

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan yang sangat penting dan mendasar. Perubahan tersebut merupakan hasil amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang setara dan seimbang diantara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.<sup>1</sup> Salah satu hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah pembentukan lembaga baru yang disebut Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK).

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung dalam lingkup kekuasaan yudikatif. Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan

---

<sup>1</sup> Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern dan Terpercaya*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2014, h.3.

agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Ayat tersebut menegaskan bahwa selain oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia ialah Mahkamah Konstitusi yang terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.<sup>2</sup>

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. Pembentukan MK merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin oleh konstitusi.<sup>3</sup>

Pembentukan MK dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa masalah yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Disamping itu, MK berperan dalam mengawal, mengontrol dan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Demokrasi yang sering hanya mengandalkan kekuatan politik dapat dikendalikan dan diimbangi sesuai dengan prinsip demokrasi itu sendiri dan prinsip konstitusionalisme atau negara hukum.

Adanya MK juga memberikan harapan baru bagi para pencari keadilan ditengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan

---

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta 2012, h.187

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhri, *Mahkamah Konstitusi, Kompilasi Ketentuan Konstitusi, Undang-Undang dan Peraturan di 78 Negara*, PSHTN, Jakarta, 2014, h. 3.

kepada institusi peradilan. Dalam sejarah keberadaannya maka MK merupakan salah satu hasil perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Ide pembentukan MK kemudian dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) yang berbunyi :

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

MK dalam menjalankan fungsi, wewenang dan peran kemudian menetapkan visi-misinya dalam menjalankan tugasnya sebagai penjaga nilai-nilai konstitusi negara (*the guardian of constitution*). Visi MK adalah tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat sedangkan, Misinya adalah :

1. Mewujudkan MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
2. Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.<sup>4</sup>

MK dihadirkan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping MA yang lebih dulu ada. Secara struktur kelembagaan, kedua lembaga tersebut sejajar, dalam arti masing-masing berdiri secara terpisah tanpa ada yang mengatasi maupun membawahi. MK bukanlah bagian dari MA dan sebaliknya MA bukanlah bagian dari MK. Keduanya

---

<sup>4</sup>Agus Satria Adi Husada, “Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Novum*, Volume 05 Nomor 02, April 2018, h.21

berdiri sejajar dengan peran dan fungsi yang berbeda sebagaimana yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>5</sup>

Kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan *judicial review*, bedanya, MA menguji produk hukum dibawah UU sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen yang menyatakan :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.”

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK yang telah diamanatkan dalam Pasal 24 C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ialah menguji Undang-Undang Terhadap UUD NRI Tahun 1945. Proses pembuatan Undang-Undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor, yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (selanjutnya disebut DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materi hukum yang hendak dibentuk merupakan cerminan nilai dan kehendak rakyat.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Mohammad Mahrus Ali “Positivisme dan Implikasinya terhadap Ilmu dan Penegakan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi (Analisa Putusan Nomor 46/PUU-XIV/2016)”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 17 Nomor 1, Maret 2020, h.61.

<sup>6</sup> Bomer Pasaribu, *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2017, h. 164-165

Kedaulatan konstitusi merupakan salah satu elemen terpenting dalam suatu negara, bahkan kedaulatan konstitusi termasuk dalam salah satu unsur-unsur dari pembentukan negara. Konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk, maka konstitusi dalam suatu negara menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan dalam suatu negara, konstitusi adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.<sup>7</sup>

MK mengemban tugas dan fungsi sebagai pengawal konstitusi. MK sebagai pengawal konstitusi lahir dari kesadaran kolektif akan perlunya suatu lembaga negara yang mampu menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusi di atas prinsip supremasi konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menata dan memperbaiki kembali penyelenggaraan negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Mekanisme *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan upaya paling efektif pada saat ini untuk menjamin dan memastikan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi penuntun penyelenggaraan negara selaras dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia.

Kewenangan yang diberikan kepada MK untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD memperlihatkan peran Mahkamah Konstitusi sebagai benteng penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*). Penjaga

---

<sup>7</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2019, h.37

konstitusi ketika melakukan proses penilaian yang disebut dengan pengujian melalui proses penafsiran akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*).<sup>8</sup>

Pembentukan sebuah Undang-Undang secara komprehensif haruslah memperhatikan 3 (tiga) dimensi yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya, dan dengan memandang masa depan yang dicita-citakan.<sup>9</sup>

Undang-Undang dalam perjalanannya sebagai salah satu sumber hukum, terdapat beberapa Undang-Undang yang tidak mencerminkan nilai dan kehendak rakyat yang telah dijamin dalam konstitusi. Hak konstitusional warga negara telah dirugikan oleh pemberlakuan suatu Undang-Undang, baik kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

Prakteknya, banyak putusan MK dalam Pengujian Undang-undang Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan diantaranya yang menarik untuk dikaji dan didalami yaitu Putusan MK No. 46/PUU-0XIV/2016. putusan ini berisi beberapa masalah hukum yang diuji. Salah satunya pengujian ketentuan perzinaan (*overspel*) yang terdapat dalam Pasal 284 Kitab

---

<sup>8</sup> Arief Hidayat, *Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi Dalam Sengketa Pemilu*, Pointer Dalam Acara Continuing Legal Education Puslitbang BPHN Jakarta 3 Mei 2013, h.2

<sup>9</sup> Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, 2010, h. 16

Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam perkara ini, pemohon berjumlah 12 orang, masing-masing yaitu Prof. Dr. Ir. Euis Sunarti., M.Si, Rita Hendrawaty Soebagio, Sp.Psi., M.Si, Dr. Dinar Dewi Kania, Dr. Sitaresmi Sulistyawati Soekanto, Nurul Hidayati Kusumahastuti Ubaya, S.S., M.A, Dr. Sabriaty Aziz, Fithra Faisal Hastiadi, S.E., M.A. M.Sc., Ph.D, Dr. Tiar Anwar Bachtiar, S.S., M.Hum, Sri Vira Chandra D, S.S., MA, Qurrata Ayuni, S.H, Akmal, S.T., M.Pd.I, dan Dhona El Furqon, S.H.I., M.H.

Inti permohonan pemohon dalam mengajukan uji materil Pasal 284 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) terhadap UUD 1945 tersebut ada dua, yaitu ketahanan hubungan di dalam sebuah keluarga dan perlindungan nilai-nilai agama.<sup>10</sup> Menurut para pemohon, Pasal 284 KUHP hanya membatasi pelaku zina dari orang-orang yang telah menikah saja, sementara pelaku yang belum menikah tidak dilarang. Hal tersebut tentu berbahaya bagi kultur dan ketahanan keluarga. Dari sudut nilai-nilai agama, para pemohon menegaskan bahwa agama-agama di Indonesia juga melarang hubungan seks orang yang belum menikah, dan termasuk perbuatan zina (hubungan senggama yang tidak sah).

Pemohon memandang ketentuan Pasal 284 KUHP bertentangan dengan beberapa pasal dalam UUD 1945, baik mengatur masalah keluarga ataupun nilai-nilai agama yang dianut masyarakat Indonesia.<sup>11</sup> Menurut para pemohon, agama-agama di Indonesia pada dasarnya

---

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIV/2016, h.21-26.

<sup>11</sup> *Ibid.*

melarang perzinaan di luar perkawinan (Pasal 284 KUHP). Oleh karena itu, tidak ada kebutuhan lain untuk mempertahankan pasal tersebut yang merupakan produk kolonial dari zaman kolonial yang sudah lama berlalu. Harus ditegaskan kembali nilai-nilai agama sebagai salah satu pedoman hidup bermasyarakat yang tertuang dalam hukum positif negara, salah satunya dengan memperluas makna pasal tersebut yang semula hanya berlaku bagi pasangan yang menikah, menjadi berlaku bagi orang yang belum menikah.

Pemohon juga beranggapan bahwa secara sosiologis, Pasal 284 KUHP tidak mampu mencakupi seluruh pengertian arti dari kata zina, karena zina dalam konstruksi Pasal 284 KUHP hanya terbatas bila salah satu pasangan atau kedua-duanya terikat dalam hubungan pernikahan, sedangkan dalam konteks sosiologis konstruksi zina jauh lebih luas selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 284 KUHP juga termasuk hubungan badan yang dilakukan oleh pasangan yang tidak terikat dalam pernikahan. Pasal 284 KUHP yang hanya membatasi zina sebagai tindak pidana selama salah satu pelaku terikat dalam perkawinan secara *a contrario* memiliki makna bahwa persetubuhan suka sama suka di luar perkawinan bukan merupakan tindak pidana. Hal inilah yang akhirnya menimbulkan banyak kerancuan mengenai pelacuran yang terjadi di Indonesia dan juga menimbulkan sejumlah penyakit seperti HIV/AIDS bagi pelakunya

Hakim MK terhadap permohonan tersebut menolak dengan menyatakan bahwa pokok permohonan uji materil khusus Pasal 284



KUHP tidak beralasan menurut hukum. MK memandang bahwa jika permohonan tersebut dikabulkan, maka secara hukum akan merubah konstruksi hukum pidana khusus perzinaan, merubah asas-asasnya, serta akan merubah sifat mewalan hukum yang ditentukan oleh KUHP, sementara perubahan dan perluasan makna materi undang-undang hanya bisa dilakukan melalui proses legislasi oleh anggota pembentuk undang-undang.<sup>12</sup> Intinya, hakim konstitusi memandang tidak memiliki kewenangan untuk memberikan perluasan hukum atas pasal yang dimohonkan karena perubahan dan perluasan makna undang-undang hanya bisa dilakukan melalui proses legislasi.

MK juga memandang bahwa apabila Pasal 284 KUHP diperluas yang semula hanya mengatur perzinaan antara laki-laki dan perempuan yang menikah menjadi setiap orang yang belum menikah, maka menjadikan Mahkamah sebagai “Pembuat Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy Maker*)”, sementara Mahkamah Konstitusi hanya berkedudukan sebagai negatif legislator, yaitu Mahkamah Konstitusi hanya dapat membatalkan undang-undang dan tidak bisa mengambil alih peran dan kewenangan parlemen.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa penolakan MK tersebut menunjukkan inkonsistensi pertimbangan hukum, bahkan MK seolah tidak menggunakan wewenangnya untuk memperluas Pasal 284 sebagaimana keinginan pemohon. Dilihat dari kewenangan MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 berlaku ketika

---

<sup>12</sup> *Ibid*, h.441.

salah satu produk hukum undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. MK pada dasarnya memiliki peran dan berwenang untuk memperluas materi satu pasal. Melihat beberapa produk putusan MK yang ada, kewenangan yang diberikan negara kepada lembaga ini cukup besar, yaitu MK bisa mengubah bunyi pasal yang diuji, menambah, menghilangkan, bahkan memberi perluasan makna pasal sehingga dapat mencakup masalah yang dipandang perlu dimasukkan dalam materi pasal yang diujikan.

Konsep kewenangan MK dalam konteks ini terbaca jelas di dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang telah dirubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011<sup>13</sup> dinyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Istilah menguji undang-undang atau disebut juga dengan *judicial review* pada ayat di atas menurut Jimly adalah memandangi, menilai, dan menguji kembali materi hukum undang-undang. Lebih lanjut, Jimly menyebutkan bahwa dalam beberapa putusan, bahwa satu pasal undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD, MK dapat menghilangkan kata yang merupakan bagian kalimat dalam pasal yang diuji. MK juga berwenang dalam menafsirkan pasal yang diajukan.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2019, h. 263.

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016, h. 4.

Alasan MK menolak gugatan pemohon adalah bahwa dalam konteks materi hukum pidana, MK tidak memiliki kewenangan untuk memperluas makna semua pasal, hal tersebut atas dasar materi pasal pidana tidak dapat diinterpretasi (ditafsirkan) begitu jauh. Jikapun ingin memperluas makna zina dari orang sudah menikah kepada orang yang belum menikah, maka hal tersebut menurut MK sepenuhnya menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia sebagai pihak legislator. Alasan MK ini cenderung tidak linier dengan teori kewenangan yang dimiliki oleh MK sebelumnya. Berdasarkan masalah ini, hendak menjelaskan dan meneliti lebih jauh terkait kewenangan MK sehingga dipilih judul tesis tentang **“Analisis Yuridis Implementasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Pasal 284, Pasal 285, Pasal 292 Undang-Undang Berdasarkan Perkara Nomor 46/PUU-0XIV/2016”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menguji undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
2. Bagaimana pelaksanaan tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam pengujian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-0XIV/2016 ?

3. Bagaimana pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam memutus perkara Nomor 46/PUU-0XIV/2016 dalam pengujian undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945?

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

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaturan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 46/PUU-0XIV/2016
3. Untuk menganalisis dan mengetahui ketepatan yuridis dari pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam memutus perkara Nomor 46/PUU-0XIV/2016.

Kegunaan/manfaat penelitian dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Secara teoritis penelitian ini memberikan manfaat :
  - a. Menambah wawasan dan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi dalam

melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang Hukum Tata Negara kepada masyarakat, pemerintah, dan para akademisi di Indonesia terkait dengan pelaksanaan wewenang Mahkamah Konstitusi.

## 2. Secara praktis:

- a. Dapat dijadikan sebagai pedoman dan bahan rujukan bagi mahasiswa, masyarakat, maupun pihak lain dalam penulisan-penulisan lainnya yang berkaitan dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi dalam melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah, legislatif dan para praktisi hukum untuk membentuk suatu Undang-Undang yang baik dan berguna bagi masyarakat

## **D. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-

butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.<sup>15</sup>

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.<sup>16</sup>

Snelbecker mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.<sup>17</sup>

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati, dan dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum. Maksudnya penelitian ini berusaha untuk memahami mengenai pengawasan Dinas Perhubungan terhadap perizinan angkutan kota dalam trayek. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>15</sup>M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2014, h.80.

<sup>16</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2016, h.6.

<sup>17</sup>Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, h.34-35.

### a. Teori Negara Hukum

Terbentuknya suatu negara didasari dari suatu kenyataan bahwa manusia adalah makhluk sosial yang membutuhkan satu sama lain dalam kehidupannya sebagai bentuk dari suatu hubungan timbal balik. Berkumpulnya manusia dan membentuk kelompok-kelompok, didasari adanya kepentingan tertentu yang bersifat komunal yang hendak dicapai secara bersama-sama. Pembahasan mengenai manusia yang hidup berkelompok, salah satunya bentuk dari kesepakatan manusia untuk membentuk kelompok adalah dengan terbentuknya sebuah negara.<sup>18</sup>

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang Zalim dan sewenang-wenang.<sup>19</sup>

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran Plato kekuasaan bukan merupakan unsur esensial suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini kemudian dijadikan indikasi bahwa dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2012, h. 2.

<sup>19</sup>Moh. Kusnardi dan Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 2018, h. 153.

<sup>20</sup>Hotma P. Sibuea. *Op.Cit*, h. 12.

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).<sup>21</sup>

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.<sup>22</sup> Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.<sup>23</sup>

Negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum. Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Krabe sebagai berikut:

---

<sup>21</sup>Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2013, h.11.

<sup>22</sup>Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2015, h. 25.

<sup>23</sup>*Ibid*, h, 36-37.



Negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).<sup>24</sup>

Berdasarkan pandangan Plato mengenai konsep negara hukum, maka dapat dipahami bahwa timbulnya pemikiran tentang negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>25</sup>

Embrio munculnya gagasan negara hukum yang di kemukakan oleh Plato adalah dengan mengintroduksi konsep *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.<sup>26</sup>

Aristoteles berpendapat bahwa negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Sementara itu, Inu Kencana mengemukakan bahwa “konsep negara hukum didasari pada kedaulatan hukum, di mana setiap penyelenggaraan negara berdasarkan atas

---

<sup>24</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

<sup>25</sup>Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2015, h. 1

<sup>26</sup>Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

hukum, yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum dan setiap kekuasaan diperoleh melalui hukum".<sup>27</sup>

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan sejarah manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasinya sangat dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Konsep negara hukum sangat dipengaruhi oleh karakteristik suatu bangsa, sistem hukum dan juga dipengaruhi falsafah bangsa atau ideologi suatu negara.<sup>28</sup> Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

Sebagai contoh, konsep negara hukum menurut nomokrasi Islam, yang konsep negara hukum pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi Islam adalah negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Musyawarah.
- 3) Keadilan.
- 4) Persamaan.
- 5) Pengakuan.
- 6) Perlindungan setiap hak-hak asasi manusia.
- 7) Peradilan bebas.
- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup>Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

<sup>28</sup>Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

<sup>29</sup>Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik *civil law* yang bersifat administrative.<sup>30</sup> Sedangkan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*) Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.<sup>31</sup> Selanjutnya, konsep *socialist legality*, melahirkan suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis, yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.<sup>32</sup>

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila.<sup>33</sup> Konsep negara hukum Pancasila telah menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum utama. Oleh karena itu, pembentukan sistem hukum nasional harus memiliki ciri khas dan karakteristik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah hidup dan nilai kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 74

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

<sup>33</sup>Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2.

<sup>34</sup>Yopi Gunawan dan Krtistian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

Eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum, ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar yang demikian, maka kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum, sesuai dengan ungkapan Cicero, yang menyatakan “*Ubi societas ibi ius*” yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.<sup>35</sup>

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,<sup>36</sup> yang menunjukkan eksistensi negara dan hukum dalam satu kesatuan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparaturnya harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu, bangsa Indonesia telah menetapkan dasar dan ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

<sup>36</sup>Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2015, h. 19.

<sup>37</sup>*Ibid.* h. 13.

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.<sup>38</sup>

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: "Negara Indonesia negara hukum". Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

Keadilan merupakan syarat utama terciptanya kebahagiaan hidup warga negara dan sebagai dasar dari pada keadilan itu, maka perlu untuk mengajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang

---

<sup>38</sup>Yopi Gunawan dan Krtistian, *Op.Cit*, h. 21.

sebenarnya, peraturan hukum itu hanya ada dan dianggap ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negara.<sup>39</sup>

Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang adil, maka dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum umumnya berlaku 3 (tiga) prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*), dalam rangka mencapai keadilan.

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Dalam konsep negara hukum, maka hukum memegang kendali tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini sesuai prinsip dari negara hukum, bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang (*The rule of law, and not of Man*). Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan itu dijalankan oleh hukum.<sup>40</sup>

## **b. Teori Perundang-Undangan**

Salah satu prinsip yang meneguhkan negara hukum modern adalah prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*). Supremasi hukum terletak pada konstitusi yang materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.<sup>41</sup> Sebagai

---

<sup>39</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 153.

<sup>40</sup>Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 84.

<sup>41</sup> Dahlan Thaib. 2016. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Grafindo, halaman 15.

sebuah negara hukum, seyogyanya maka seluruh aspek dalam berbagai bidang termasuk bidang kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan dan pemerintahan haruslah senantiasa berdasarkan atas hukum. Sebagai konsekuensi negara hukum tersebut adalah tatanan yang tertib termasuk dalam aspek peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum serta dibentuk oleh lembaga ataupun pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>42</sup>

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Bagir Manan, 2016. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co. halaman 18.

<sup>43</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 2016. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2016, h. 3

Secara umum fungsi peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 macam fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal merupakan fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme sistem hukum dan kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal terdiri dari fungsi untuk melakukan perubahan, stabilitas dan kemudahan.<sup>44</sup> Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka kedudukan instruksi gubernur dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diakui eksistensinya.

Setiap aktor dalam praktek bernegara haruslah selalu mematuhi sistem, tata cara, asas, penyusunan, pemberlakuan ataupun penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, seiring dengan semakin cepatnya perkembangan praktek kenegaraan, seringkali pejabat atau badan negara menempuh kebijakan tertentu sehingga memunculkan berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan kepala daerah.

Bentuk-bentuk aturan tertulis tersebut antara lain, petunjuk pelaksanaan, pedoman, instruksi sampai pada surat edaran kepala daerah. Produk-produk kebijakan daerah seperti ini disebut sebagai peraturan kebijakan. Ketika seorang pejabat pemerintah mengeluarkan sebuah peraturan kebijakan maka hal ini sangat terkait dengan penggunaan kebebasan.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, h. 16.



Munculnya berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan kepala daerah tersebut perlu direspon dengan kebijakan peraturan perundang-undangan yang tepat. Hal ini sangatlah penting demi menjaga konsistensi dalam sistem serta mewujudkan kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan di sektor otonomi daerah. Proses perumusan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan dengan teliti, cermat dan berdasarkan atas kajian yang mendalam dalam rumpun ilmu perundang-undangan. Hal ini sangat penting untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai berbagai macam kebijakan/peraturan tertulis yang ada di pemerintah daerah.

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>45</sup>

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang juga menyebutkan:

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

---

<sup>45</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>46</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain:<sup>47</sup>

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut.

Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (selanjutnya disebut A.B.) yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.” Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: “Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan.” Artinya dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku.

---

<sup>46</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>47</sup> Ni'matul Huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2017, h.12.

2) Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat.

Makna asas ini adalah sebagai berikut: a) adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar; dan b) Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat Undang-undang.

3) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).

4) Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*). Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Konsekuensi hukum asas *lex superiori derogate lex inferiori* ialah:

- a) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- b) Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;
- c) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari

sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.

- 5) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.
- 6) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*). Maksudnya adalah undang-undang atau peraturan yang terdahulu (lama) menjadi tidak berlaku apabila penguasa yang berwenang memberlakukan undang-undang atau peraturan yang baru dalam hal mengatur objek yang sama, dan kedudukan undang-undang atau peraturannya sederajat.<sup>11</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:
  - a) Kejelasan tujuan;
  - b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
  - c) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
  - d) Dapat dilaksanakan;
  - e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

### c. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.<sup>48</sup>

Kewenangan di dalamnya terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>49</sup>

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan

---

<sup>48</sup> Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, 2018, h.22

<sup>49</sup> Paulus Efendie Lotulung, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 65.

sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public dalam hukum publik.<sup>50</sup>

Wewenang dalam hukum publik berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu :

- 1) Hukum;
- 2) Kewenangan (wewenang);
- 3) Keadilan;
- 4) Kejujuran;
- 5) Kebijakanbestarian;
- 6) Kebajikan.<sup>51</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang

---

<sup>50</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2014, h.4

<sup>51</sup> Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", *Jurnal Hukum*, Vol.1 Nomor 1 Thn 2018, h.37.

atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>52</sup>

Kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan dihubungkan dengan MK, maka salah satu pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 (*judicial review*). MK dalam melakukan pengujian tersebut menyandarkan frasa pasal, ayat dalam pasal, pasal maupun keseluruhan pasal dari undang-undang yang diuji tersebut dengan UUD NRI Tahun 1945. MK yang disebut juga sebagai "*the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution.*" Disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutus apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018, h.35.

<sup>53</sup> Anonimous, "Eksistensi Lembaga Negara, Berdasarkan UU Negara RI Tahun 1945", *Jurnal Legislasi*, Vol. 4, No. 3, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta 2017, h. 72

MK disebut sebagai satu-satunya lembaga yang dapat menafsirkan konstitusi dikarenakan kewenangan *judicial review* menciptakan kewenangan tersebut. Kewenangan menafsirkan itu timbul dari sebuah tafsir pula bahwa bagaimana bisa melakukan *review* terhadap sebuah undang-undang agar berkesesuaian dengan konstitusi apabila tidak diberi kewenangan memaknai dan menafsirkan konstitusi itu sendiri. Artinya kewenangan tafsir konstitusi itu lahir juga dari sebuah penafsiran.<sup>54</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.<sup>55</sup> Suatu konsep atau suatu kerangka konseptional pada hakekatnya merupakan suatu pengaruh atau pedoman yang lebih konkrit dari pada tingkat teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian kerangka konseptional masih juga kadang-kadang dirasakan abstrak sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat dijadikan sebagai pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Mendapatkan kejelasan maka perlu disampaikan beberapa batasan sebagai definisi operasional dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pelaksanaan adalah sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Setengah Abad Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Semangat Kebangsaan*, Sumber Agung, Jakarta, 2016, h.3.

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h. 7.

<sup>56</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h. 285



- b. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi.<sup>57</sup>
- c. Mahkamah Konstitusi sesuai dengan penelitian dalam proposal tesis ini. Sesuai dengan amandemen UUD NRI Tahun 1945 maka Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang 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.<sup>58</sup>
- d. Menguji Undang-Undang (*judicial review*) adalah suatu proses ketika tindakan eksekutif dan legislatif ditinjau oleh badan yudikatif. Badan tersebut akan meninjau apakah suatu tindakan atau undang-undang sejalan dengan konstitusi suatu negara.<sup>59</sup>
- e. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- f. Putusan adalah hasil atau kesimpulan suatu pemeriksaan perkara yang didasarkan pada pertimbangan yang menetapkan apa yang dihukum, hasil dari pemeriksaan suatu perkara, penyelesaian.<sup>60</sup>
- g. Putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang dikeluarkan oleh MK yang bersifat final, memperoleh kekuatan hukum tetap sejak

---

<sup>57</sup> Ateng Syafrudin, *Op.Cit*, h.21.

<sup>58</sup>Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2017, h.221.

<sup>59</sup>I Dewa Gede Palguna, Mahkamah Konstitusi, *Judicial Review, dan Welfare State*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2018, h.3.

<sup>60</sup>Sudarsono, *Op.Cit*, h. 118.

diucapkan oleh hakim MK dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh lagi (*inkracht*).<sup>61</sup>

## E. Asumsi

Asumsi adalah anggapan yang belum terbukti kebenarannya dan memerlukan pembuktian secara langsung. Asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pengaturan hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menguji undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Pasal 7A, Pasal 78, dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 dan dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003
2. Pelaksanaan tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam pengujian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 46/PUU-0XIV/2016 adalah Mahkamah Konstitusi menilai dalil para pemohon tersebut tidak beralasan menurut hukum.
3. Pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam memutus perkara Nomor 46/PUU-0XIV/2016 dalam pengujian undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 adalah perilaku LGBT dan/atau perkawinan sejenis tidak mendapatkan ruang dalam konstitusi atau UUDNRI Tahun 1945.

---

<sup>61</sup>Abdul Latif, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2019, h.11

## **F. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Analisis Yuridis Implementasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Pasal 284, Pasal 285, Pasal 292 Undang-Undang Berdasarkan Perkara Nomor 46/PUU-0XIV/2016 belum pernah dilakukan dalam pendekatan dan perumusan masalah yang sama, walaupun ada beberapa topik penelitian tentang Mahkamah Konstitusi tetapi jelas berbeda yaitu :

1. Robin Reagan Sihombing dengan judul tesis :Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang Memuat Norma Baru dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009)”. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah :
  - a. Apakah putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 yang memuat norma baru menimbulkan akibat hukum menurut menurut UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi ?
  - b. Bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 yang memuat norma baru dapat mengambil alih kewenangan lembaga legislatif (DPR) ?

- c. Bagaimana implementasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 yang memuat norma baru bagi warga pemilih dalam pemilihan umum (Pemilu) ?
2. Rizqi Budi Sutrisno, dengan judul tesis, “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 Tentang Penggunaan KTP dan Paspor dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Adapun rumusan masalah dari tesis tersebut adalah :
  - a. Apa substansi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang penggunaan KTP dan Paspor dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ?
  - b. Apa akibat hukum yang ditimbulkan dari keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang penggunaan KTP dan Paspor dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ?
  - c. Bagaimana upaya pemanfaatan penggunaan E-KTP dalam Pemilu?
3. Aninditya Eka Bintari, dengan judul tesis, “Implikasi Putusan *Positive legislator* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Terhadap Pembentukan Hukum Nasional”. Perumusan masalah dalam tesis ini adalah :
  - a. Bagaimana implikasi yuridis putusan *positive legislator* Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang dibatalkan dan terhadap DPR selaku lembaga legislatif ?

- b. Bagaimanakah tindak lanjut yang ideal atas putusan *positive legislator* Mahkamah Konstitusi oleh DPR ?

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian.**

Berdasarkan objek penelitian yang merupakan hukum positif, maka jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini juga dilakukan dengan menganalisis hukum baik tertulis di dalam buku (*law as it writeen in the book*) maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it is decided by the judge through judicial process*) atau yang sering disebut dengan penelitian doktinal.<sup>62</sup> Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.<sup>63</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam menjawab permasalahan dalam proposal tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis,

---

<sup>62</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h. 36

<sup>63</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 8.

pendekatan perundang-undangan akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang.<sup>64</sup>

Pendekatan kasus (*case approach*) juga dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu-isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kajian pokok dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* sebagai pisau analisis dalam penelitian ini yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Baik untuk keperluan praktik maupun kajian akademis, *ratio decidendi* atau *reasoning* tersebut merupakan referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan isu hukum.<sup>65</sup>

### 3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat<sup>66</sup> peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebelum dan setelah amandemen

---

<sup>64</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h.133.

<sup>65</sup> *Ibid*, h.134.

<sup>66</sup> Bambang Sunggono, *Op.Cit.*,h. 185.

- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang di gunakan untuk memperoleh data sekunder adalah dengan cara studi kepustakaan. Untuk melengkapi penelitian ini agar mempunyai tujuan yang jelas dan terarah serta dapat dipertanggung jawabkan sebagai salah satu hasil karya ilmiah. Teknik untuk memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, dilaksanakan Studi Kepustakaan (*Library Research*). Studi Kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, karya ilmiah sarjana, dan lain-lain.

#### **5. Analisis Data**

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori

substantive”.<sup>67</sup> Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara detesis dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>68</sup>

Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif artinya “menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahann hukum dan pemahaman hasil analisa”.<sup>69</sup> Komprehensif artinya “dilakukan secara mendalam dan dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian”.<sup>70</sup> Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik deskriptif, kontruksi hukum dan argumentasi yang selanjutnya dilakukan penilaian berdasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, yaitu dengan mengemukakan doktrin dan asas-asas yang ada kaitannya dengan permasalahan.

---

<sup>67</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h.104

<sup>68</sup>Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, h.6.

<sup>69</sup>Zainuddin Ali, *Op.Cit*, h. 106.

<sup>70</sup> *Ibid*, h.107.



## BAB II

### PENGATURAN HUKUM KEWEENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA DALAM MENGUJI UNDANG-UNDANG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

#### A. Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

##### 1. Sejarah Mahkamah Konstitusi

Merujuk pada sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi, maka hal yang menjadi acuan data penunjang pada awal Negara Indonesia berdiri/merdeka dikalangan *founding fathers* negara telah merumuskan suatu lembaga kenegaraan seperti Mahkamah Konstitusi. Ide dan rencana pembentukan lembaga ini sempat mencuat dalam sidang BPUPKI 15 juli 1945. Kala itu berlangsung perdebatan yang cukup hangat antara M. Yamin dan Soepomo tentang perlunya Mahkamah Agung diberikan kewenangan menguji materiil Undang-Undang yang dipandang bertentangan dengan UUD, Hukum Adat Mahkamah Syariah.<sup>71</sup>

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah adanya amandemen Undang-undang Dasar 1945. Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga

---

<sup>71</sup> Khunti Dyah Wardani, *Impeachment Dalam Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2017, h. 37

yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.<sup>72</sup>

Awalnya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi sendiri di dunia bisa dikatakan relatif baru. Di kalangan negara-negara demokrasi baru, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer.

Revolusi Prancis dan konsep *separation of powers* dari Rosseau dan Montesqiau merupakan bibit pengembangan *judicial review* ke depan, dan keberhasilan awal tentara Napoleon serta pengaruh yang berkelanjutan dari hukum dan budaya Prancis, membawa sikap dan pendekatan ini menyebar ke seluruh Eropa dengan sistem hukumnya yang berbeda. Akan tetapi, pemikiran Amerika tentang *judicial review* setelah kasus Marbury Madison (1803) dan kemudian kasus Dred Scott yang terkenal buruknya tahun 1857, menyebabkan pembaruan di benua Eropa mulai berpikir bahwa mahkamah semacam itu mungkin berguna juga di Eropa.<sup>73</sup>

Setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratis seperti sekarang ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi sangat luas diterima.<sup>74</sup> Pembentukan Mahkamah konstitusi pada era reformasi mulai

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, h. 40.

<sup>73</sup> Maruar Siahaan, *Op.Cit*, h. 3

<sup>74</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 204.

dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April tahun 2000.<sup>75</sup>

Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD 1945, bahkan belum ada satu pun fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mengajukan usul itu. Walaupun demikian pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai mahkamah konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi.

Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16

---

<sup>75</sup> *Ibid*, h. 205.

Agustus 2003. Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.<sup>76</sup>

UUD 1945 pasca amandemen mengimplikasikan perubahan secara mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk struktur dan relasi kelembagaan negara. Perubahan tersebut memperlihatkan bahwa Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yang menggantikan prinsip supermasi parlemen yang dianut sebelumnya.

Kedudukan MK merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>77</sup> Pembentukan mahkamah konstitusi sebagai lembaga yang tersendiri karena kebutuhan adanya suatu pengadilan yang secara khusus melakukan pengujian terhadap produk undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar). Jadi pada awalnya mahkamah konstitusi merupakan suatu lembaga yang dimaksudkan hanya untuk menguji konstitusionalitas (*constitutional review*) dari suatu undang-undang terhadap konstitusi. Karena itu mahkamah konstitusi sering disebut sebagai "*the guardian of the constitution*" (pengawal konstitusi).<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibid*, h. 205.

<sup>77</sup> Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses Senin, 04 September 2023 Pukul 20.<sup>00</sup> Wib.

<sup>78</sup> Hamdan Zoelva, Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI", Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses Senin, 04 September 2023 Pukul 20.<sup>00</sup> Wib.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan karena bangsa Indonesia melakukan perubahan mendasar atas UUD 1945. Dalam rangka perubahan pertama sampai perubahan keempat UUD 1945, bangsa Indonesia telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, yaitu antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan '*checks and balances*' sebagai pengganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya. Dengan perubahan tersebut, prinsip negara hukum yang dianut dipertegas dengan diaturnya mekanisme penegakan hukum dimulai dari penegakan konstitusi sebagai hukum tertinggi.<sup>79</sup>

Konsep dasar pembentukan mahkamah konstitusi dalam perkembangannya di berbagai negara sangat terkait dengan perkembangan prinsip-prinsip dan teori ketatanegaraan modern yang dianut oleh berbagai negara yang menganut prinsip konstitusionalisme, prinsip negara hukum, prinsip *check and balances*, prinsip demokrasi dan jaminan perlindungan hak asasi manusia, prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak serta pengalaman politik dari masing-masing negara.

Keberadaan mahkamah konstitusi dibutuhkan dalam menegakkan prinsip-prinsip tersebut. Kekuasaan negara tidak boleh bertumpu pada satu lembaga negara karena akan dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan negara. Dalam mengawasi pelaksanaan kekuasaan lembaga-lembaga negara tersebut, agar tetap sesuai dengan kehendak rakyat

---

<sup>79</sup>Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", <http://www.jimlyschool.com>, diakses Senin, 04 September 2023 Pukul 20.<sup>00</sup> Wib.

diperlukan prinsip demokrasi dan penghormatan atas hak asasi manusia. Artinya, karena kekuasaan negara bersumber dari rakyat maka akan selalu dapat dikontrol oleh rakyat dan selalu mengormati hak-hak dasar rakyat.

Alat ukur bagi rakyat untuk mengawasi penyelenggaraan kekuasaan negara oleh lembaga negara adalah hukum dan konstitusi. Disinilah prinsip negara hukum dan *rule of law* menjadi penting. Untuk menilai secara obyektif dan independen apakah suatu tindakan negara (lembaga-lembaga negara) melanggar konstitusi atau hukum, dibutuhkan suatu lembaga yang mengadili dan memutuskannya yang dijamin oleh konstitusi. Di sinilah konsep dasar dibutuhkannya mahkamah konstitusi yang berkembang sekarang ini.<sup>80</sup>

Pembentukan MK sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Negara hukum harus dijaga paham konstitusional. Artinya, tidak boleh ada Undang-Undang dan peraturan Perundang-Undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Hal itu sesuai dengan penegasan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai puncak dalam tata urutan peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 membutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstitusionalitas hukum.<sup>81</sup>

Seiring dengan terjadinya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia,

---

<sup>80</sup> Hamdan Zoelva, *Loc. Cit.*

<sup>81</sup> Jimly Assidiqi, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016, h. 320

dinamika ketatanegaraan Indonesia semakin berkembang. Secara teoritik suatu konstitusi dapat dirubah dalam rangka penyempurnaan”.

Reformasi konstitusi dipandang menjadi kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan secara fundamental. Hal ini mengingat ada beberapa aspek kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi tidak demokratisnya negara ini selama menggunakan UUD 1945 tersebut. Mahfud MD menyebutkan kelemahan-kelemahan tersebut diantaranya :

- a. Undang-Undang Dasar 1945 membangun sistem politik yang *Executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar terhadap kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balance* yang memadai.
- b. Undang-Undang Dasar 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah.
- c. Undang-Undang Dasar 1945 memuat beberapa pasal yang multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden.
- d. Undang-Undang Dasar 1945 mengutamakan semangat penyelenggaraan negara dari pada sistemnya.<sup>82</sup>

Pada masa gerakan reformasi terjadi perubahan dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum di Indonesia. Diawali dengan perubahan pertama UUD 1945 pada Tahun 1999, yang membatasi masa jabatan Presiden. Perubahan kedua adalah dimasukkannya Hak Asasi Manusia dalam Bab XA. Kemudian perubahan ketiga adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena diduga telah

---

<sup>82</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, h. 155.

melakukan pelanggaran hukum dengan tidak hanya melalui proses politik, tetapi harus terlebih dahulu melalui proses hukum dalam pemeriksaan dan putusan Mahkamah Konstitusi.

Perubahan ketiga UUD 1945 juga mengadopsi pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung dengan kewenangan yang diuraikan dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 memerintahkan dibentuknya Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya tanggal 17 agustus 2003.

Dalam perkembangannya, konsep dasar pembentukan mahkamah konstitusi di berbagai negara sangat terkait dengan perkembangan prinsip-prinsip dan teori ketatanegaraan modern yang dianut oleh berbagai negara yang menganut prinsip konstitusionalisme, prinsip negara hukum, prinsip *check and balances*, prinsip demokrasi dan jaminan perlindungan hak asasi manusia prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak serta pengalaman politik dari masing-masing negara. Keberadaan mahkamah konstitusi dibutuhkan dalam menegakkan prinsip-prinsip tersebut.<sup>83</sup>

Kewenangan mahkamah konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam undang-undang dasar. Kesepakatan ini mengandung makna penting, karena mahkamah konstitusi akan menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang atau sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam undang-undang dasar,

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, h. 157.



karena itu sumber kewenangan mahkamah konstitusi harus langsung dari undang-undang dasar.<sup>84</sup>

Dengan demikian tidak ada satu lembaga negara yang dapat mempermasalahkan atau menggugurkan putusan mahkamah konstitusi. Pada sisi lain, mahkamah konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi tidak melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangannya yang secara limitatif ditentukan dalam undang-undang dasar.

Pembentukan mahkamah konstitusi diperlukan untuk menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan prinsip konstitusionalisme. Artinya tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan undang-undang dasar sebagai puncak dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Dalam rangka pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dibutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstitusionalitas hukum. Tugas mahkamah konstitusi adalah yang menjaga konstitusionalitas hukum itu.

## **2. Dasar Hukum dan Struktur Organisasi Mahkamah Konstitusi**

Indonesia akhirnya memiliki Undang-Undang yang mengatur secara spesifik tentang Mahkamah Konstitusi yaitu UU No. 24 Tahun 2003 kemudian terjadi perubahan menjadi UU No. 8 Tahun 2011. Urgensi dari lahirnya Undang-Undang ini adalah adanya aturan yang jelas tentang mekanisme dan prosedural dalam Mahkamah Konstitusi baik mencakup

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, h. 159.

hukum acara, kewenangan yang dimilikinya dan lain-lain. Oleh karena itu hal-hal yang terkait dengan susunan dan kedudukan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, yang meliputi:

a. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan dan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia.

b. Susunan Mahkamah Konstitusi

Pasal 4 UU No. 24 Tahun 2003 mengalami perubahan sesuai dengan UU No. 8 Tahun 2011 yaitu :

- 1) Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- 2) Susunan Mahkamah Konstitusi atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota Hakim Konstitusi.
- 3) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh anggota Hakim Konstitusi untuk masa jabatan selama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah

Konstitusi yang terpilih sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

4) Sebelum Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) terpilih, rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipimpin oleh Hakim Konstitusi yang paling tua usianya :

1. Rapat pemilihan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) dihadiri paling sedikit 7 (tujuh) orang anggota Hakim Konstitusi.
2. Dalam hal forum rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (4a) tidak terpenuhi, rapat ditunda paling lama 2 (dua) jam.
3. Apabila penundaan rapat sebagaimana dimaksud pada Ayat (4b) telah dilakukan dan forum rapat belum terpenuhi, rapat dapat mengambil keputusan tanpa menunggu lagi.
4. Pengambilan keputusan dalam rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Ayat (4c) dilakukan secara musyawarah mufakat untuk mencapai aklamasi.
5. Apabila keputusan tidak dapat dicapai secara aklamasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (4d), keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara yang dilakukan secara bebas dan rahasia.
6. Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusidilakukan dalam 1 (satu) kali rapat pemilihan.

7. Calon yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4f) ditetapkan sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi.
  8. Calon yang memperoleh suara terbanyak kedua dalam pemilihan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4f) ditetapkan sebagai Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Ketua dan Wakil Ketua diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.

Pasal 5 menegaskan pula, bahwa hakim konstitusi adalah pejabat Negara. Kemudian pada Pasal 6 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Hak-hak Para Hakim Konstitusi mengalami perubahan sesuai dengan UU No. 8 Tahun 2011 yaitu: kedudukan protokoler dan hak keuangan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Hakim Konstitusi berlaku ketentuan Peraturan Perundang-undangan bagi pejabat Negara (Pasal 6 ayat 2). Negara memberikan jaminan keamanan Hakim Konstitusi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman (Pasal 6 ayat 2). Disebutkan juga terkait dengan tindak pidana yang dilakukan oleh hakim konstitusi, disebutkan dalam Pasal 6 Ayat (3) bahwa hakim konstitusi hanya dapat dikenakan tindakan kepolisian atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan tertulis dari Presiden, kecuali dalam hal:

- a) Tertangkap tangan melakukan tindak pidana.

b) Berdasarkan bukti permulaan yang cukup disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan Negara atau tindak pidana khusus.

c. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan.

Di Mahkamah Konstitusi dibentuk sebuah kepaniteraan dan sekretariat jenderal untuk membantu pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi (Pasal 7). Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi, fungsi, tugas, dan wewenang sebuah Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi (Pasal 8). Disebutkan pula bahwa anggaran Mahkamah Konstitusi dibebankan pada mata anggaran tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Pasal 9).

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah adanya amandemen Undang-undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi dalam konteks ketatanegaraan dikonstruksikan:

- 1) Sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat.
- 2) Mahkamah konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab.
- 3) Ditengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, mahkamah konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.<sup>85</sup>

Pentingnya keberadaan Mahkamah Konstitusi Indonesia yakni sebagai pengawal dan penafsir Konstitusi menuju negara hukum

---

<sup>85</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, h. 105

demokratis. Sebagaimana amanat UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Artinya, segala penyelenggaraan negara harus tunduk pada hukum, bukan pada kekuasaan. Untuk menjalankan tugas kenegaraan yang berdasarkan hukum, hukum membutuhkan sendi-sendi konstitusi. UUD 1945 merupakan landasan untuk menjamin pelaksanaan dan penegakkan hukum yang berkeadilan.

Pelaksanaan dan penegakan hukum yang berdasarkan konstitusi dapat berjalan secara demokratis dan berkeadilan, maka dibutuhkan sendi-sendi konstitusional. Artinya sekurang-kurangnya ada dua pengertian negara berdasarkan atas hukum yaitu :

- 1) Adanya pengaturan mengenai batas-batas peran negara atau pemerintahan dalam mencampuri kehidupan dan pergaulan masyarakat.
- 2) Adanya jaminan hukum akan hak-hak, baik sipil atau hak-hak pribadi (*individual rights*), hak-hak politik (*political rights*), maupun hak-hak sebagai sebuah kelompok atau hak-hak sosial sebagai hak asasi yang melekat secara ilmiah pada setiap insan, baik secara pribadi maupun kelompok.<sup>86</sup>

Mahkamah Konsitutsi bersama Mahkamah Agung merupakan pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia. Keduanya mempunyai kewenangan yang berbeda. Jika MA berada di ranah peradilan umum maka MK merupakan sebuah *special tribunal* yang ruang lingkupnya adalah konstitusi. Kelahiran Mahkamah Konstitusi sesungguhnya diawali dengan perubahan UUD 1945 yang ke tiga.

Pasca perubahan tersebut dibentuklah Undang-Undang mengenai MK. Undang-Undang ini selesai disusun dan disahkan pada tanggal 13

---

<sup>86</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016, h. 280

Agustus 2003 menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang saat ini telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi. Sejak saat itulah MK sebagai salah satu pilar demokrasi di Indonesia.

Lahirnya Mahkamah Konstitusi pasca amandemen merupakan respons terhadap tuntutan penguatan mekanisme *check and balances* dalam sistem penyelenggaraan negara. Berdirinya lembaga konstitusi merupakan konsekwensi dianutnya konsep negara hukum dalam ketatanegaraan di Indonesia. Otomatis akan terjadi pemisahan kekuasaan dan mekanisme *check and balances* antar lembaga. Mahkamah Konstitusi adalah yang akan melakukannya terhadap peraturan Perundang-Undangan yang dibuat oleh legislatif.

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak diinkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Maruarar Siahaan, *Op.Cit*, h.5.

### 3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji UU Terhadap UUD

Mahkamah konstitusi adalah pelaku kekuasaan kehakiman memiliki kewenangan yang telah diatur dalam konstitusi dan dalam undang-undang Mahkamah konstitusi. Aturan tersebut bertujuan untuk mengurangi penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan. Salah satu kewenangan yang menjadi tugas rutin mahkamah konstitusi adalah pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945.

Berikut ini adalah beberapa tugas mahkamah konstitusi :

- a. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.
- b. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar 1945.
- d. Memutuskan pembubaran partai.
- e. Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- f. Memeberikan putusan atas pendapat dewan perwakilan rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut undang-undang dasar 1945.
- g. Memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan terkait permasalahan yang terjadi.<sup>88</sup>

Pasal 24C ayat (1 dan 2) UUD 1945 mengatur fungsi dari Mahkamah Konstitusi yaitu :

- a. 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 diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus

---

<sup>88</sup> *Ibid*, h. 6.



pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dengan rincian sebagai berikut :

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :
  - 1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 3) Memutus pembubaran partai politik;
  - 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- b. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau

perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1 dan 2) UUD 1945 dapat diketahui bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki 5 (lima) tugas/kewenangan yang sangat vital terutama dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu :

a. Kewenangan Menguji Undang-Undang terhadap UUD

Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Dalam kaitan dengan peran Mahkamah Konstitusi tentang *Judicial Review* secara lebih rinci telah disebutkan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, khususnya pada bagian ke-8 tentang pengujian Undang-Undang terhadap UUD yang mengatur.

Menurut Pasal 51 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 bahwa subyek-subyek yang dapat melakukan *judicial review* yaitu Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

1. Perorangan warga Negara Indonesia
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diatur dalam Undang-Undang
3. Badan hukum publik atau privat dan/atau lembaga Negara

4. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).

Permohonan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- 1) Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
- 2) Materi muatan dalam Pasal, Ayat, dan/atau bagian Undang-Undang di anggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian ada penambahan Pasal 50A sesuai dengan UU No. 8 tahun 2011 yaitu:

- 1) Permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 harus memuat hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31.
- 2) Uraian mengenai hal yang menjadi dasar permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf b untuk perkara permohonan pengujian Undang-Undang meliputi:
  - a) Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian;
  - b) Kedudukan hukum pemohon yang berisi tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dianggap dirugikan

dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian;

- c) Alasan permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf b diuraikan dengan jelas dan terperinci.
- 3) Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tata cara pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 4) Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf c meliputi:
- a) Mengabulkan permohonan pemohon;
  - b) Menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c) Menyatakan Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 5) Dalam hal permohonan pengujian berupa pengujian materiil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf c meliputi:
- a) Mengabulkan permohonan pemohon;

- b) Menyatakan bahwa materi muatan Pasal, Ayat, dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c) Menyatakan bahwa materi muatan Pasal, Ayat, dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan kewenangannya untuk menguji undang-undang, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu Undang-Undang tidak memiliki kekuatan hukum karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Begitupun terhadap suatu Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan Undang-Undang Dasar. Melalui penafsirannya terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi Undang-Undang yang dihasilkan oleh DPR bersama-sama dengan Presiden dalam penyelenggaraan Negara yang berdasarkan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat bernegara.

#### b. Memutus Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara

Sengketa kewenangan antar lembaga Negara, secara jelas memperoleh batasan bahwa lembaga Negara tersebut hanyalah lembaga Negara yang memperoleh kewenangannya menurut UUD 1945. Disinilah peran Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan. Sebagai lembaga Negara yang mempunyai kewenangan memutus sengketa, kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar

dalam kerangka mekanisme *Checks and Balances* dalam menjalankan kekuasaan Negara.

c. Memutus Pembubaran Partai Politik

Sesuai dengan amanat konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memutus pembubaran partai politik. Persoalannya adalah apakah partai politik tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi dan Hak Asasi Manusia.

Merujuk pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, khususnya pada bagian ke-sepuluh tentang pembubaran partai politik, maka dapat dijumpai mekanisme Mahkamah Konstitusi dalam memutus pembubaran partai politik, yang menyatakan bahwa pemohon dalam upaya pembubaran partai politik adalah pemerintah. Dalam hal ini pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

d. Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Prosedur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan memutus perselisihan hasil pemilihan umum diatur dalam Pasal 74 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan secara khusus bahwa pemohon adalah :

- 1) Perorangan warga Negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum

- 2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden
  - 3) Partai politik peserta pemilihan umum.
- e. Melakukan *Impeachment* terhadap Presiden

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang juga sangat penting adalah dalam melakukan *Impeachment* terhadap Presiden. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945. Merujuk pada Pasal 7B Ayat (1) Undang-Undang Dasar, pelanggaran sebagaimana yang dimaksud dalam hal: *Pertama*, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya atau perbuatan tercela. *Kedua*, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Proses pemeriksaan, mengadili dan memutus pendapat DPR paling lama 90 (Sembilan puluh) hari setelah permintaan diterima Mahkamah Konstitusi (Pasal 7 Ayat 4 UUD 1945).

Dilibatkannya Mahkamah Konstitusi dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terlepas dari pengalaman masa lalu dan merupakan konsekuensi logis dari perubahan sistem ketatanegaraan yang dikembangkan di Indonesia. Selain itu, keinginan

untuk memberikan pembatasan agar seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan bukan karena alasan politik belaka, tetapi juga memiliki landasan dan pertimbangan hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

## **B. Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Lembaga Tinggi Negara.**

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk ke Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial dengan kompetensi obyek perkara ketatanegaraan. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi.



Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dasar.

Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*. Sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak hal dalam mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadapan, terutama terhadap lembaga legislatif di mana produknya direview.<sup>89</sup>

Pasca dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, banyak terjadi pergeseran dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah pergeseran paradigma kelembagaan Negara.

Pergeseran ini ditandai dengan direduksinya status MPR yang kini tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak dikenal lagi istilah Lembaga Tinggi Negara, yang ada hanya lembaga Negara. Paradigma ini telah dipraktikkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang SUSDUK (Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Nanang Sri Darmadi, *Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011, h. 11

<sup>90</sup> Fakhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Citra Aditiya Bakti, Bandung, 2014, h. 35

Lembaga negara yang sebelumnya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif, namun setelah Amandemen UUD 1945, lembaga tersebut independensinya dijamin oleh UUD 1945, misalnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Bank Indonesia (BI).

Dalam menjalankan fungsi-fungsinya lembaga negara menjalin kerja sama atau hubungan antar lembaga-lembaga negara memungkinkan konflik, yaitu manakala suatu lembaga negara yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan berkerja tidak sebagaimana mestinya. Agar sistem itu bekerja sesuai dengan yang dituju, konflik harus diselesaikan.<sup>91</sup>

### **C. Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Reformasi telah mendorong terjadinya perubahan terhadap UUD 1945. Beberapa alasan yang menuntut perubahan konstitusi disebabkan:

1. Keinginan memperkuat asas konstitusionalisme, penegakan Hak Asasi Manusia dan kedaulatan rakyat.
2. Ketentuan-ketentuan UUD 1945 telah memberi peluang bagi kekuasaan otoriter untuk tumbuh dan bahkan memerintah dalam kurun waktu relatif lama.
3. UUD 1945 bersifat sementara karena dibuat tergesa-gesa.
4. UUD 1945 tidak responsif lagi dengan tuntutan perubahan.
5. UUD 1945 gampang diselewengkan oleh penyelenggara negara.<sup>92</sup>

Semangat konstitusionalisme itu yang mendorong Majelis Permusyawaratan Rakyat, untuk melakukan amandemen atau perubahan

---

<sup>91</sup> Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 2015, h. 277

<sup>92</sup>Benny K Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Kepustakaan Populer Gramedia (KPG) Jakarta, 2012, h. 278

guna mewujudkan demokrasi berdasarkan konstitusi atau demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).<sup>93</sup> Demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang kekuasaan politik dan kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi.

Setelah reformasi pengaturan tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi lebih kompleks lagi. Semula Kekuasaan Kehakiman diatur dalam dua pasal yakni Pasal 24 dan 25, setelah perubahan ditambah beberapa ayat dan angka sehingga pengaturan tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi lebih lengkap dibandingkan dengan sebelumnya.

Ketentuan Pasal 24 setelah perubahan menentukan:

1. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
2. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Keinginan untuk melahirkan sistem konstitusionalisme, mendorong perubahan terhadap konstitusi. Perubahan atau amandemen konstitusi membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan terutama pasca reformasi. Salah satu perubahan tersebut yakni diaturnya lembaga Mahkamah Konstitusi, di samping Mahkamah Agung.

Dengan demikian, setelah perubahan atau amandemen konstitusi, pelaku kekuasaan kehakiman bertambah dengan adanya sebuah

---

<sup>93</sup>Janedri M Gaffar, Demokarsi Konstitusional, *Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Konpres, Jakarta, 2012, h. 11.

Mahkamah Konstitusi, di samping Mahkamah Agung dengan lingkungan peradilan di bawahnya. Dengan frasa dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi diartikan bahwa kedudukan antara keduanya bersifat setara, dengan kewenangan yang berbeda.

Perbedaan kewenangan tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) yang menentukan Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Eksistensi Mahkamah Konstitusi diatur dalam BAB IX Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan tersebut baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi berkedudukan yang setara yakni sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam tugas dan wewenang masing-masing. Kedua lembaga merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan

yang lain yaitu pemerintah (*executive*) dan lembaga permusyawaratan perwakilan (*legislature*).<sup>94</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pasca perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan kehakiman tidak lagi dilaksanakan oleh satu lembaga negara, melainkan oleh dua mahkamah, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal itu secara tegas dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) yakni sebagai lembaga peradilan yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24 C UUD 1945 menyebutkan :

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-

---

<sup>94</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, h. 2.

Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Berdasarkan ketentuan di atas Mahkamah Agung merupakan puncak lembaga peradilan yang mempunyai kewenangan memeriksa dan memutus perkara dalam tingkat kasasi, Mahkamah Agung juga memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atau pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan /atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan di atas Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan pokok di samping satu kewajiban yakni :

1. Menguji Undang-Undang terhadap UUD
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD
3. Memutus pembubaran partai politik,
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan Umum. Kewajiban MK yakni memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.<sup>95</sup>

Kewajiban Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (2) harus dihubungkan dengan ketentuan perubahan Pasal 7 A yang menetapkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan

---

<sup>95</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Imperium Yogyakarta, 2013, h. 204

Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden

Diselenggarakannya satu cabang kekuasaan oleh dua institusi yang berbeda setidaknya akan menimbulkan dua dampak. Di satu sisi, kekuasaan tersebut akan dapat dilaksanakan secara efektif, di mana antara dua institusi pelaku kekuasaan sama-sama dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik tanpa mengalami persinggungan kewenangan yang dapat menimbulkan persoalan. Di lain sisi, pelaksanaan satu kekuasaan oleh dua atau beberapa institusi potensial terjadinya tumpang tindih kewenangan atau setidaknya akan muncul pesinggungan kewenangan yang dapat berujung pada tidak efektifnya pelaksanaan kekuasaan dimaksud.

Idealnya, pembagian kewenangan dalam rangka melakukan satu kekuasaan kepada dua institusi berbeda mesti diikuti dengan pemberian batas demarkasi kewenangan yang jelas. Dimana, kewenangan institusi yang satu dibedakan secara pasti dengan kewenangan lembaga yang lainnya. Sehubungan dengan itu, pembagian kewenangan dalam melaksanakan kekuasaan yudikatif secara konseptual dapat dibelah

menjadi dua bagian, yaitu mahkamah sistem hukum (*court of law*) dan mahkamah keadilan (*court of justice*).<sup>96</sup>

Pembelahan seperti itu diyakini akan mampu menghindari terjadinya benturan antar kedua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Dengan pembelahan semacam itu, institusi pelaku kekuasaan kehakiman diidealkan akan fokus pada bidang kewenangannya masing-masing. Secara bersamaan, benturan dalam pelaksanaan kewenangan tidak akan terjadi atau setidaknya tidaknya dapat dihindari sedemikian rupa.

UUD 1945 ternyata tidak menganut pembelahan kewenangan seperti itu pada saat munculnya ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. UUD 1945 tidak menempatkan dua fungsi kekuasaan kehakiman kepada dua lembaga (MA dan MK) secara terpisah. Padahal, dari sudut pandang teoretik, kehadiran Mahkamah Konstitusi diidealkan sebagai mahkamah sistem hukum (*court of law*), sedangkan Mahkamah Agung tetap dengan kedudukannya sebagai mahkamah keadilan (*court of justice*).<sup>97</sup>

Hanya saja, dengan kewenangan yang dimiliki sesuai Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi tidak hanya bertindak sebagai *court of law*, melainkan juga *court of justice*, seperti memutus sengketa atau perselisihan hasil pemilihan umum. Sementara di lain pihak, Mahkamah Agung juga tidak sepenuhnya diletakkan pada posisi sebagai *court of justice*. Sebab, Mahkamah Agung juga melakukan

---

<sup>96</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945* (Edisi Revisi) Setara Pers, Jakarta, 2012, h. 18

<sup>97</sup> *Ibid*, h. 20.



*judicial review* yang merupakan ranah *court of law* terhadap peraturan Perundang-undangan meski dibatasi untuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Sesuai ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung berwenang untuk menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Sementara berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Merujuk ketentuan tersebut, penggunaan wewenang pengujian peraturan Perundang-undangan (*judicial review*) menjadi salah satu titik singgung yang mempertemukan kewenangan MA dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal itu sangat mungkin terjadi pada ketika seseorang mengajukan permohonan pengujian peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang pada Mahkamah Agung. Dimana, pada saat bersamaan, Undang-Undang yang dijadikan batu uji dalam pengujian di Mahkamah Agung juga diajukan pengujian terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang dibentuk untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam lingkup wewenang yang dimiliki.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 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.<sup>98</sup>

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD merupakan fenomena baru dalam kehidupan ketatanegaraan. Pasca dibentuknya lembaga itu, permohonan pengujian Undang-Undang semakin meningkat. Peningkatan baik kualitatif maupun kuantitatif pengujian undang-undang merupakan bentuk pelaksanaan demokrasi konstitusionalisme di Indonesia, hal itu berarti kehadiran Mahkamah Konstitusi adalah untuk meneguhkan supremasi hukum dan kedaulatan rakyat. Negara hukum dan kedaulatan rakyat merupakan dua sisi dari prinsip konstitusionalisme tersebut.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> A. Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h.119

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 201

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang untuk :

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum;
5. Memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Fungsi Mahkamah Konstitusi dijalankan melalui wewenang yang dimiliki yaitu memeriksa, megadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Setiap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan penafsiran terhadap konstitusi. Berdasarkan latar belakang ini setidaknya terdapat lima fungsi yang melekat pada keberadaan Mahkamah Konstitusi dan dilaksanakan melalui kewenangannya yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutio*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human right*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's*

*constitutional right*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).<sup>100</sup>

Kewenangan utama Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap UUD merupakan yang sering disebut dengan *judicial review*. Menurut Jimly Asshiddiqie “kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih tepat disebut dengan istilah *Constitutional Review*, pengujian konstitusional, mengingat bahwa kewenangan MK adalah menguji Undang-undang terhadap UUD 1945”.<sup>101</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, melalui sistem *constitutional review* mencakup dua tugas pokok yakni :

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau *interplay* antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. *Constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah dominasi kekuasaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan.
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.<sup>102</sup>

Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang lain menurut Jimly Asshiddiqie adalah upaya penataan hubungan kelembagaan negara dan institusi-institusi demokrasi berdasarkan prinsip supremasi hukum. telah diketahui bersama bahwa berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir konstitusi yang bersifat final

---

<sup>100</sup> Sri Soemantri M. *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni Bandung, 1982, h. 47.

<sup>101</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 208

<sup>102</sup> *Ibid*, h. 209

*(the final interpreter of the constitution)* memiliki fungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), di samping itu sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy by protecting minority rights*) pelindung hak konstitusional warganegara (*the protection of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).<sup>103</sup>

Secara teoritik, gagasan mengatur hak menguji perundang-undangan menimbulkan dualisme karena pada satu sisi terdapat kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mewarisi doktrin *civil law* Belanda, salah satunya adalah prinsip undang-undang tidak boleh diganggu gugat, selain itu berdasarkan ajaran pembagian kekuasaan, antara lembaga negara tidak saling kontrol artinya lembaga-lembaga itu terpisah baik organ maupun fungsinya masing-masing. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD, namun keduanya berada dalam bingkai pengujian undang-undang (*judicial review*).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Jimly Asshiddiqie berpandangan idealnya kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibebankan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai penyatuatapan pengujian undang-undang (*including of law and justice*); meskipun gagasan itu disadari olehnya bahwa tidak mudah direalisasikan karena perbedaan pengertian, konsep didasarkan kepada prinsip

---

<sup>103</sup> *Ibid.*

demokrasi yang terus dikembangkan. Namun bertolak dari prinsip bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan *the guardian of the constitution* dan Mahkamah Agung sebagai *the guardian of the Indonesian law*. Mahkamah Agung mengawal undang-undang dan peraturan di bawahnya baik melalui pengujian maupun melalui peradilan, sedangkan Mahkamah Konstitusi mengawasi konstitusi. Pandangan ini berkembang lebih lanjut dengan pemikiran bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan *Court of Law* dan Mahkamah Agung sebagai *Court of Justice*. Sebagai *Court of Law (court of constitution)* maka putusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sedangkan sebagai *Court of Justice*, terhadap putusan dapat dilakukan pengujian ditingkat selanjutnya, untuk tercapainya keadilan. Sementara itu Mahkamah Konstitusi lebih *concern* berusaha untuk menciptakan kesatuan tata hukum dalam negara hukum Indonesia dengan melakukan kontrol terhadap undang-undang agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Gagasan penyatuatapan pengujian undang-undang dalam jangka panjang dapat diupayakan berkesinambungan (*including of law and justice*).<sup>104</sup>

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dengan tugas pokok dan fungsinya adalah dalam rangka memperkuat prinsip negara hukum, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia. kehadiran MK dapat dipandang sebagai bagian dari usaha pembaharuan sistem hukum dengan mengokohkan fundamennya pada konstitusi. Dengan demikian tidak ada lagi undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, h.210.