

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Setelah disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung melaksanakan fungsi dari Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Keempat.¹

Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan tentang hasil

¹ Ika Kurniawati. Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dalam Pengujian Undang- Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Jurnal ADIL, vol 10 No 1.h.2.

pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa: penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lain, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945.³ Di dalam penjelasan umum UU Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu keberadaan Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atas konstitusi.²

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar.” Dalam hal ini secara tegas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia telah memberikan mandat secara langsung kepada MK untuk menguji undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pengujian merupakan proses memeriksa, mengadili, dan memutus apakah suatu undang-undang yang diujikan bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan

² *Ibid.*h.2

(UU No. 12 Tahun 2011), telah diatur susunan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu: UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan “undang-undang” dan juga tidak memberikan penjelasan apakah ada perbedaan antara undang-undang dalam konteks “biasa” dan undang-undang dalam konteks undang-undang ratifikasi. Hal ini kemudian akan membuat keraguan, undang-undang seperti apa yang masuk dalam lingkup pengujian MK. Padahal, ada beberapa format undang-undang yang materinya tidak terdapat dalam batang tubuh undang-undang itu sendiri, melainkan dalam lampirannya, seperti undang-undang ratifikasi.³

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah dalam rangka mewujudkan sistem pemisahan kekuasaan (separation of power) dengan prinsip checks and balance. Dimana setiap cabang mengendalikan dan membagi kekuatan cabang kekuasaan yang lain, dengan harapan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan tiap organ yang bersifat independen. Pada dasarnya *judicial review* hanya dapat dijalankan sebagaimana mestinya dalam negara yang menganut supremasi hukum dan bukan supremasi parlemen. Dalam negara yang menganut sistem supremasi parlemen, produk hukum yang dihasilkan tidak dapat diganggu gugat, karena parlemen merupakan bentuk representasi dari kedaulatan rakyat.

³ Galuh Candra Purnamasari. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional. Jurnal Ilmu Hukum, vol 2 No 1, 17 h.2.

Wewenang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD, sering disebut dengan istilah *judicial review*. Secara teoritik maupun praktek dikenal dua macam pengujian, yaitu pengujian formal (*formale toetsingsrecht*) dan pengujian secara materiil (*materiele toetsingsrecht*). Semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasar kepada UUD 1945 dan tidak boleh bertentangan dengan isi UUD 1945. Undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dapat dibatalkan melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.⁴

Sri Soemantri menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya, terjelma melalui cara-cara (*procedur*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Sedangkan, Harun Alrasid mengemukakan bahwa hak menguji formal ialah mengenai prosedur pembentukan UU.7 Pasal 51 ayat (3) huruf a UU Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi mengatur mengenai pengujian formil, dimana dalam ketentuan tersebut diatur bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, disamping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya. Sebagai sebuah lembaga peradilan, Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki peran strategis dalam mengawal dan

⁴ Ika Kurniawati.op.cit. h.3

menjamin terlaksananya prinsip-prinsip dan norma yang terkandung dalam konstitusi sebagai norma tertinggi penyelenggaraan hidup bernegara (the supreme law of the land). Karena itu, Mahkamah Konstitusi disebut juga sebagai the guardian of the constitution.⁵

MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pengujian undang-undang di Indonesia dikenal dengan istilah *judicial review*. *Judicial review* sendiri memiliki perbedaan pengertian yang mendasar dengan istilah *constitutional review* atau pengujian konstitusional. *Judicial review* memiliki objek kajian yang lebih luas dari *constitutional review*, karena bukan hanya menguji produk perundang-undangan berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pengujiannya-pun tidak hanya menyoal konstitusionalitasnya, melainkan juga dapat diuji legalitas dari produk perundang-undangan tersebut. Namun di sisi lain, *judicial review* memiliki pengertian yang lebih sempit, karena kewenangan pengujian ini hanya dilakukan oleh hakim atau lembaga judisial. Sedangkan, *constitutional review* memiliki pengertian lebih luas, karena subjek yang mengujinya bisa lembaga selain peradilan, tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan oleh konstitusi negara tersebut. Di Indonesia sendiri, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang subjek pengujinya diberikan kepada MK lebih dikenal dengan istilah *judicial review*

⁵ Andi Aditya Mirdin .Tinjauan Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,Makassar : Universitas Hasanudin, h. 1- 3.

meskipun secara konsep adalah “*constitutional review*” karena batu ujinya adalah Undang-Undang Dasar 1945 (konstitusi negara Indonesia, selanjutnya disingkat UUD 1945). Maka untuk memudahkan penulisan ini, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang kewenangannya diberikan kepada MK dapat tetap disebut dengan istilah “*judicial review*”, seperti pemahaman masyarakat awam pada umumnya.⁶

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk membahas mengenai kewenangan pengujian suatu Undang- Undang yang pasalnya bertentangan dengan konstitusi berdasarkan Kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Kemudian MK dikenal sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the contitution*), tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi.⁷

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas penulis mengetengahkan 2 rumusan masalah sebagai berikut, antara lain :

⁶ *Ibid.*, hal. 4

⁷ <https://www.hukumonline.com/>

1. Bagaimana Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengatur sistem Hukum yang ada di Indonesia terhadap Undang Undang yang bertentangan dengan UUD 1945?
2. Bagaimana mekanisme dalam pengajuan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini ada dua tujuan yang ingin diketahui antara :

1. Untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengatur sistem Hukum yang ada di Indonesia terhadap Undang Undang yang bertentangan dengan UUD 1945 ?
2. Untuk mengetahui Bagaimana mekanisme dalam pengajuan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi ?

D. Manfaat Penelitian

Didalam penelitian sangat diharapkan adanya manfaat dan kegunaan karena nilai suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan member kontribusi pemikiran bagi ilmu hukum terkhusus dalam bidang hukum tata negara, terkait pengujian Kembali terhadap pasal bertentangan dengan Konstitusi yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi.

- b. Hasil penelitian ini dapat di gunakan sebagai acuan bagi penelitian penelitian selanjutnya yang sejenis.

2. Teori Praktis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan/sumbangan pemikiran bagi para praktisi dan akademisi dalam mengajukan *Judicial Review* Undang Undang terhadap UUD 1945
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan masukan baik terhadap praktisi maupun akademisi
- c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjawab keresahan masyarakat terhadap pasal pasal yang bertentangan dengan Konstitusi

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian hukum yang dilakukan adalah *Yuridis Normatife* (Hukum normatif). Metode Penelitian Hukum Normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁸ Bahan bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian dicari suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah :

1. **Pendekatan Undang-undang.** Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum

⁸ Jhonny Ibrahim, Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif, Banyumedia Publishing, Malang 2006, h.57

yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan uu, akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu uu dengan uu lainnya atau uud atau antara regulasi dan uu. Hasil dari telaah tersebut merupakan argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Sedangkan bagi penelitian akademis, peneliti perlu mencari ratio legis dan dasar ontologism lahirnya uu tersebut, sehingga peneliti mampu menangkap kandungan filosofis yang ada di belakang uu tersebut. Dengan memahami filosofi tersebut, peneliti dapat menyimpulkan mengenai adatidaknya benturan filosofis antara uu dengan isu yang dihadapi. Penggunaan pendekatan uu syaratnya uu sudah harus ada. Beberapa asas yang digunakan antara lain : *lex superior derogate legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi menyisihkan peraturan yang lebih rendah), *lex specialis derogate legi generali* (peraturan khusus mengalahkan peraturan umum yang sederajat), *lex posterior derogate legi priori* (peraturan terkemudian menyisihkan peraturan terdahulu). Dalam pendekatan perundang-undangan peneliti melihat bentuk perturan perundang-undangan, materi muatan, dasar ontologis, landasan filosofis dan ratio legis dari ketentuan perundang-undangan.

- 2. Pendekatan konseptual.** Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, dengan demikian peneliti akan menemukan ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas

hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁹

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang di pergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hierarki.¹⁰Bahan Hukum terdiri dari perundang-undangan, Catatan resmi, atau risalah dalam pembentukan perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun bahan hukum primer antara lain :

- a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 kewenangan MK
- c. Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang Undang nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁹ Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, SH., MS., LLM. Penelitian Hukum, Bukan Penelitian Sosial: Book Riview.Jakarta.2007. h.11

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta , 2010, h.96

- e. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,
- f. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi.
- g. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2012 tentang Produk Hukum Mahkamah Konstitusi
- h. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 19 tahun 2009 tentang Tata Tertib persidangan
- i. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengajuan Permohonan Elektronik (*Elektronik Filling*) dan Pemeriksaan Persidangan Jarak Jauh (*Video Conference*)

2. Bahan Sekunder

Bahan Sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal jurnal asing , pendapat para sarjana dan kasus- kasus hukum , Studi pustaka, (yaitu dari buku, skripsi, jurnal, artikel, serta karya ilmiah lainnya (baik di internet maupun surat kabar) serta symposium yang dilakukan para pakar , maka penulis memakai buku dari beberapa penerbit yang membahas tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* Undang Undang terhadap UUD 1945. Adapun bahan Hukum Primer antara lain : Hukum Administrasi Negara.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain- lain .

4. Bahan Non-Hukum

Bahan-bahan nonhukum diperlukan karena isu atau fakta hukum yang dihadapi oleh akademisi hukum atau praktisi hukum sering kali kompleks, sehingga perlu pemahaman tertentu mengenai masalah tertentu, diperlukan literature non hukum, seperti teknik sipil atau ilmu kedokteran.

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Maka dalam pengumpulan bahan hukum penulis menggunakan studi dokumen atau bahan Pustaka dalam penulisan skripsi ini . Pengumpulan terhadap bahan bahan – bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan untuk menjawab permasalahan dalam skripsi ini adalah semua bahan – bahan hukum yang berkaitan dengan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* terhadap pasal – pasal yang bertentangan dengan konstitusi.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Langkah – Langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan bahan hukum yang

dianalisis, baik menggunakan induksi , deduksi maupun abduksi.¹¹

F. Sistematika Penulisan

Penulisan disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 4 bab, masing – masing bab terdiri atas beberapa sub bab . Adapun urutan tata letak masing masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan berisi tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian , metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* berdasarkan UUD 1945 membahas antara lain tentang Teori Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Teori *Judicial Review*, Pemahaman *Judicial Review*, Perkembangan *Judicial Riview* di Indonesia.

Bab III Mekanisme dalam pengajuan judicial review UU terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi membahas antara lain Dasar Hukum Mekanisme *Judicial Riview*, Persidangan Mahkamah Konstitusi, Mekanisme *Judicial Review*.

Bab IV Penutup yang berisi tentang kesimpulan dari seluruh pokok pembahasan dan saran disampaikan sebagai masukan guna penulisan perbaikan penulisan berikutnya.

¹¹ Ibid.