

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengujian konstusionalitas Undang-Undang adalah pengujian mengenai nilai konstusionalitas Undang-Undang itu baik dari segi formil maupun materil untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Ketika para penyusun konstitusi (*framers of constitution*) Indonesia menyusun sendi-sendi bernegara dalam Undang-Undang Dasar 1945, ide pengujian konstusional telah pernah diperdebatkan dalam sidang BPUPK (Badan Pekerja Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan).¹ Mr. Moh. Yamin mengusulkan agar terdapat suatu mekanisme pengujian keabsahan isi Undang-Undang terhadap konstitusi, adat dan syari'ah oleh lembaga tertinggi kehakiman. Seiring dengan momentum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pada era reformasi Republik Indonesia membentuk Mahkamah Konstitusi, Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia diterima keberadaannya sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan UUD 1945 dalam bentuk Undang-Undang.² Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf A sampai dengan D Undang-Undang Nomor 24

¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang* (Jakarta: Konstitusi Press.2006), hlm.5.

²Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Dan Ham Ri. 2004), hlm. 9.

Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul pada era reformasi pada saat perubahan UUD 1945 terjadi dan menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan suatu mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat, serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*).

Keberadaan suatu lembaga peradilan (Al-Qada') juga memiliki landasan yang kuat dalam Islam. Dasar disyariatkannya lembaga peradilan dalam Islam, diantaranya terdapat dalam Q.S. Shad/38: 26.

يَا دَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ
 اللَّهِ ۚ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ مِمَّا نَسُوا الْحِسَابَ ۝

“Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan”.³

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

³Departemen Agama RI Al-hikmah, Al-Qur'an. (Jawa Barat: Penerbit Diponegoro, 2010). hlm. 454.

Konstitusi memiliki peran strategis dalam mengawal dan 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*.⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki 4 (empat) kewenangan dan satu kewajiban, adapun kewenangan tersebut yaitu: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) memutus pembubaran partai politik, (4) dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Adapun kewajibannya yaitu Mahkamah konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kewangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa antar lembaga negara yang lain, tidak berarti Mahkamah Konstitusi secara hirarki lebih tinggi kedudukannya, melainkan sebagai upaya checks and balances dalam rangka tegaknya konstitusi. Dari sini dapat di pahami kedudukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan konstitusi.⁵

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 7

⁵ Abdul latif, *Fungsi Mahamah Konstitusi*, (Yogyakarta: kreasi total media, 2009), hlm.53.

Perundang-undangan menjelaskan bahwa Peraturan Perundangan-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 7 ayat 1 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan MPR;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi;
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sistem pengujian peraturan perundang undangan di Indonesia mengisyaratkan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat digugat atau dimohonkan pengujiannya karena:

- 1) Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945; atau
- 3) Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang.

Dalam perkembangan ketatanegaraan kita dewasa ini, pengujian konstusionalitas Undang-Undang yang merupakan satu-satunya mekanisme penghapusan atau pembatalan Undang-Undang kini dianggap amat penting dan mendesak untuk dilakukan. Hal ini disebabkan karena atas berlakunya suatu Undang-Undang, maka bisa saja mengurangi atau menghilangkan hak dan/atau kewenangan konstusional warga negara, atau bahkan atas berlakunya Undang-Undang tersebut dapat menciderai prinsip demokrasi negara Indonesia. “*The judiciary is conservative in its procedures, but its impact on society can be radical. That impact depends on a variety of influences*”.⁶

Untuk itu Undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi sepatutnya harus segera diuji sejak pemberlakuannya. Hal ini pun berlaku terhadap disahkannya suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Perpu yang meskipun masa berlakunya hanya sampai persidangan pembahasan di DPR (jika tidak disetujui menjadi Undang-undang), tetapi tetap saja dalam kurun waktu yang sebentar itu jika di tidak sejalan dengan maksud konstitusi dan merugikan hak-hak konstusional warga negara yang di jamin oleh konstitusi, bagaimanapun Perpu itu sendiri memang merupakan undang-undang yang dibentuk dengan syarat dalam keadaan darurat yang menurut istilah pasal 22 ayat (1) UUD 1945 disebutkan “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

UUD 1945 menyatakan secara tegas mekanisme review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah melalui *legislative review*.

⁶Theodory J.Lowi, Benjamin Ginsberg and Kenneth A.shepsle, *American Government:power and purpose* (New York. London: W.W. Norton and Company, 2004), hlm. 345.

Dalam Pasal 22 UUD 1945 menyatakan bahwa, (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut; (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Artinya Perpu harus dibahas dalam persidangan DPR yang selanjutnya untuk mendapatkan persetujuan. Hal ini mengamanatkan bahwa hak untuk menguji sebuah Perpu adalah melalui mekanisme legislative review oleh lembaga legislatif dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Mahkamah Konstitusi nyatanya telah beberapa kali melakukan pengujian Perpu terhadap UUD. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, pengujian Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tanggal 8 Februari 2010 adalah sejarah baru dalam praktik ketatanegaraan kita, karena ternyata Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa dirinya berwenang dalam menguji perpu tersebut. Meskipun amar putusannya menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena alasan para pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, tetapi setidaknya Mahkamah Konstitusi telah menyatakan keberwenangannya untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Perpu terhadap UUD Karena pada dasarnya permohonan tidak akan masuk pada pemeriksaan pokok permohonan apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat tidak mempunyai kewenangan/kompetensi untuk menguji Perpu terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini menimbulkan polemik apakah benar Mahkamah Konstitusi

berwenang dalam melakukan pengujian Perpu bukankah wewenang Mahkamah Konstitusi sudah jelas di atur dalam pasal 24C UUD 1945 sudah jelas dan tegas menyebutkan *objectum litis* (objek perkara) dalam perkara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi adalah Undang-Undang, dan tidak ada menyebutkan perpu. Mekanisme pengujian (*review*) terhadap perpu sendiri sudah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD RI 1945, yaitu menjadi kewenangan DPR. Berdasarkan uraian di atas peneliti mengangkat judul penelitian: Kajian Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

B. Rumusan Masalah

Apa yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang.

D. Signifikansi Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan berguna untuk :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah kontribusi informasi dan bahan kajian ilmiah dalam bidang ke Tata Negara bagi para akademis maupun praktisi.
2. Untuk menambah wawasan peneliti sendiri maupun pihak lain seputar permasalahan yang diteliti dan merupakan sarana untuk melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar sarjana dibidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin.
3. Menambah khazanah perpustakaan yang bermanfaat bagi Universitas Islam Negeri (UIN) Antasari Banjarmasin khususnya Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara Islam.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kekeliruan dalam memahami dan untuk memperjelas judul penelitian, maka berikut ini adalah definisi ataupun batasan istilah dari judul penelitian, yaitu:

1. Pengkajian menurut kamus besar bahasa Indonesia kata kaji “ka-ji” yang berarti pembelajaran atau penyelidikan. Sedangkan kata pengkajian yang bermakna cara, memproses perbuatan mengkaji; penyelidikan, penelaahan (pembelajaran yang mendalam).⁷
2. Yuridis menurut kamus besar bahasa indonesia yaitu menurut hukum atau secara hukum. Yuridis tertulis adalah Undang-Undang segala peraturan perundang-undangan.

⁷<https://kbbi.web.id>

3. Kewenangan adalah otoritas yang dimiliki oleh suatu lembaga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Menurut Robert Bierste Powerdt, bahwa wewenang adalah kekuasaan yang di lembagakan.
4. Lembaga penguji peraturan perundang-undangan, yang dimaksud lembaga penguji peraturan perundang-undangan disini adalah lembaga yang di beri kewenangan dalam UUD 1945 sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24c ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada 9 November 2001.⁸

F. Kajian Pustaka

Untuk menghindari kesalah pahaman dan untuk memperjelas permasalahan yang penulis angkat, maka diperlukan kajian pustaka untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada. Berikut penelitian sejenis yang diteliti:

1. Skripsi dengan judul penelitian “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Undang-Undang Yang Telah Di Setujui Bersama (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor: 97/PUU-XII/2014. Peneliti adalah M. Yunus dari Universitas Hasanuddin Makassar. Permasalahan yang diteliti dalam penelitian tersebut adalah bagaimana pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengadili permohonan pengujian rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama terhadap UUD 1945. Apakah rancangan undang-undang yang

⁸Redaksi Cmedia, *UUD 1945 dan Perubahannya* (Jakarta: Kawah pustaka 2012), hlm. 22.

telah disetujui bersama dapat dijadikan sebagai objek pengujian terhadap UUD 1945. Persamaan penelitian ini dengan penulis adalah adanya kesamaan membahas tentang menguji peraturan yang belum sah menjadi Undang-Undang dan yang membedakan penulis meneliti tentang apa yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang.

2. Skripsi dengan judul “Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) (Studi Kritis Terhadap Pasal 24c Ayat (1) UUD NRI 1945). Peneliti adalah Bolmer Suryadi Hotosoid dari Universitas Negeri Semarang. Yang membedakan penelitian ini menitik beratkan pada Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dan dalam penelitian ini pada dasarnya tidak setuju jika Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perpu, sedangkan penelitian penulis meneliti secara umum yang menjadi dasar Mahkamah Konstitusi dalam menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Skripsi dengan judul Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Di Berikan Oleh Undang-Undang Dasar. Peneliti adalah Anggi Alwik Juli Siregar dari Universitas Islam Negri Sunan Kalijaga. Permasalahan yang diteliti adalah perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa antar lembaga negara persamaan dengan penelitian ini adalah adanya membahas kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan yang membedakannya penelitian ini membahas kewenangan dalam memutus

sengketa antar lembaga negara sedangkan penulis meneliti kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum normatif, Metode penelitian hukum normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini, Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengar, maupun penelusuran bahan hukum tersebut melalui internet.⁹

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang di gunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Data primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (autoritatif).¹⁰

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari¹¹:

⁹Mukti Fajar Nur Dewata, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 160.

¹⁰Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 47.

Undang-undang dasar 1945, Undang-undang Mahkamah Konstitusi No 8 Tahun 2011.

b. Bahan Hukum Sekunder

Data sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yakni seperti hasil penelitian hukum, karya ilmiah, dan sebagainya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan di teliti.¹²

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yang berupa kamus, ensiklopedia, leksikon dan lain-lain.¹³

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah suatu prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Untuk mengumpulkan data maka penulis menggunakan teknik studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder,¹⁴ yaitu mempelajari buku-buku atau literatur-literatur yang sesuai untuk mendapatkan dasar-dasar teoritis yang diperlukan yang berkenaan dengan tujuan dan masalah penelitian.

4. Analisis Data

¹¹Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 113 .

¹²*Ibid.*, hlm. 114.

¹³Mukti Fajar Nur Dewata, *op. cit.*, hlm 160.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 160.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif, artinya bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan hasil penelitian yang dilakukan bertitik tolak dari analisis yuridis, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis normatif.¹⁵

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terdiri dari IV (empat) bab, masing-masing bab tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I adalah pendahuluan, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II adalah landasan teori, yang menerangkan, menguraikan, dan menginformasikan berhubungan dengan praktik pengujian peraturan perundang undangan dan objek penelitian melalui teori-teori yang mendukung serta relevan dari buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

BAB III adalah pembahasan penelitian yang meliputi penyajian data dan dilengkapi dengan analisis.

BAB IV adalah simpulan dan penutup, yang merupakan pembahasan akhir dari skripsi ini.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 183.