagian dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dengan menyebut Pembukaannya saja, asas-asas itu akan dengan sendirinya telah tercakup. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri juga telah mengutarakan hal yang serupa, walaupun tidak menggunakan istilah norma dasar, melainkan dengan menyebutnya sebagai "cita-cita hukum (*rechtsidee*)" yang terwujud dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar), maupun hukum yang tidak tertulis". Selain disebut sebagai cita-cita hukum, bagi Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini ada istilah lain yang digunakan" yaitu *grundnorm* dan

⁹² <http://journal.trunojoyo.ac.id/rechtsidee/article/view/2159> diakses tanggal 19 Desember 2017.

*staatsfundamentalnorm*⁹³ atau "pokok kaidah fundamental Negara" seperti digunakan oleh Notonagoro⁹⁴.

Secara teoritik, dalam perspektif teori negara hukum, dalam suatu negara hukum yang demokratis haruslah memenuhi unsur-unsur atau prinsip-prinsip tertentu dari suatu negara hukum. Prinsip atau unsur yang relevan untuk diterapkan dalam penyatuan atau integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan adalah *the supremacy of law* atau supremasi hukum dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam prinsip supremasi hukum, hukum harus berada diatas segala kekuasaan lainnya, dan oleh karena itu maka hukum harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan. Dan hal tersebut sangat berpotensi tidak dapat dicapai, jika kewenangan pengujian peraturan perundang dipisah antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dalam perspektif teori konstitusi materi peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dari konstitusi. Dan untuk menjamin bahwa materi dan nilai-nilai dari konstitusi itu dipatuhi oleh norma-norma yang berada di bawahnya, maka diperlukan mekanisme pengujian konstitusional yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*).

Sedangkan dari perspektif teori wewenang, walaupun wewenang Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam bidang pengujian peraturan perundang-undangan sama-sama bersumber dari konstitusi (atribusi), akan tetapi teori wewenang ini akan dipakai untuk menganalisis bobot dari wewenang tersebut dikaitkan dengan latar belakang dan tujuan dari dibentuknya lembaga peradilan tersebut. Sehingga dengan demikian dapat ditentukan lembaga peradilan mana yang lebih tepat diberi wewenang di bidang pengujian peraturan perundang-undangan yakni Mahkamah Konstitusi.

Dari perspektif teori politik hukum, pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut tidak didasari oleh politik hukum yang jelas untuk kepentingan strategis kehidupan berbangsa dan bernegara, melainkan hanya didasarkan pada alasan teknis dan praktis karena Mahkamah Agung mulai sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁹³ Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 175.

⁹⁴ Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, (Jakarta: Pantjuran Tujuh, 1974), hlm. 9, 44.

1945 sudah memiliki kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Padahal seharusnya perumusan suatu kebijakan hukum (*legal policy*) didasarkan pada cita-cita dan kepentingan strategis kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga dengan integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu lembaga peradilan dimaksudkan untuk dapat menjaga dan mensinkronkan nilai-nilai konstitusi dalam materi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Sedangkan dalam perspektif teori norma hukum, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des rech* atau *the hierarchy of law* yang berkaitan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Hukum itu adalah sah atau valid apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*) dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hirarki; dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Dengan demikian, seharusnya lembaga peradilan yang diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* cukup satu lembaga peradilan, agar dapat lebih menjamin satu kesatuan sistem nilai yang terkandung dalam muatan materi peraturan perundang-undangan.

Konsekuensi penting prinsip-prinsip hirarki norma hukum harus diadakan mekanisme yang dapat menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya dalam perspektif teori pengujian norma hukum (teori pengujian peraturan perundang-undangan) yaitu adalah sistem pengujian hukum (*toetsingrecht* atau *review*) atas setiap peraturan perundang-undangan atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar dan harus dilakukan oleh satu lembaga

peradilan yang putusannya bersifat final dan mengikat. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti.

Sedangkan secara yuridis-normatif, pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi akan berdampak pada ke-tidak ada-nya jaminan kepastian hukum, serta ke-tidak efektif-an dalam proses pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan itu sendiri. Karena bisa jadi seseorang warga negara yang merasa haknya dirugikan oleh terbitnya suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sehingga mengajukan gugatan/permohonan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung dan gugatannya dikabulkan, tetapi di waktu yang sama atau setelahnya ada warga negara lainnya mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang yang menjadi dasar terbitnya peraturan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi dan permohonannya dikabulkan. Kondisi seperti ini akan menimbulkan ke-tidak pasti-an hukum bagi warga negara yang pertama tersebut, serta berpotensi menimbulkan problem hukum yang cukup rumit, selain tidak efisien sistem pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan pada satu lembaga peradilan akan dapat menjamin kesetaraan kedudukan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

BAB VI SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan

Latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi adalah dalam rangka menjaga dan mempertahankan kedaulatan rakyat; rakyat merupakan pemimpin tertinggi sehingga mengimplisitkan pengakuan hakiki eksistensi hak asasi manusia terutama hak atas kemerdekaan (kebebasan). Sesungguhnya setiap insan tidak memiliki hak, baik untuk memerintah maupun diperintah orang lain. Urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma di Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah suatu kebutuhan konstitusional yang mendesak dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi atas dianutnya teori hirarki norma hukum dalam sistem hukum Indonesia.

6.2. Saran

Karena selama ini kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dipegang oleh dua lembaga peradilan, yakni Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dan Mahkamah Konstitusi yang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Maka berdasarkan hasil penelitian ini, peneliti menyarankan agar dilakukan penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, yakni oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat serta mutlak harus dilaksanakan.

Daftar Pustaka

Buku:

Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1987.

A.S.S. Tambunan, *MPR : Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

Budiman N.P.D. Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Yogyakarta: UII Press, 2005.

C.S.T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia : Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1971.

Imam Kabul, *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia : Analisis Potensi dan Problem*, Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1980.

Isrok & Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara (Berjalan Dalam Dunia Abstrak)*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010.

Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia : Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: Konstitusi Press & Yogyakarta: Citra Media, 2006.

-----, dkk., *Meneropong Legislasi di Daerah : Kaukus Pemikiran Kelompok Muda yang Termarginalkan*, Malang: Universitas Negeri Malang Press, 2008,

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.

-----, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

----- dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang. 2007.
- Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif - Deskriptif*, Jakarta: Rimdi Press, 1995.
- Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.
- K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka, 2005. Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: Iblam, 2005.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia : Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M. (Hakim Konstitusi Periode 2003 - 2008)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988.
- Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: Iblam, 2005.
- Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusamedia, 2011.
- Nurudin Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi : Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Universty Press, 1993.
- Purnadi Purwacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Alumni, 1978,
- Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan : Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998.

Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (Ed.), *Memahami Hukum : Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat & Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi, 2002.

Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2010.

Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1980.

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1991.

S.W. Couwenberg, *Modern Constitutioneel Recht en Emancipatie van de Mens, Liberale Democratie als Eerste Emancipatie Model*, Van Gorcum: Assen, 1981.

Wirjono Prodjodikoro, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta: Grafindo, 1969.

Kamus:

John M. Echols & Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia, 1976.

Jonathan Crowther (Ed.), *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, New York: Oxford University Press, 1995

J.C.T. Simorangkir, dkk., *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007,

KBBI Offline v 1.3 sebagaimana <http://ebsoft.web.id>, diakses tanggal 19 Juli 2015.

Noah Webster & Edward N. Teall, *Webster's Dictionary : Pronunciation, Modern Definitions, Parts Of Speech*, New York: Modern Promotions, 1972.

Pius Abdillah, *Kamus Ilmiah : Populer Lengkap*, Surabaya: "ARKOLA", -.

S. Adiwinata, *Istilah Hukum : Latin - Indonesia*, Jakarta: PT INTERMASA, 1986.

S. Wojowasito dan W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris - Indonesia ; Indonesia - Inggris*, Djakarta: Hasta, 1974.

Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum : Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris*, Semarang: CV "ANEKA" Semarang, 1977.

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1953.

Disertasi:

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 Perspektif Konstitusi*, Laporan Hibah Penelitian Disertasi Doktor, Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta, 2017.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Mahkamah Agung

LAMPIRAN

Lampiran 1: Personalia Penelitian

A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Dr. Joko Widodo, S.H., M.H.
2	Jenis Kelamin	L
3	Jabatan Fungsional	Lektor
4	NIP/NIK/Identitas Lain	-
5	NIDN	0326067103
6	Tempat dan Tanggal Lahir	Malang, 26 Juni 1971
7	E-mail	joko.widarto@esaunggul.ac.id
8	Nomor Telepon/HP	081233041999
9	Alamat Kantor	Jl. Arjuna Utara No. 9 Kebon Jeruk, Jakarta Barat - 11510
10	Nomor Telepon/Faks	-
11	Lulusan yang Telah Dihasilkan	S1 = 13 Orang
12	Mata Kuliah yang Diampu	Pengantar Hukum Indonesia
		Ilmu Negara
		Hukum dan Hak Asasi Manusia
		Hukum Tata Negara
		Ilmu Perundang-undangan
		Perancangan Peraturan Negara

B. Riwayat Pendidikan

Keterangan	S1	S2	S3
Nama Perguruan Tinggi	Univ. Brawijaya	Pascasarjana Univ. Brawijaya	Pascasarjana Univ. Brawijaya
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum
Tahun Masuk - Lulus	1990 - 1994	2007 - 2009	2012 - 2016
Judul Skripsi/ Thesis/ Disertasi	Strategi Pembentukan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Sebuah Kajian Terhadap Konsepsi Hukum Sebagai Sarana untuk Mengubah Masyarakat)	Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Upaya <i>Affirmative Action</i> dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat	Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (Kajian Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

			Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)
Nama Pembimbing/ Promotor	Dr. A. Latief Fariqun, S.H., M.S.	Dr. Ibnu Tricahyo, S.H., M.H.	Prof. Dr. Isrok, S.H., M.S.

C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Juta Rp)
1	2009	Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Upaya <i>Affirmative Action</i> Dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat	Pribadi	Rp. 9 jt
2	2009	Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Upaya <i>Affirmative Action</i> Dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 di Kota Malang	Pribadi	Rp. 3 jt
3	2014	Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	Pribadi	Rp. 3 jt
4	2014	Konstitusionalitas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah	Universitas Esa Unggul	Rp. 3 jt
5	2015	Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/3013)	Universitas Esa Unggul	Rp. 3 jt
6	2016	Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perspektif Konstitusi	Hibah Doktor - DRPM	Rp. 47,5 jt

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat (PkM) Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul PkM	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Juta Rp)
1	2012	Rapat Koordinasi Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kabupaten Sidoarjo	Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo	Rp. 2 jt

2	2012	Rapat Koordinasi Kepala Bagian Hukum Kabupaten/Kota se-Jawa Timur	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur	Rp. 2 jt
3	2014	Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Retribusi Izin Mempekerjakan Tenaga Asing	Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo	Rp. 2 jt

E. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume/No- mor/Tahun
1	2009	Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Upaya <i>Affirmative Action</i> Dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang	Jurnal Konstitusi PKK Univ. Kanjuruhan	Vol. II Nomor 1
2	2010	Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Upaya <i>Affirmative Action</i> Dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat	Vidya Jurnal Ilmiah Univ. Wisnuwardhana	Vol. 18 Nomor 3
3	2011	Deskripsi Konsep Hukum Alam "Grotius" Dalam Hukum Islam	Vidya Jurnal Ilmiah Univ. Wisnuwardhana	Vol. 19 Nomor 2
4	2012	Makna Demokratis di DIY	Abhirawa, Majalah Komunikasi dan Informasi Univ. Wisnuwardhana	Vol. VII Nomor XVI
5	2014	Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	Lex Jurnalica Jurnal Ilmiah Univ. Esa Unggul	Vol. 11 Nomor 1
6	2014	Konstitusionalitas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menyelesaikan Pemilihan Umum Kepala	Lex Jurnalica Jurnal Ilmiah Univ. Esa Unggul	Vol. 11 Nomor 2

		Daerah		
7	2016	The Implications of a Change in Authority of People's Consultative Assembly against the MPR Decree Law Product	IOSR Journal of Humanities and Social Science	Vol.: 21 Issue: 8 (Version-7)
8	2016	Constitutionality of the People's Consultative Assembly decree in Article 7 Paragraph (1) Item b Law No. 12 Year 2011 On The Establishment of the Regulation Legislation	Journal of Law, Policy, and Globalization	Vol.: 52 September 2016

F. Pemakalah Seminar Ilmiah (*Oral Presentation*) Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Nama Temu Ilmiah/ Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
1	Kajian Badan Legislasi Daerah DPRD Kabupaten Malang Terhadap Permendagri No. 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	Tanggapan Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	23 Desember 2011, Hotel Grand Palace - Malang 2011
2	<i>Workshop</i> Ketatanegaraan "Penataan Kewenangan MPR dan Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN"	Ketepatan Penyejajaran MPR Dengan Lembaga Negara Lainnya	3 dan 4 Juni 2016, Hotel Ijen - Malang

G. Karya Buku Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Judul Buku	Tahun	Jumlah Halaman	Penerbit
1	Teori dan Politik Hukum Tata Negara	2008	390	Total Media

H. Perolehan HKI dalam 10 Tahun Terakhir

No	Judul/Tema HKI	Tahun	Jenis	Nomor P/ID
1	Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (Kajian Pasal 7 Ayat (1) Butir b	2016	Karya Tulis (Disertasi)	085899

	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)			
2	Konstitusionalitas Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah	2017	Karya Tulis	01996
3	Penerapan Azas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 97/PUU-XI/2013	2017	Karya Tulis	01933

I. Pengalaman Merumuskan Kebijakan Publik/Rekayasa Sosial Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Judul/Tema/ Jenis Rekayasa Sosial lainnya yang telah diterapkan	Tahun	Tempat Penerapan	Respon Masyarakat
1	Pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Pengelolaan Keuangan Desa	2014	Kabupaten Sidoarjo	Dijadikan sebagai bahan masukan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Sumber Pendapatan Desa
2	Pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Pengelolaan Limbah Rumah Tangga di Kabupaten Sidoarjo	2014	Kabupaten Sidoarjo	<i>(Belum ada)</i>
3	Pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Produk Hukum Desa	2014	Kabupaten Sidoarjo	Dijadikan sebagai bahan masukan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten

				Sidoarjo Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
--	--	--	--	---

J. Penghargaan dalam 10 tahun Terakhir (dari Pemerintah, Asosiasi, atau Institusi lainnya)

No	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Beasiswa Pascasarjana Dalam Negeri	Ditjen Dikti	2014
2	Pendidikan Khusus Profesi Advokat	Dewan Pimpinan Nasional Perhimpunan Advokat Indonesia	2017

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila dikemudian hari ternyata dijumpai ketidak sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima resikoanya. Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam Penelitian Hibah Internal Universitas Esa Unggul Tahun 2017.

Jakarta, 30 Oktober 2017

Pengusul,

(Dr. Joko Widarto, S.H., M.H.)

Lampiran 2: Jadwal Pelaksanaan Penelitian

Jadwal Kegiatan

Kegiatan	BULAN					
	Januari	Februari	Maret	April	Mei	Juni
Penyusunan proposal	*	**	***			
Studi Kepustakaan			***	****		
Analisa Hasil Penelitian					*****	
Menyusun <i>draft</i> laporan dan diskusi					*****	
Laporan akhir dan publikasi						*****

Lampiran 3: Perkiraan Usulan Anggaran Penelitian

Anggaran Pelaksana

No.	Nama/Kegiatan/Alokasi waktu	Biaya (Rp)
1.	Joko Widodo, S.H., M.H. Peneliti Utama: Rp 300.000,-/bulan; 6 bulan	1.800.000,00
JUMLAH		1.800.000,00

Biaya Bahan dan Alat

No.	Keterangan	Satuan	Harga(Rp)	Jumlah(Rp)	Kegunaan
1.	Alat tulis (pulpen)	2 buah	2.500,00	5.000,00	Persiapan diskusi, dan pengumpulan data.
2.	CD	2 buah	8.000,00	16.000,00	Presentasi.
3.	Map plastic	2 buah	5.000,00	10.000,00	Pengumpulan data dan presentasi.
4.	Flash disk 4GB	1 buah	80.000,00	80.000,00	Persiapan diskusi, pengumpulan data, pengolahan data dan menyusun laporan.
JUMLAH				111.000,00	

Biaya Operasional

No.	Keterangan	Jumlah (Rp)	Kegunaan
1.	Telefon selama 3 bulan	349.000,00	Persiapan diskusi, pengumpulan data, pengolahan data, menyusun laporan dan presentasi.
JUMLAH		349.000,00	

Biaya Transportasi dan Konsumsi

No.	Keterangan	Rincian	Harga (Rp)	Jumlah (Rp)	Kegunaan
1.	Transportasi	Transportasi Studi Pustaka selama 3 bulan (1 bulan = 6 kali)	60.000,00	60.000,00	Persiapan diskusi, pengumpulan data, pengolahan data, menyusun

					laporan dan presentasi.
JUMLAH				60.000,00	

Biaya Fotokopi, Rental dan lain-lain

No.	Keterangan	Satuan	Harga (Rp)	Jumlah (Rp)	Kegunaan
1.	Rental Internet			100.000,00	Pengumpulan data.
2.	Biaya Cetak/ <i>Print out</i>			150.000,00	Persiapan diskusi, pengumpulan data, pengolahan data, menyusun laporan dan presentasi
3.	Fotokopi Hasil Studi Pustaka			200.000,00	Pengolahan data.
4.	Fotokopi dan penjilidan proposal	3 ekslembar	10.000,00	30.000,00	Menyusun laporan dan presentasi.
5.	Biaya lain-lain			200.000,00	<i>Souvenir</i> untuk pengumpulan data dan lain-lain.
JUMLAH				680.000,00	

Rekapitulasi Anggaran

No.	Jenis Pengeluaran	Rincian Anggaran Yang Diusulkan (Rp)
1.	Anggaran Pelaksana	1.800.000,00
2.	Biaya Bahan dan Alat	111.000,00
3.	Biaya Operasional	349.000,00
4.	Biaya Transportasi dan Konsumsi	60.000,00
5.	Biaya Fotokopi, Rental dan lain-lain	680.000,00
JUMLAH ANGGARAN		3.000.000,00