



**EKSISTENSI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM
PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG
(PERPPU)**

(Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)

SKRIPSI

Untuk Memperoleh gelar Sarjana Hukum

**PERPUSTAKAAN
UNNES**

Oleh

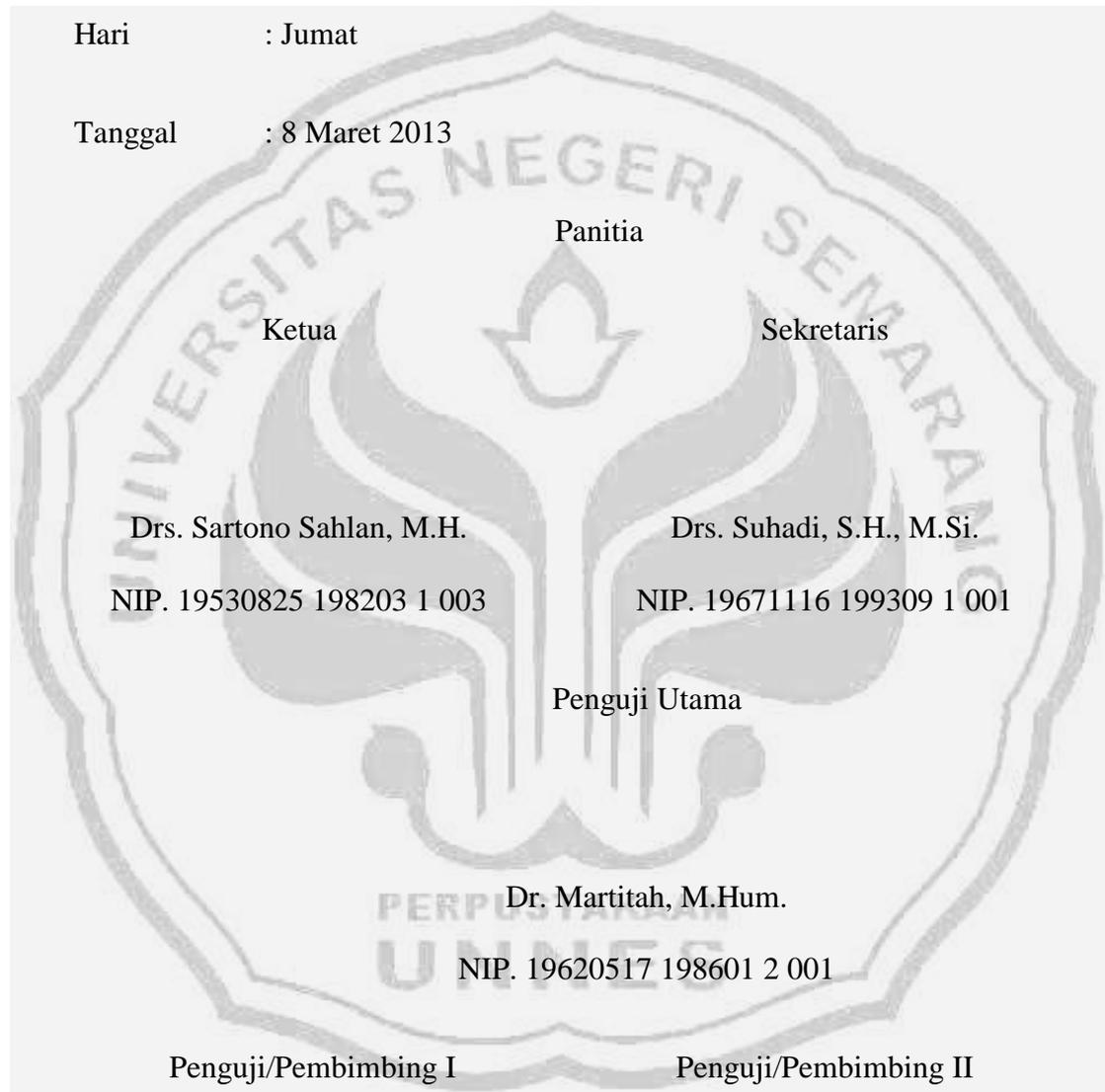
Bolmer Suryadi Hutasoit

8111409160

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2013**

PENGESAHAN

Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas
Hukum Universitas Negeri Semarang pada:



Drs. Sartono Sahlan, M.H.
NIP. 19530825 198203 1 003

Arif Hidayat, S.H.I., M.H.
NIP. 19790722 200801 1 008

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul **EKSISTENSI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)** yang diajukan oleh:

Nama : Bolmer Suryadi Hutasoit

NIM : 8111409160

Telah disetujui untuk diajukan ke sidang panitia ujian skripsi pada:

Hari : Rabu

Tanggal : 20 Februari 2013

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Drs. Sartono Sahlan, M.H.
NIP. 19530825 198203 1 003

Arif Hidayat, S.H.I., M.H.
NIP. 19790722 200801 1 008

Mengetahui:

Pembantu Dekan Bidang Akademik

Drs. Suhadi, S.H., M.Si.
NIP. 19671116 199309 1 001

PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa yang tertulis di dalam skripsi ini dengan judul **“EKSISTENSI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)”** benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan pengambilalihan tulisan atau pikiran dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip dan dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, Maret 2013

Bolmer Suryadi Hutasoit

NIM. 8111409160

PERPUSTAKAAN
UNNES

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

Percayalah kepada Tuhan selama-lamanya, sebab Tuhan Allah adalah gunung batu yang kekal.

Persembahan

Dengan dengan mengucapkan syukur kepada Bapa yang Maha Baik, rampungnya skripsi ini diperuntukkan kepada:

1. Keluargaku yang tercinta, kedua orangtuaku Bapak (Wonlas Hutasoit) dan Mama (Lasta Silalahi), adik-adikku (Trino Parulian Hutasoit dan Vovan Preskot Hutasoit), Oppung, Tulang Nantulang, dan Uda Inanguda.
2. Adikku yang selalu mendampingi dalam suka dan duka (Yuni Ramayani Tambun).
3. Kawan-kawanku (Gugun, Pipid, Alin, Eka, Suriady Harianja, Selly, Junita Simamora).
4. Abang-abangku yang menjadi panutan dan selalu setia dengan nasehat dan kritik pedasnya (Agustin Hutabarat, Andi Sihombing, Donny Wahyu Tobing).
5. Almamaterku.

KATA PENGANTAR

Ucapan syukur selalu penulis panjatkan kepada Bapa yang Maha Baik melalui kuasaNya banyak pihak yang membantu dalam penyelesaian skripsi ini, terdapat niatan yang besar untuk mengucapkan terimakasih atas bantuan mereka, yaitu kepada:

1. Prof. Dr. H. Sudijono Sastroadmodjo, M.Si., Rektor dan Universitas Negeri Semarang dan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
2. Drs. Sartono Sahlan, M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dan Dosen Pembimbing I yang selalu setia dengan nasihat, pujian, dan teguran kerasnya untuk memberikan semangat kepada penulis.
3. Arif Hidayat, S.H.I., M.H., Dosen Pembimbing II yang selalu meluangkan waktu dan memberikan saran dan kritik untuk rampungnya tulisan ini.
4. Dosen Penguji Utama, Dr. Martitah, M.Hum., atas saran dan kritik yang membangun.
5. Ristina Yudhanti, S.H., M.Hum., Dosen HTN-HAN juga Pembina di Unit Debat FH UNNES. Jauh dari rumah bukan berarti kehilangan sosok seorang “Ibu”, “Bunda” menjadi Ibu diperkuliahkan dan luar kampus.
6. Dr. Indah Sri Utari, S.H., M.Hum., Ketua Bagian Pidana sekaligus Dosen Pendamping Akademik penulis.
7. Ali Masyhar, S.H., M.H., Dosen Pidana yang menjadi sosok dosen pertama yang pertama dekat dengan penulis.
8. Bagus Hendradi Kusuma, S.H., M.H., Dosen Pidana juga Dosen Pemdamping Unit Peradilan Semu (UPS) FH UNNES.

9. Pujiono, S.H., M.H., Dosen Perdata sekaligus Dosen Pendamping di UKM Fiat Justicia, organisasi tingkat universitas yang diikuti oleh penulis.
10. Bapak dan Ibu Dosen UNNES pada umumnya dan FH UNNES khususnya yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman selama menjalani proses perkuliahan dan aktifitas akademik.
11. Daniel Tambunan yang menjadi teman sejak SD sampai bangku perkuliahan, menjadi teman dalam suka dan duka sejak mulai tinggal di perantauan.
12. Adikku Tresha Pardede yang selalu hadir di waktu dan tempat yang tepat.
13. Kawan-kawan di Wisma Lapo, KMKFH, Fiat Justicia, Unit Kerohanian Kristen, UPS, Unit Debat FH UNNES, dan Ikatan Mahasiswa Batak Semarang.
14. Kawan-kawan disetiap kompetisi yang pernah diikuti membuat penulis belajar arti pentingnya saling *support* dan toleransi persaingan.
15. Kawan-kawan disetiap kepanitiaan yang penulis ikuti dan pimpin menjadi kesempatan untuk lebih banyak memahami setiap karakter, memperhatikan lingkungan, dan belajar menjadi pemimpin yang baik.

Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat khususnya untuk mahasiswa FH UNNES dan umumnya pihak yang membutuhkan.

Semarang, Maret 2013

Penulis

ABSTRAK

Hutasoit, Bolmer Suryadi. 2013. *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)*. Skripsi. Prodi Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing I, Drs. Sartono Sahlan, M.H. Pembimbing II, Arif Hidayat, S.H.I., M.H. 218 halaman.

Kata Kunci: *Judicial Review*, Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Perppu

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan MKRI memiliki kewenangan *judicial review* UU terhadap UUD. Namun kedudukan yang sama UU dan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi perdebatan. Berdasarkan hal tersebut permasalahan yang akan diteliti adalah eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *constitutional review*, tujuan sebenarnya (*original intent*) pembentukan kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, dan pertimbangan hakim konstitusi atas putusan dalam pengujian Perppu. Untuk mendapatkan jawaban atas rumusan masalah tersebut dalam penulisan ini metode penelitian yang dipergunakan penelitian kualitatif dengan jenis penelitian yang deskriptif. Sedangkan untuk analisa data dipergunakan penelitian hukum normatif (*legal research*). Untuk spesifikasi atau tipe penelitiannya adalah kualitatif deskriptif. Dalam penelitian akan difokus apa yang menjadi alasan terjadinya pengujian terhadap Perppu. Dengan sumber data, sumber hukum primer, sekunder, dan tersier. Data-data tersebut dikumpulkan dengan studi kepustakaan, dokumentasi, dan wawancara. Dengan data yang ada hasil penelitian dan pembahasan yang didapatkan adalah penetapan Perppu oleh dan berdasarkan pertimbangan Presiden atas dasar hal ihwal kegentingan yang memaksa. *Original intent* pembentukan kewenangan MKRI menguji UU adalah karena adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan secara horisontal dan vertikal. Pertimbangan MKRI Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK dalam Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009 adalah kedudukan UU dan Perppu yang sama serta akibat hukum dari Perppu yang sama layaknya UU. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas kesimpulan yang didapatkan adalah DPR meningkatkan pengawasan atas penetapan Perppu oleh Presiden yang nantinya akan mendapat persetujuan dan diundangkan menjadi UU. Kewenangan MKRI menguji UU awalnya diperdebatkan melakukan pengujian materiil UU. Dalam perkembangannya MKRI melakukan pengujian materiil dan formil UU. MKRI telah melakukan pengujian, tidak hanya menguji UU tetapi juga Perppu Maka disarankan DPR seharusnya melakukan pengawasan atas penetapan Perpp dan melahirkan UU baru untuk membedakan kedudukan UU dan Perppu. DPL menegaskan kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan. MPR yang berwenang mengubah UUD menegaskan kewenangan atas pengujian UU dan lembaga yang berwenang menguji TAP MPR. MKRI hendaknya melakukan tindakan konstitusional atas wewenang pengujiannya.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Persetujuan Pembimbing.....	iii
Pernyataan.....	iv
Motto dan Persembahan.....	v
Kata Pengantar	vi
Abstrak	viii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Singkatan.....	xiv
Daftar Tabel	xv
Daftar Gambar	xvi
Daftar Lampiran	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	9
1.3. Pembatasan Masalah	10
1.4. Rumusan Masalah	10
1.5. Tujuan Penelitian	11
1.6. Manfaat Penelitian	11

1.6.1 Manfaat Teoritis	11
1.6.1.1. <i>Bagi Akademisi</i>	12
1.6.1.2. <i>Bagi Masyarakat</i>	12
1.6.2. Manfaat Praktis.....	13
1.6.2.1. <i>Bagi Pemerintah</i>	13
1.6.2.2. <i>Bagi Aparat Hukum</i>	13
1.7. Sistematika Penulisan Skripsi	14
1.7.1. Bagian Awal	14
1.7.2. Bagian Pokok	14
1.7.2.1. <i>BAB I Pendahuluan</i>	14
1.7.2.2. <i>BAB II Tinjauan Pustaka</i>	15
1.7.2.3. <i>BAB III Metode Penelitian</i>	15
1.7.2.4. <i>BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan</i>	15
1.7.2.5. <i>BAB V Penutup</i>	15
1.7.3. Bagian Akhir	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
2.1. Penelitian Terdahulu	16
2.2. Landasan Teori	20
2.2.1. Negara Hukum, Konstitusi, dan <i>Original Intent</i>	20
2.2.1.1. <i>Negara Hukum</i>	20
2.2.1.2. <i>Konstitusi</i>	25

2.2.1.3. <i>Original Intent</i>	33
2.2.2. <i>Constitutional Court</i> dan Gagasan Pembentukan MKRI	34
2.2.3. Sistem Hierarki Perundang-undangan dan Kedudukan Perppu di Indonesia	42
2.2.4. Kewenangan MKRI dan Sistem Pengujian Norma (<i>Judicial Review</i>)	50
2.2.5. Model Penafsiran Konstitusi dalam Pertimbangan Putusan Hakim Konstitusi	55
2.2.6. Kerangka Berpikir	62
2.2.7. Skema Kerangka Berfikir	62
2.2.8. Keterangan Skema Kerangka Berfikir	63
2.6.2.1. <i>Input (Landasan Penelitian)</i>	63
2.6.2.2. <i>Proses Penelitian</i>	64
2.6.2.3. <i>Output (Tujuan Penelitian)</i>	64
2.6.2.4. <i>Outcome (Manfaat Penelitian)</i>	65
BAB III METODE PENELITIAN	66
3.1. Dasar Penelitian	67
3.2. Jenis Penelitian	67
3.3. Spesifikasi Penelitian	68
3.4. Data dan Sumber Data	72
3.4.1. Data Primer	72
3.4.1.1. <i>Sumber Hukum Primer</i>	72

3.4.1.2. <i>Sumber Hukum Sekunder</i>	74
3.4.1.3. <i>Sumber Hukum Tersier</i>	75
3.4.2. Data Sekunder	75
3.5. Metode Pengumpulan Data	76
3.5.1. Studi Literatur/Kepustakaan	76
3.5.2. Dokumentasi	76
3.5.2. Wawancara	76
3.6. Keabsahan Data	77
3.5. Analisis Data	79
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	82
4.1. Hasil Penelitian	82
4.1.1. Eksistensi Pembentukan Perppu oleh Pemerintah Terkait dengan Kewenangan MKRI dalam <i>Constitutional Review</i>	82
4.1.1.1. <i>Pembentukan Perppu oleh Pemerintah</i>	82
4.1.2. <i>Original intent</i> lahirnya kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945	93
4.1.2.1. <i>Kewenangan MKRI</i>	93
4.1.2.2. <i>Profil MKRI</i>	110
4.1.3. Pertimbangan Hakim Konstitusi atas Putusan dalam Pengujian Perppu	150
4.2. Pembahasan	179

4.2.1. Eksistensi Pembentukan Perppu oleh Pemerintah Terkait dengan Kewenangan MKRI dalam <i>Constitutional Review</i>	179
4.2.1.1. <i>Kewenangan MKRI menguji Perppu</i>	187
4.2.2. <i>Original Intent</i> Lahirnya Kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945	192
4.2.2.1. <i>Kewenangan Judicial Review oleh MKRI terkait Kedudukan yang sama antara UU dan Perppu</i>	195
4.2.3. Pertimbangan Hakim Konstitusi atas Putusan dalam Pengujian Perppu	199
BAB V PENUTUP	208
5.1. Simpulan	208
5.2. Saran	211
DAFTAR PUSTAKA	216
DAFTAR LAMPIRAN	221

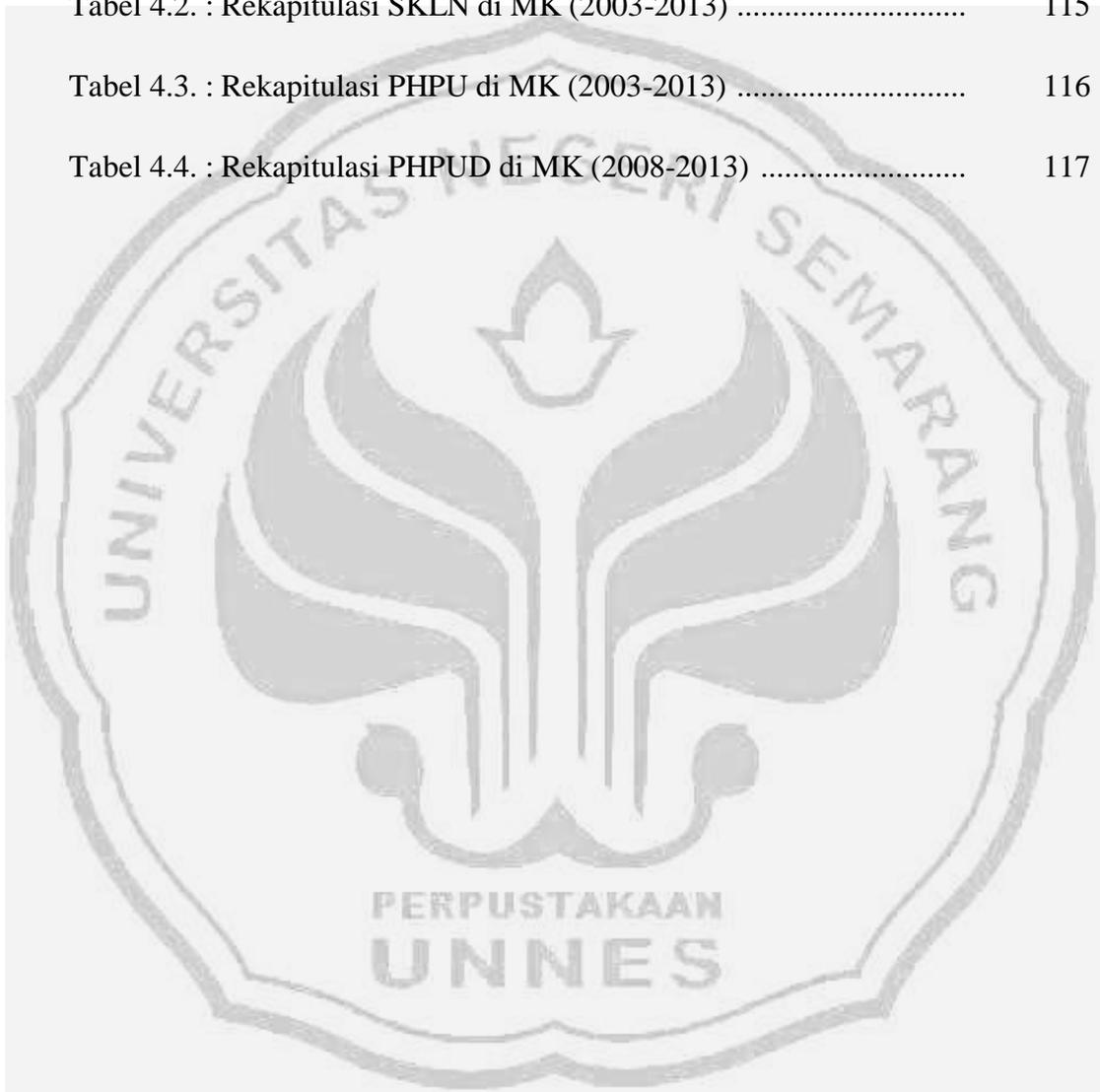
DAFTAR SINGKATAN



Dirjen PerUUan	: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
F-PDIP	: Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-UG	: Fraksi Utusan Golongan
HAM	: Hak Asasi Manusia
jo.	: Juncto
JPSK	: Jaringan Pengaman Sistem Keuangan
Kemenkumham	: Kementerian Hukum dan HAM
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KSSK	: Komite Stabilitas Sistem Keuangan
MA	: Mahkamah Agung
MKRI	: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Plt	: Pelaksana Tugas
PT	: Perguruan Tinggi
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
UU	: Undang-Undang dan undang-undang
UU RI	: Undang-Undang Republik Indonesia
UUD NRI 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Tahun 1945

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1. : Rekapitulasi PUU di MK (2003-2013)	114
Tabel 4.2. : Rekapitulasi SKLN di MK (2003-2013)	115
Tabel 4.3. : Rekapitulasi PHPU di MK (2003-2013)	116
Tabel 4.4. : Rekapitulasi PHPUD di MK (2008-2013)	117



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. : Kerangka Berpikir	62
Gambar 4.1. : Struktur Organisasi MKRI	123
Gambar 4.2. : Proses Pengajuan Permohonan Secara <i>Online</i>	140
Gambar 4.3. : Proses Pengajuan Permohonan Secara Langsung	142
Gambar 4.4. : Proses Penetapan Perppu	186
Gambar 4.5. : Proses Pembentukan UU	187
Gambar DW 1. : Dokumentasi Wawancara 1	141
Gambar DW 2. : Dokumentasi Wawancara 2	141
Gambar DW 3. : Dokumentasi Wawancara 3	142
Gambar DW 4. : Dokumentasi Wawancara 4	142

DAFTAR LAMPIRAN

Formulir Usulan Topik Skripsi	119
Surat Usulan Pembimbing	120
Keputusan Dekan FH UNNES No. 148/P/2012 Tentang Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi/Tugas Akhir Semester Gasal/Genap Tahun Akademik 2011/2012.....	121
Surat Izin Penelitian di MKRI	122
Instrumen Penelitian Desain Bahan Hukum Primer (Studi <i>Legal Documentation</i>)	123
Instrumen Penelitian Desain Bahan Hukum Sekunder (Studi Literatur) Hasil Penelitian	127
Hasil Wawancara	134
Dokumentasi Wawancara	141
Surat Keterangan telah melakukan wawancara	142
Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK	148
Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK	171
Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009	180
Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009	214
Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 03-PMK-2003 Tentang Tata Tertib Persidangan Pada Mahkamah Konstitusi RI	245
Peraturan Mahkamah Konsitusi No. 06-PMK-2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang	248

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Judicial review adalah salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) selaku salah satu lembaga kekuasaan kehakiman. Secara sederhana *judicial review* merupakan sebuah hak yang diberikan kepada lembaga peradilan oleh undang-undang (UU) untuk menguji produk hukum. Pengujian **dilakukan** untuk mengetahui kebenaran dari norma hukum yang bisa dilakukan melalui proses peradilan (*justisial*) atau *non-justisial*. Istilah *judicial review* dipakai jika pengujian dilakukan oleh lembaga peradilan yang dalam hal ini MKRI. Jika pengujian dilakukan bukan oleh lembaga peradilan maka tidak dapat disebut sebagai *judicial review*. Lebih tepatnya hak untuk menguji yang diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator adalah *legislative review*. Apabila hak pengujian juga diberikan kepada pemerintah maka lebih tepatnya disebut *executive review*. MKRI memiliki hak *judicial review* yaitu hak untuk menguji UU terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) serta kewenangan dan kewajiban lainnya yang diberikan berdasarkan UUD NRI 1945.

Pengertian tersebut lahir dari “*judicial*” yang berarti pengadilan dan “*review*” yang berarti memandang, menilai, dan menguji kembali. Hak untuk menguji yang diberikan kepada lembaga peradilan adalah untuk menguji norma atau produk hukum tertulis berupa UU.

Menurut Buys dalam bukunya Siti Soetami Pengantar Tata Hukum Indonesia UU memiliki dua pengertian yaitu :

1. UU dalam arti formil

“... setiap peraturan yang dibuat oleh alat pengundang-undang dan isinya mengikat umum” (Siti Soetami, 2007:10). Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden yang disebut Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) adalah UU dalam arti formil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”, yang nantinya akan disahkan oleh Presiden.

2. UU dalam arti materiil

“... setiap peraturan/keputusan yang dibuat bukan oleh badan pengundang-undang, tetapi isinya mengikat umum” (Siti Soetami, 2007:10). Dalam hal ini peraturan pemerintah adalah contohnya, peraturan perundang-undangan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang bukan legislatif. Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagai terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945.

Dalam beberapa negara fungsi pengujian konstitusional diberikan kepada lembaga yang sudah ada misalnya Mahkamah Agung (MA). Namun ada juga negara yang tidak menerima fungsi pengujian konstitusional dalam tata hukumnya. Di Indonesia dilahirkan lembaga tersendiri untuk melakukan

pengujian konstitusional. Fungsi pengujian tersebut diterima sebagai *check and balance* atas kecenderungan kekuasaan yang dipakai sewenang-wenang. *The power tense to corrupt and absolute power absolute corrupt. Constitutional review* itu sendiri berbeda dengan *judicial review*, terdapat dua perbedaan mendasar antara keduanya. *Constitutional review* tidak hanya dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan. Semuanya itu tergantung kepada lembaga mana UUD NRI 1945 memberikan kewenangan untuk melakukannya. Sedangkan, *judicial review* pengertiannya lebih luas objeknya, misalnya mengenai legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU. Tidak hanya konstitusionalitas yang dijadikan sebagai objek pengujian termasuk juga legalitas dari setiap peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada dibawah UUD NRI 1945. Sedangkan, *contitutional review* hanya menyangkut pengujian konstitusionalitas terhadap UUD NRI 1945. Pengujian konstitusionalitas bisa dilakukan oleh siapa saja dan lembaga mana saja, tergantung kepada siapa kostitusi memberikan kewenangan tersebut.

Sebagai negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Maka Indonesia sebagai negara hukum diamanatkan melaksanakan *judicial review* yang dapat dilakukan terhadap dua bagian yaitu :

1. Uji materiil (*materiile toetsingsrecht*)
Pengujian terhadap isi peraturan.
2. Uji Formil (*formele toetsingsrecht*)

Pengujian terhadap prosedur pembentukan format/bentuk peraturan.

Di Indonesia lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review* adalah MKRI. Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa MKRI merupakan salah satu badan peradilan pelaksana kekuasaan kehakiman. Sedangkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Wewenang MKRI ini juga tertuang dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang mana kewenangan yang berlandaskan pada UUD NRI 1945. Ketentuan mengenai kewenangan MKRI tersebut dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi tidak terdapat perubahan hanya saja ada penegasan dalam penjelasan. Dalam konsideran dari UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan bahwa UU MKRI yang lama sebagian sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan. Maka diperlukan perubahan atas UU MKRI tersebut.

Berlandaskan pada pertimbangan yang dituangkan dalam konsideran UU MKRI yang lama dilakukan banyak perubahan. Terkait kewenangan dari MKRI

dalam UU MKRI terbaru tidak ada dimasukkan Perppu sebagai objek *judicial review*. Pokok materi penting dalam perubahan UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK diantaranya susunan Majelis Kehormatan MK, pengawasan hakim konstitusi, masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK, syarat pendidikan untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi, dan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim MK.

Kewenangan *judicial review* yang dimiliki MKRI selalu mengarah pada ketentuan dalam UUD NRI 1945. Dalam tata urutan perundang-undangan atau yang sering disebut hierarki bahwa UUD NRI 1945 menempati urutan yang tertinggi. Sebagaimana dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) terdapat ketentuan yaitu :

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) bahwa “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)” Maka dengan ini jelas bahwa ada dasar hukum yang menyatakan bahwa UUD NRI 1945 memiliki kekuatan hukum tertinggi dari segala regulasi lain yang ada di Indonesia. Dengan kata lain sesuai bahwa yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan

pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait hierarki di atas lahir “dilema hukum” terkait lembaga mana yang berwenang atau akan diberikan kewenangan menguji TAP MPR. Begitu pula dengan Perppu yang tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan lembaga mana yang berwenang untuk melakukan fungsi pengujian. MKRI dan MA yang memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan, tidak diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap TAP MPR dan juga Perppu.

Kewenangan untuk melakukan pengujian oleh MKRI hanya dapat dilakukan terhadap UU sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai Peraturan Perundang-undangan yang memiliki hukum tertinggi dan juga pada UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1). Namun menjadi pertentangan kewenangan MKRI untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) karena kedudukannya yang sama dengan UU. Namun jika berlandaskan pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) huruf a, dan UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 ayat (1) huruf a, maka MKRI hanya dapat menguji UU dan tidak dengan Perppu. DPR sebagai lembaga parlemen adalah pihak yang berwenang untuk melakukan uji materiil atas Perppu dalam konteks *legislative review*.

Namun MKRI sudah menguji 2 (dua) Perppu yaitu Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Putusan MKRI Nomor: 138/PUU-VII/2009 dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) dalam Putusan MKRI Nomor: 145/PUU-VII/2009 dengan alasan *vacuum of law*. Apakah alasan tersebut kuat karena hal tersebut tidak tertulis dalam kewenangan MKRI sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Namun kembali menjadi pertanyaan, ketika MKRI hanya memiliki kekuasaan menguji UU terhadap UUD NRI 1945. Siapakah yang memiliki kewenangan menguji Perppu dan TAP MPR sedangkan MA hanya memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU. Padahal faktanya dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian baru saja dicabut dan dinyatakan tidak berlaku setelah diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU tetap saja memiliki kedudukan sama dengan Perppu.

Seharusnya gagasan konstitusi sebagai alat pembatasan kekuasaan sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari gagasan demokrasi dan permasalahan yang hidup dalam masyarakat. Konstitusi sebagai landasan berlaku dan ditegakkannya UU seharusnya menjadi kiblat dibentuknya sebuah produk hukum berupa UU termasuk dalam hal ini UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru saja diundangkan. Kembali melahirkan keraguan dan pertanyaan kepada pemerintah dalam menjalankan tugasnya dalam fungsi

legislatif. Permasalahan disamakannya kedudukan antara UU dan Perppu apakah tidak diperhatikan dan diperdulikan oleh pemerintah.

Fenomena pengujian terhadap Perppu tentu akan terselesaikan. Apabila lembaga legislatif mampu teliti melihat permasalahan hukum di Indonesia. Jika kedudukan UU dan Perppu tidak kembali disamakan dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Maka tentu masalah kewenangan MKRI untuk menguji Perppu tidak akan lagi dipermasalahkan. Justru dalam regulasi baru Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut TAP MPR menduduki peringkat kedua singgasana hierarki perundang-undangan Indonesia. UU turun peringkat ke posisi ketiga. Tidak diketahui secara jelas *original intent* dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tidak menjadi *problem solving* tetapi malah melahirkan pertanyaan lain. Negara hukum yang dimuat dalam sebuah aturan dasar (konstitusi) dan pemerintah yang seharusnya mewujudkan keadilan, cenderung mengarah dan mendukung melalui gerakan bawah kegiatan politik (kepentingan golongan). Dengan keadaan saat ini sangat perlu dilakukan kembali revisi atau dilahirkannya UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang membedakan kedudukan UU dan Perppu.

Apabila sebuah UU sudah dinyatakan sah dan diundangkan maka pengujian yang tepat adalah dengan *judicial review*. Sedangkan, apabila sebuah UU masih dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) yang belum disahkan dan diundangkan secara resmi maka pengujian yang tepat dilakukan

adalah *judicial preview*. Dengan kedudukan yang sama antara UU dan Perppu keadaan *judicial review* dan *judicial preview* kembali menjadi dilema terhadap kewenangan MKRI untuk menguji Perppu.

Berdasarkan uraian singkat diatas mendorong dilakukan pengkajian lebih dalam mengenai kewenangan MKRI dalam menguji Perppu yang diangkat dalam sebuah judul **“EKSISTENSI MKRI DALAM PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)”**. Komparasi dari berbagai teori, fakta dan regulasi yang berlaku dihubungkan satu sama lain untuk mengkaji kewenangan MKRI dari berbagai sudut pandang.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang mengenai kewenangan MKRI dalam menguji Perppu, beberapa masalah yang dapat diidentifikasi adalah :

1. Tidak adanya rambu pembatas secara formal yang memperbolehkan MKRI menjadi penguji Perppu.
2. Adanya ketidakpastian hukum ketika MK mengedepankan asas kemanfaatan.
3. Adanya permasalahan konstitusional yang membatasi secara limitatif kewenangan MKRI menguji UU bukan peraturan perundang-undangan yang lain.
4. Aspek non hukum yang melandasi pengujian dua Perppu oleh MK.
5. Terdapat kekosongan hukum (*vacuum of law*) dalam pengujian Perppu.

6. Permasalahan kewenangan lembaga terkait dalam pengujian Perppu yang secara hukum bukan UU tetapi bagian dari hierarki.
7. Keberadaan Perppu dalam hierarki yang masih saja ada dalam UU pembentukan peraturan perundang-undangan yang terbaru.

1.3. Pembatasan Masalah

Pembahasan yang lebih spesifik dalam membahas masalah dilakukan untuk mendapatkan penjelasan yang lengkap dan jelas serta tidak meluas dengan membatasi masalah yang akan dikaji, yaitu :

1. Eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *constitutional review*.
2. *Original intent* terkait kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.
3. Pertimbangan Hakim MKRI atas putusan dalam pengujian Perppu.

1.4. Rumusan Masalah

Dengan uraian dalam latar belakang diatas dan pembatasan masalah yang akan dikaji maka dirumuskan permasalahan yang akan kaji, yaitu :

1. Bagaimana eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *constitutional review*?
2. Apakah yang menjadi *original intent* terkait kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945?
3. Apa pertimbangan hakim konstitusi atas putusan dalam pengujian Perppu?

1.5. Tujuan Penelitian

Selain bertujuan untuk melakukan pembahasan mengenai rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya. Terdapat tujuan lain yang ingin dicapai, diantaranya :

1. Untuk mendeskripsikan eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *constitutional review*.
2. Untuk menggambarkan *original intent* lahirnya kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.
3. Untuk mengidentifikasi pertimbangan hakim konstitusi atas putusan dalam pengujian Perppu.

1.6. Manfaat Penelitian

Dengan tujuan yang ingin dicapai, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.6.1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan mampu memberikan gambaran teoritis mengapa Mahkamah Konstitusi bisa melakukan pengujian terhadap Perppu yang bukan merupakan kewenangan dalam hal *judicial review*. Selain itu penulisan ini juga dapat memperkaya ilmu pengetahuan yang untuk lebih spesifiknya bagi pengembangan teori ilmu hukum, terutama pada Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi.

1.6.1.1. Bagi Akademisi

Pengetahuan terkait MKRI dan kewenangannya yang bisa didapatkan oleh akademisi melalui tulisan dan penelitian ini diharapkan mampu menambah ilmu pengetahuan terkait hukum di Indonesia. Ilmu pengetahuan tersebut juga dapat ditularkan dan diabdikan kepada masyarakat secara umum. Akademisi yang menjadi target utama tentu adalah dalam ruang lingkup Perguruan Tinggi (PT). Langkah tersebut dilakukan sebagai bentuk nyata dari penerapan Tri Dharma PT yang salah satunya adalah pengabdian masyarakat.

1.6.1.2. Bagi Masyarakat

Memberikan informasi dan pengetahuan kepada masyarakat keadaan hukum di Indonesia saat ini. Ketika masyarakat mengerti dan memahami benar keadaan, penegakan, dan penerapan hukum di Indonesia diharapkan masyarakat mampu berperan aktif demi eksistensi tercapainya tujuan hukum positif. Masyarakat yang masih awam dalam bidang hukum tidak lagi hanya mampu memberikan kritik keras terhadap pemerintah. Namun terdapat simbiosis mutualisme antara keduanya dan masyarakat bisa memberikan saran dan langkah nyata demi perbaikan kondisi hukum Indonesia saat ini. Informasi dan pengetahuan yang didapatkan juga membuka paradigma masyarakat dalam pengawasan kesesuaian kinerja pemerintah dengan hukum positif.

1.6.2. Manfaat Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat mendorong dan menjadi landasan yang kuat bagi pemerintah terutama legislatif. Untuk melakukan amandemen terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan revisi Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun

2003 Tentang MKRI, dan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penulis memandang bahwa hal tersebut sangat penting agar tidak terjadi lagi tindakan diluar kewenangan.

1.6.2.1. Bagi Pemerintah

Bukan menjadi rahasia lagi keadaan hukum di Indonesia saat ini sedang terpuruk. Sistem hukum di Indonesia pada dasarnya sudah baik tetapi dalam penegakan hukum sudah tidak lagi berjalan dalam relnya. Sayangnya prioritas keadilan sebagai tujuan utama hukum selain kepastian dan kemanfaatan masih menjadi dilema. Pelaksanaan hukum di Indonesia masih pada tahap *ius constituendum*. Hukum yang baik dalam penegakannya oleh aparat hukum masih koruptif. Penulis berharap tulisan yang mengangkat fenomena hukum terkait peraturan perundang-undangan mampu memperbaiki paradigma radikal masyarakat yang memandang pemerintah seolah buta dan tidak mau tahu keadaan masyarakat yang selalu menjadi korban atas produk hukum yang dikeluarkan pemerintah. Tulisan ini diharapkan mampu menghilangkan stigma negatif terhadap serta menunjukkan kekuatan demokrasi bahwa pemerintah bukanlah apa-apa tanpa kedaulatan dari rakyat. Setiap produk hukum tidak akan pernah hidup dalam masyarakat dan hanya akan menjadi pajangan dalam sistem demokrasi.

1.6.2.2. Bagi Aparat Hukum

Sebagai pihak yang menegakkan hukum dan mengawasi penerapan hukum oleh pemerintah serta memperhatikan pelaksanaan dan eksistensi hukum di masyarakat. Tulisan diharapkan mampu membuka paradigama aparat hukum untuk bertindak tegas dan independen dari segala tekanan dan intervensi pihak

manapaun dalam mencapai tujuan hukum. Karena kepentingan politik sudah mulai merasuki yudikatif sebagai pelaksana kebijakan. Celah terjadinya pelanggaran hukum tidak hanya besar pada pemerintah selaku pembuat aturan maupun masyarakat sebagai pelaksana aturan. Namun justru dewasa ini aparat hukum yang sudah sangat mengerti hukum yang melanggar hukum itu sendiri. Karena telah memahami dengan baik setiap celah hukum.

1.7. Sistematika Penulisan Skripsi

Memudahkan dalam pemahaman skripsi maka harus dapat digambarkan dengan jelas dan menyeluruh tentang sistematikanya. Sistematika penulisan skripsi merupakan bagian besar untuk memberikan gambaran tentang isi skripsi dan memudahkan jalan pemikiran dalam memahami secara keseluruhan skripsi.

1.7.1. Bagian Awal

Sampul, lembar berlogo, halaman judul, persetujuan pembimbing, pengesahan kelulusan, pernyataan, motto dan peruntukan, abstrak, kata pengantar/prakata, daftar isi, daftar singkatan dan tanda teknis, daftar tabel, daftar gambar, dan daftar lampiran.

1.7.2. Bagian Pokok

1.7.2.1. BAB I Pendahuluan

Penjelasan mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

1.7.2.2. BAB II Tinjauan Pustaka

Membahas landasan, konsep-konsep, dan teori-teori serta kerangka pikiran yang dijadikan landasan dalam penelitian.

1.7.2.3. BAB III Metode Penelitian

Membahas tentang dasar penelitian, jenis penelitian, metode pendekatan dan spesifikasi penelitian, data dan sumber data, metode pengumpulan data, keabsahan data, dan analisis data.

1.7.2.4. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

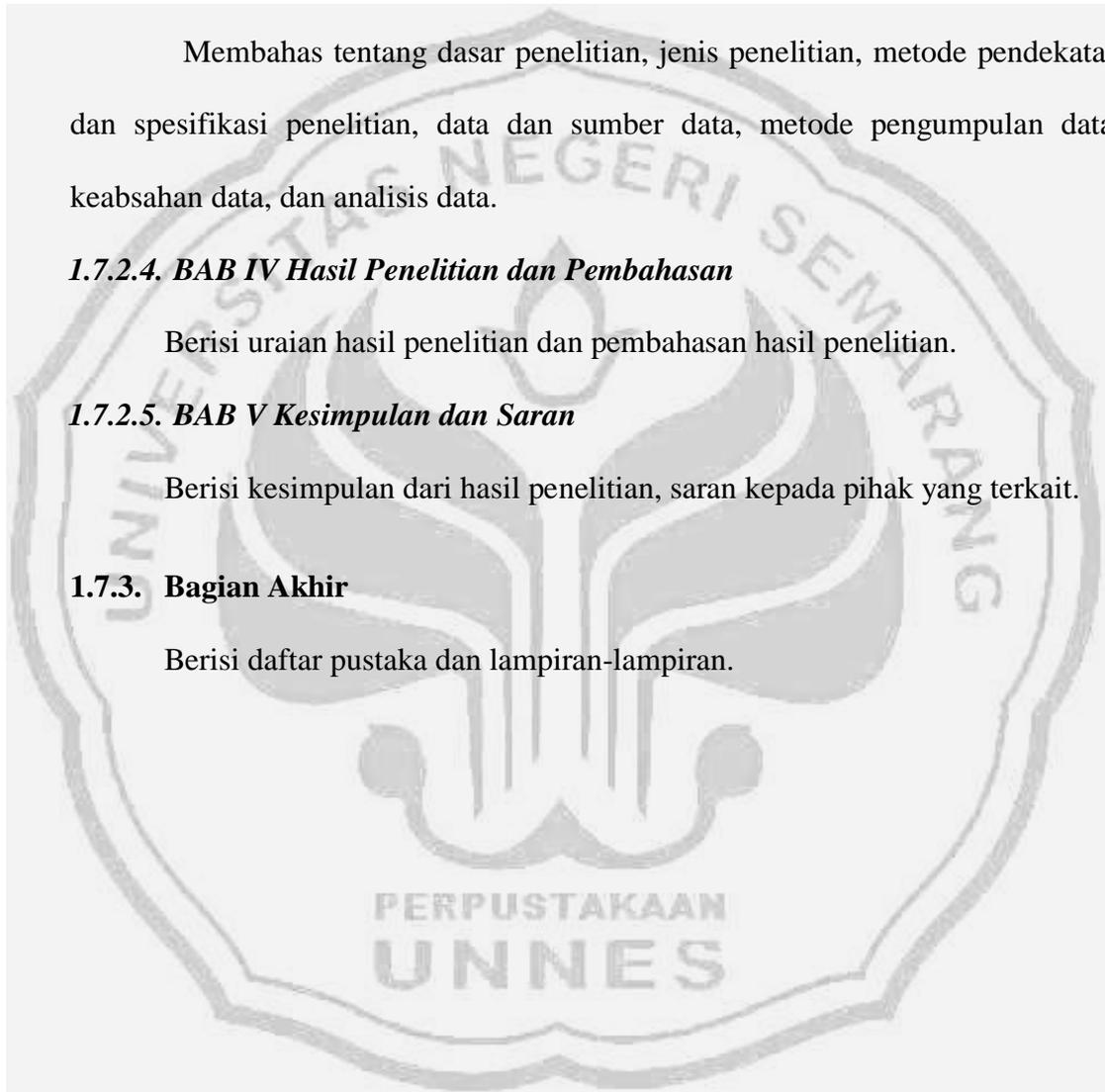
Berisi uraian hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian.

1.7.2.5. BAB V Kesimpulan dan Saran

Berisi kesimpulan dari hasil penelitian, saran kepada pihak yang terkait.

1.7.3. Bagian Akhir

Berisi daftar pustaka dan lampiran-lampiran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Konten pembahasan dan fokus kajian dalam penelitian ini memiliki urgensi yang penting bagi penulis. Agar tidak terdapat persamaan kajian dan terhindar dari plagiasi penulis telah melusuri beberapa penelitian terdahulu yang mengenai pengujian Perppu.

Dalam artikel yang dimuat di <http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/1009-mengukur-konseptualitas-pengujian-perppu.html> yang diakses pada hari Selasa tanggal 13 Desember 2011 pukul 13:56 WIB, Mohammad Zamroni menulis sebuah artikel mengenai pengujian Perppu dengan judul “**Mengukur Konseptualitas Pengujian Perpu**” yang menyimpulkan bahwa Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diuji oleh MKRI merupakan landasan hukum yang menjadi titik tolak kewenangan MKRI menguji Perppu. Artikel yang dimuat di situs Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Dirjen PerUUan) Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) menguraikan beberapa pertimbangan konseptual mengenai pengujian Perppu atas putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yaitu alasan yang berbeda (*concurring opinion*) dari Moh.Mahfud MD dan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Muhammad Alim. Dari alasan hukum yang dikemukakan oleh Mahfud MD tersebut, ada 2 (dua) hal penting Zamroni tekankan untuk menjadi perhatian yaitu:

1. Terdapat perkembangan penting ketatanegaraan yang melatar belakangi Mahfud MD menyetujui agar Perppu dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MKRI terutama melalui titik tekan pada penafsiran konstitusi. Penafsiran atas isi UUD 1945 tidak hanya bertumpu pada original intent, tafsir historik, dan tafsir gramatikal melainkan harus menekankan pada penafsiran sosiologis dan teleologis.
2. Mahfud MD menegaskan bahwa alasan terbesarnya menyetujui Perppu dapat diuji oleh MK melalui penekanan pada tafsir sosiologis dan teleologis. Pandangan tersebut semata-mata didasarkan pada prinsip dalam menjaga tegaknya konstitusi yakni “tidak boleh satu detikpun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.”

Berikutnya Daniek Okvita K. (Skripsi, FH UNS Surakarta tahun 2009) menulis “**Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**”. Dalam tulisannya Daniek berkesimpulan MKRI sebagai satu-satunya lembaga negara yang berhak menafsirkan konstitusi menyimpulkan bahwa MKRI berwenang melakukan pengujian Perppu terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meskipun hal itu tidak ada landasan secara yuridisnya. Kesimpulan tersebut berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sudah diperbaharui dengan dengan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang

mendudukan sejajar antara Perppu dan UU dengan didukung alasan hukum penafsiran sosiologis akan kebutuhan masyarakat dan kepastian hukum. MKRI dinilai sudah melakukan langkah progresif untuk mengamankan hukum dari potensi penyalahgunaan kekuasaan. Kewenangan MKRI untuk menguji Perppu dibuktikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No.138/PUU-VII/2009 mengenai Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Putusan Mahkamah Konstitusi No.145/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya tulisan yang ketiga dalam Jurnal Konstitusi oleh Manunggal K. Wardaya (2010: 19-45) yang berjudul **“Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009”**. Tulisannya menjadikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 sebagai objek kajian. Putusan tersebut menjadi awal perluasan penafsiran terhadap setiap ketentuan dalam UUD NRI 1945 terutama mengenai Perppu yang memuat materi UU tetapi dilahirkan dalam kondisi kegentingan yang memaksa dan tidak melalui prosedur normal yang lama. Perppu juga mengikat secara umum dan memiliki sifat sebagai UU. Sebagai pernyataan penutup Manunggal K. Wardaya menyatakan bahwa pengujian Perppu oleh MKRI adalah tindakan preventif penyalahgunaan kekuasaan melalui Perppu dan kelemahan sistemik dari UUD NRI 1945 dalam pengawasan produk presiden demi perlindungan hukum bagi pencari keadilan. Putusan MKRI yang menyatakan

kewenangan MKRI untuk menguji Perppu muncul dilatarbelakangi fungsi lembaga peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Terdapat tulisan keempat oleh Riri Nazriyah (2010: 383-405) menulis sebuah artikel dalam Jurnal Hukum yang berjudul “**Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**”. Riri Nazriyah mendapat hasil dari penelitiannya bahwa MKRI mempunyai wewenang secara tegas untuk menguji Perppu meski secara yuridis dalam UUD NRI 1945 tidak memberikan kewenangan untuk mengujinya. Sama halnya dengan Mahfud MD, Riri Nazriyah beralasan pengujian Perppu bisa dilakukan oleh MKRI berdasarkan faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

Melalui penelusuran kepustakaan dengan mencari informasi diluar lingkungan Universitas Negeri Semarang (UNNES) terutama di lingkungan UNNES. Terdapat beberapa tulisan yang memuat objek tentang kewenangan MKRI untuk menguji Perppu. Namun dari setiap tulisan tersebut pada dasarnya menyatakan kesetujuannya melalui teori dan alasan tertentu bahwa MKRI berwenang menguji Perppu. Perbedaan mendasar dari tulisan ini adalah penulis pada dasarnya tidak setuju MKRI berwenang menguji Perppu. Dalam tulisan ini nantinya akan membahas gagasan pembentukan MKRI dan kewenangannya, pembentukan dan masuknya Perppu dalam hierarki perundang-undangan, membahas pertimbangan Hakim MKRI atas putusan pengujian Perppu dan eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait kewenangan MKRI dalam *konstitutional review*. Belum adanya jawaban secara teoritis yang didukung oleh

peraturan perundang-undangan yang ada terkait kewenangan MKRI menguji Perppu serta perbedaan objek dan rumusan permasalahan yang diangkat maka penulis mengambil judul “**Eksistensi MKRI Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)**”.

Tulisan ini juga akan membahas tentang konstitusi dan *original intent* dari konstitusi itu sendiri. Termasuk hakikat dari kewenangan MKRI pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 untuk menguji UU. Fenomena kedudukan yang sama antara UU dan Perppu dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diperbaharui dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1). Hierarki Peraturan Perundang-undangan malah bertambah satu yaitu TAP MPR tetapi UU dan Perppu tetap sama kedudukannya. Hal ini menjadi salah satu jembatan MKRI untuk menguji Perppu.

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Negara Hukum, Konstitusi dan *Original Intent*

2.2.1.1. Negara Hukum

Negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada setiap warganya. Dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) menjadi bukti tertulis bahwa Indonesia adalah negara hukum. ” Ni’matul Huda (2011: 17) menyatakan dalam bukunya bahwa “Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).” Dalam hal ini jelas bahwa

pada awalnya terdapat bukti tertulis yang menunjukkan Indonesia menganut konsep negara hukum barat (*rechtsstaat*).

Abdul Latif mengutip Senoadji (1980: 24), menyebutkan "... Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia ... dinamakan Negara Hukum Pancasila" (Abdul Latif, 2009: 73-74). Penulis memiliki pemahaman bahwa memang pernyataan tersebut bisa dibenarkan terkait dengan hilangnya redaksi "*rechtsstaat*" dari UUD NRI 1945 yang menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan juga kiblat negara hukum Indonesia bukan *rechtsstaat* (hukum tertulis/*civil law* dan kepastian hukum) maupun *rule of law* (hukum tidak tertulis/*common law* dan keadilan substansial). Seakan memang kedua konsep hukum tersebut diambil sisi baiknya dan menjadi Negara Hukum Pancasila. Namun seiring dengan perkembangannya Indonesia sejak melakukan amandemen, dengan mengangkat konsep negara hukum dalam konstitusinya. Negara Hukum Pancasila memiliki ciri khas Indonesia sesuai dengan sumber hukum Indonesia yang salah satunya adalah hukum yang masih berlaku dimasyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

Menurut Couwenberg (1977: 30) prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechstaat*/Eropa Kontinental mencakup sepuluh bidang yaitu :

1. Pemisahan antara negara dan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan, pemisahan kekuasaan antara hukum publik dan hukum privat;
2. Pemisahan antara negara dan gereja (agama);

3. Jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgerlijke vrijheids rechten*);
4. Persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);
5. Konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
6. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan sistem *check and balances*;
7. Asas legalitas (*heerscappij van de wet*);
8. Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
9. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak;
10. Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi). (Abdul Latif, 2009: 87-88)

Berdasarkan sifat dasar liberal dan demokrasi yang dikemukakan Couwenberg, Meuwissen (1975: 139) menyatakan ciri *rechtsstaat* antara lain:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen (DPR), kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu raktar tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*). (Abdul Latif, 2009: 88-89)

Menurut Albert Venn Dicey (1951: 202-203) dalam konsep negara hukum *rule of law/anglo saxon/common law* terdapat tiga ciri penting yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah ;
2. Persamaan dihadapan hukum (*Equality before the law*), dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa kewajiban untuk mentaati hukum yang sama;

3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan. (Abdul Latif, 2009: 90)

Setiap wilayah negara tentu memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga sistem dan penerapan hukumnya tentu harus disesuaikan. Demikian juga halnya di Indonesia, sebagai negara yang memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, tidak bisa hanya menitikberatkan kepastian hukum menjadi tujuan utama negara hukumnya. Karena aspek keadilan terhadap rakyat menjadi perhatian penting sebagaimana telah diimplementasikan dalam MKRI bahwa pencari keadilan bisa mengajukan gugatan apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang menurut mereka melanggar hak konstitusional mereka atau paling tidak dalam perspektif mereka tidak adil.

Dalam teori kedaulatan negara, Indonesia menganut dua teori yaitu kedaulatan hukum dimana negara tunduk pada hukum yang dibuatnya dan kedaulatan rakyat dimana negara mengabdikan pada kemauan rakyatnya. Selain dua konsep negara hukum diatas yang banyak diadopsi oleh berbagai negara, Indonesia menganut konsep Negara Hukum Pancasila. Abdul Latif (2009: 76) menyebutkan “Konsep Negara Hukum Pancasila ... dengan ciri-ciri. (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.” I Dewa Gede Atmadja (2010: 163) mengutip Muhammad Tahir Azhary (2003: 102) menyatakan

... unsur utama Negara Hukum Pancasila, meliputi:

- a. Pancasila;
- b. MPR;
- c. Sistem Konstitusi;
- d. Persamaan;
- e. Peradilan bebas.

Dalam buku yang berjudul Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi) Abdul Latif (2009: 78) menyatakan kesimpulannya atas Negara Hukum Pancasila mempunyai karakteristik atau kriteria yaitu:

1. Dari sudut pemikiran keadilan, Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan *keadilan sosial*;
2. Dari sudut konsep kenegaraan Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara hukum integralistik;
3. Dari sudut upaya kesejahteraan, mengarah kepada terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan;
4. Dari sudut moral Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (Indonesia).

Sebagai bentuk penegasan atas Negara Hukum Pancasila, menurut Padmo Wahyono dalam Materi Kuliah Hukum Tata Negara (Martitah dan Hery Abduh, 2012:12) konsep Negara Hukum Pancasila memiliki sebagai berikut:

1. Hukum bersumber pada Pancasila dan sumber dari segala sumber hukum;
2. Negara berdasarkan atas hukum bukan kekuasaan belaka;
3. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusional;
4. *Equality before the law*;
5. Kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Negara Hukum Pancasila (Martitah dan Hery Abduh, 2012:11) bisa dikenali karena dalam penyelenggaraannya memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan;
2. Tidak mengenal sekulerisme mutlak;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. HAM bukanlah titik sentral tetapi keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat lebih diutamakan;
5. Demokrasi disusun dalam bingkai permusyawaratan perwakilan.

2.2.1.2. Konstitusi

Untuk mempermudah pemahaman pengertian dari konstitusi diperlukan penjelasan dari segi etimologi. Kata “konstitusi” berasal dari bahasa Perancis yaitu kata kerja *constituer* yang berarti membentuk. Konstitusi berarti pembentukan dan yang dibentuk adalah negara. Dengan demikian konstitusi menjadi awal dalam pembentukan segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Dalam bahasa latin *constitutio* berarti pengaturan. Sedangkan Belanda yang menjadi kiblat hukum Indonesia memakai istilah *grondwet* yang berarti UU yang menjadi dasar dari segala hukum. Istilah ini yang kemudian dipakai Indonesia menjadi UUD.

Konstitusi merupakan dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada MKRI. Pada awalnya konstitusi hanyalah suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Dalam bukunya, Hendarmin Ranadireksa berpendapat bahwa “Konstitusi adalah sistem yang menetapkan, mengatur, dan menjelaskan segala sesuatu yang berhubungan dengan pengelolaan dan penyelenggaraan negara.” (Ranadireksa, 2002: 201)

Konstitusi merupakan dasar penguasa yang dewasa ini disebut sebagai pemerintah untuk berperilaku dan bertindak untuk mengeluarkan kebijakan. Secara historis bahwa,

Kemudian pada Kekaisaran Roma, konstitusi (*constitutionnes*) memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator ... di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat istiadat setempat, disamping undang-undang. (Thaib, dkk, 1999 : 2-3)

Sedangkan istilah konstitusi itu sendiri lahir dari negara Perancis yaitu *constituerei* yang berarti membentuk dan istilah UUD adalah terjemahan dari bahasa Belanda yaitu *Gronwet* yang berasal dari kata *grond* yang berarti tanah atau dasar serta *wet* yang berarti UU. Dalam prakteknya pengertian konstitusi lebih luas dari pengertian UUD. Tetapi dalam beberapa negara termasuk Indonesia terdapat penyamaan arti dari konstitusi dan UUD sesuai dengan praktek ketatanegaraannya. Salah satu buktinya di Indonesia adalah MKRI yang bekerja dalam proses ketatanegaraan Indonesia menegakkan hukum dengan berlandaskan dan supremasi UUD NRI 1945 yang sering juga disebut konstitusi Indonesia.

Namun perlu pemahaman yang lebih mendalam bahwa terdapat perbedaan antara konstitusi dan konstitusional. Konstitusi yang merupakan ketentuan yang mengatur mengenai ketatanegaraan sedangkan konstitusional yang merupakan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.

Pertama perlu dicermati pengertian konstitusi yang dimuat dalam kamus umum dan kamus hukum, sebagaimana dikutip dibawah ini:

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia (Widya Karya, Suharso dan Ana Retnoningsih; 2012: 263), pengertian dari konstitusi: segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan, sebagian daripadanya, ialah undang-undang dasar; undang-undang dasar sesuatu negara.
2. Dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja (2010: 22-23) yang berjudul Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi

Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, dikutip pengertian konstitusi dari Kamus istilah Hukum Belanda-Indonesia, Fockema Andreae (N.E. Algra. Dkk., 1977: 78), “*Constitutie*, 1. Undang-Undang Dasar yang tertulis; 2. dalam pengertian lebih luas: aturan dasar, sendi negara; bentuk susunan negara, pengaturan negara, di dalam mana juga diberi tempat kepada hukum kebiasaan tidak tertulis.”

3. Dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja (2010: 22-23) yang berjudul *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, dikutip pengertian konstitusi dari Kamus Hukum Inggris, *Oxford Dictionary of Law* bahwa “*Constitution is the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state*”. Dalam terjemahannya konstitusi adalah aturan-aturan hukum dan praktek-praktek yang menentukan susunan dan fungsi lembaga pemerintahan pusat dan daerah, serta mengatur hubungan antara warga negara dan negara.
4. Dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja (2010: 22-23) yang berjudul *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, dikutip pengertian konstitusi dari Kamus Hukum Inggris, *Black'S Law Dictionary* (Henry Campbell Black; 1979: 282), dikutip bahwa “*Constitution, the organic and fundamental law of a nation or state, which may be written or unwritten, establishing character and conception of its government, laying the basics principles to which its internal life is to be conformed, organizing the government, and regulating, distributing, and prescibing the extent and manner of the exercise of sovereign power*”. Dalam terjemahan bebas oleh penulis, konstitusi, hukum organik dan hukum dasar dari suatu bangsa atau negara, yang tertulis atau tidak tertulis, menetapkan karakter dan konsepsi pemerintahan, meletakkan asas-asas dasar kehidupan dalam menyesuaikan diri, mengorganisir pemerintah, dan mengatur, membagikan, dan membatasi fungsi dari departemen-departemen yang berbeda, dan memberikan dasar luas dan cara pelaksanaan kekuasaan berdaulat.

Dalam buku yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* karangan Jimly Asshiddiqie (2010: 25-38) menurut para ahli hukum terdapat pro

dan kontra kesamaan antara konstitusi dan UUD dengan pengertian yang berbeda-beda, yaitu:

1. Aristoteles
 Dalam bukunya yang berjudul "*Politics*" menyebutkan bahwa "*A constitution (or. polity) may be defined as the organization of a polis in respect of its offices generally, but in respect of that particular office which is sovereign in all issues*". Terjemahannya adalah "suatu konstitusi atau politologi mungkin dapat didefinisikan sebagai organisasi dari polis yang dihormati oleh pejabat-pejabatnya pada umumnya, bahkan juga ditaati oleh pejabat-pejabat khusus yang berdaulat dalam seluruh tindakannya".
2. James Bryce
 Definisi yang banyak dikutip ahli-ahli konstitusi pada abad 20, "*A constitution as a frame work of political society, organised through and by law*" yang dalam terjemahannya disebutkan bahwa "konstitusi sebagai satu kerangka masyarakat politik, yang pengorganisasiannya melalui dan oleh hukum".
3. Philips Hood dan Jackson (*Constitutional and Administrative Law*; 1987: 5), menulis bahwa "*Constitution as a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the State and that regulate the relations of the various State organs to one another and to the private citizen.*" Pengertiannya, "konstitusi sebagai himpunan aturan hukum, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan, dan konvensi-konvensi ketatanegaraan yang menentukan susunan dan kekuasaan lembaga-lembaga negara (organ-organ negara) dan yang mengatur hubungan antara lembaga negara satu sama lainnya, serta mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara dan warga negara perorangan".
4. Henc van Maarseveen dan Ger van de Tang (*Written Constitutions: A Computerized Comparative Study*; 1978: 5) menyatakan bahwa tidak cukup mendefinisikan konstitusi sebagai dokumen hukum (*legal document*), lebih daripada itu konstitusi adalah *polotico-legal document* (dokumen hukum dan politik) yang berarti konstitusi menjadi dasar kebijakan hukum (*legal policy*), sistem politik, ekonomi, dan sosial.
5. K.C. Wheare (*Modern Constitution*; 1966: 1) memberikan gambaran bahwa konstitusi, dalam konsep yang luas meliputi hukum dasar tertulis dan tidak tertulis, baik aturan yang legal (aturan hukum) maupun yang non-legal atau ektralegal (persetujuan, kebiasaan dan konvensi ketatanegaraan). Sedangkan dalam konsep sempit dapat dikatakan sama

dengan undang-undang dasar yaitu peraturan hukum dasar yang mengatur pemerintahan negara dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen.

6. Ferdinan Lassal (*Uber Verfassung Wissen*, 1862) dalam buku *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* karangan Jimly Asshiddiqie (2010: 32-33) membagi konstitusi kedalam dua konsep pemikiran, yaitu :
 - a. Konstitusi dalam arti sosiologis dan politik (*sociologische en politiche begrip*) adalah hubungan dari faktor-faktor kekuatan nyata dalam masyarakat, seperti Presiden, Parlemen, Partai Politik, Kelompok Kepentingan, Kelompok Penekan, dan sebagainya
 - b. Konstitusi dalam arti yuridis adalah dokumen hukum yang tertulis mengatur lembaga-lembaga negara dan prinsip memerintah dalam suatu negara (Bintan Regen Saragih; 2006: 4).
7. Djokosoetono memiliki paham modern dengan merujuk pada Struycken dan Grurys yang menyatakan bahwa konstitusi sama dengan undang-undang yang tertinggi yang harus memiliki bentuk tertulis dalam bentuk dokumen yang diterbitkan dalam Lembaran Negara, isinya memuat dan mengatur muatan-muatan fundamental atau hal-hal yang pokok saja seperti HAM, bentuk negara, dan fungsi pemerintahan, dan konstitusi harus memiliki prosedur pembentukan serta perubahan yang harus istimewa yang tidak boleh sama dengan undang-undang biasa.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas maka penulis mendapatkan pemahaman atas konstitusi yang diantaranya :

- a. Undang-undang dasar yang tertulis, di Indonesia konstitusinya UUD NRI 1945;
- b. Menentukan batasan kekuasaan;
- c. Menjamin hak rakyat (HAM);
- d. Memberikan dasar hukum atau legitimasi kekuasaan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Konstitusi bisa timbul karena keinginan beberapa komunitas yang berdekatan untuk saling bergabung dengan pemerintahan baru. Konstitusi juga

menjadi konsekuensi dari hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), mau menjadi negara mandiri, bergabung dengan negara terdekat (Timor-timur (sekarang Timor Leste) dan Yogyakarta yang bergabung dengan Indonesia) atau diasuh oleh negara penjajahnya. Konstitusi juga bisa ditimbulkan oleh dekolonisasi pemerintahan lama dengan kekalahan perang melahirkan negara baru (Uni Soviet yang pecah menjadi beberapa negara).

Dalam materi perkuliahan Hukum Konstitusi pada tahun 2011 oleh Nurul Akhmad dan dalam Negara dan Konstitusi oleh Mirza Nasution (2004: 6) disebutkan bahwa terdapat penggolongan konstitusi menurut K.C. Wheare dan penulis memperoleh pemahaman sebagai berikut:

- a. Berdasarkan bentuknya yang tertulis dan tidak tertulis (*written constitution and unwritten constitution*)

Konstitusi tertulis dalam suatu atau beberapa naskah dan tidak tertulis berarti ketentuan yang mengatur pemerintahan dalam banyak konvensi atau UU biasa.

- b. Berdasarkan prosedur perubahannya rigid dan fleksibel/luwes (*flexible constitution and rigid constitution*)

Konstitusi rigid bersifat kaku dan sulit untuk mengadakan perubahan sehingga sulit juga untuk mengikuti perkembangan zaman. Sedangkan konstitusi fleksibel mudah untuk melakukan perubahan, tidak membutuhkan prosedur yang istimewa. UUD NRI 1945 meskipun perubahannya membutuhkan prosedur istimewa tetapi bersifat fleksibel karena memuat ketentuan yang bersifat pokok saja sehingga mudah mengikuti perkembangan zaman.

- c. Berdasarkan derajatnya tinggi dan tidak tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*)

Konstitusi mendapat posisi yang tinggi dalam hierarki perundang-undangan atau disejajarkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

- d. Berdasarkan bentuk negara serikat dan kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*)

Konstitusi yang dipakai oleh negara serikat atau kesatuan memiliki ciri khas masing-masing sehingga terdapat perbedaan antara konstitusi dari bentuk negara. Negara serikat membagi jelas dalam konstitusinya kekuasaan pemerintah pusat dan negara bagian, sedangkan dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan seperti itu tidak diatur karena pada dasarnya semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat.

- e. Berdasarkan sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer (*president executive and parliamentary executive constitution*)

Konstitusi yang dimiliki oleh suatu negara disesuaikan berdasarkan sistem pemerintahannya.

Sejak tahun 1945 sampai tahun 2012, Indonesia sudah beberapa kali berganti konstitusinya mulai dari UUD 1945, UUD RIS, UUDS 1950, kembali ke UUD 1945, dan sekarang UUD NRI 1945 pasca amandemen. Untuk perubahan bisa dilakukan oleh rakyat melalui referendum. Di negara republik, referendum adalah jejak pendapat dalam perubahan konstitusi dengan rakyat atau legislatif. Untuk negara federal meminta persetujuan dari negara bagian. Perubahan konstitusi selanjutnya dilakukan oleh sejumlah negara bagian maupun dengan

sistem konvensi ketatanegaraan. Sedangkan menurut beberapa ahli terdapat teori perubahan konstitusi, dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja (2010: 62) yang berjudul *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, K.C. Wheare (*Modern Constitution*) dalam teorinya menyatakan

empat cara perubahan konstitusi, yaitu:

1. *Amandemen Formal*
Perubahan dilakukan dengan ketentuan norma-norma yang sudah ditetapkan dalam konstitusi itu sendiri
2. *Some Primary Sources*
Perubahan yang disebabkan adanya dorongan partai politik yang menguasai parlemen.
3. *Judicial Constituion*
Perubahan melalui penafsiran hakim melalui *judicial review* oleh MA atau MK atau lembaga yudisial yang diberikan kewenangan untuk itu.
4. *Konvensi/kebiasaan ketatanegaraan*
Perubahan melalui proses kebiasaan masyarakat dan konvensi kesepakatan masyarakat.

Sama dengan K.C. Wheare, C.F. Strong (*Modern Political Constitution*; 1952) berpendapat bahwa terdapat empat prosedur perubahan konstitusi sebagaimana dalam buku I Dewa Gede Atmadja (2010: 62-63) yang berjudul *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, dengan membaca prosedur perubahan konstitusi tersebut penulis mendapatkan pemahaman sebagai berikut:

1. Perubahan konstitusi oleh badan legislatif dengan adanya persyaratan khusus yang sudah disepakati bersama;
2. Perubahan konsitusi dengan referendum yang dilakukan dengan meminta pendapat rakyat menerima atau menolak Rancangan Perubahan Konstitusi yang diajukan oleh lembaga berwenang. Jika diterima maka akan terjadi perubahan konstitusi dan jika ditolak maka tidak akan terjadi perubahan konstitusi;

3. Perubahan konstitusi negara serikat melalui persetujuan konvensi negara-negara bagian;
4. Perubahan konstitusi melalui konvensi badan khusus yang dibentuk dan hanya berwenang melakukan perubahan konstitusi.

2.2.1.3. *Original Intent*

Dalam menerjemahkan konstitusi harus berdasarkan interpretasi yang tepat agar sesuai dengan *original intent*. Permasalahan interpretasi konstitusi atas *original intent* menjadi tugas MKRI dalam setiap pengajuan permohonan atas pengujian suatu UU. Penafsiran konstitusi atas setiap ketentuan dalam UUD dimaksud sebagai metode untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dengan tidak membuka ruang pada penafsiran yang ambigu.

Original intent termasuk dalam metode interpretasi yang dipergunakan hakim dalam menafsirkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Metode penafsiran historis menggunakan pendekatan *original intent* terhadap norma-norma konstitusi. Penafsiran historis juga bisa disebut sebagai penafsiran orisinal. Jika terjadi benturan penafsiran harus diingat bahwa dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan terjadi perdebatan untuk memberikan redaksi yang tepat sasaran sesuai cita-cita bangsa. Namun kedepannya penafsiran setiap orang akan berbeda-beda dan tidak akan selalu berpatokan pada penafsiran historis, gramatikal atau penafsiran lainnya. Penafsiran konstitusi tidak bisa hanya berdasarkan pada satu metode interpretasi saja. Untuk itu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir undang-undang dasar tidak boleh semata-mata terpaku kepada satu metode penafsiran perumusan pasal UUD NRI 1945. MKRI tidak bisa memberikan ruang penafsiran yang menyebabkan tidak bekerjanya

ketentuan-ketentuan UUD NRI 1945 sebagai suatu sistem, apalagi sampai bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi undang-undang dasar itu sendiri demi tujuan bangsa yang hendak diwujudkan.

2.2.2. *Constitutional Court* dan Gagasan Pembentukan MKRI

Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam tulisan ini disebut MKRI adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Pengertian tersebut tercantum dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. MKRI merupakan salah satu kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan selain MA.

Dalam buku yang berjudul Hukum Acara Mahkamah Konstitusi yang disusun oleh Sekjen dan Kepaniteraan MKRI (Sekjen MKRI) (2010: 7) disebutkan :

Pada awalnya kewenangan untuk melakukan pengujian UU akan diberikan kepada tiga lembaga yaitu MPR, MA, atau MK. MPR dikesampingkan karena tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan bukan kumpulan ahli hukum dan konstitusi. MA dikesampingkan juga karena sudah terlalu banyak beban tugasnya dalam mengurus perkara sesuai kompetensinya. Akhirnya disepakati pembentukan lembaga tersendiri, yaitu MKRI sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.

MKRI berdiri berawal dari diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen UUD NRI 1945 atau yang sering juga disebut konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001. Pembentukan MKRI merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad

ke-20. Hal tersebut dirumuskan dalam ketentuan UUD NRI 1945 Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001.

Perubahan Ketiga UUD 1945 pengesahannya menunggu pembentukan MKRI. Untuk itu MPR menetapkan MA menjalankan fungsi MKRI untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat. RUU oleh DPR dan Pemerintah kemudian dibuat yang berisi ketentuan-ketentuan tentang MKRI. 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). UU tersebut sebagaimana sudah diubah dengan UU No. 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 tahun 2003 tentang MK. Berselang dua hari, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003. Hakim konstitusi untuk pertama kalinya mengucapkan sumpah jabatan di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Langkah selanjutnya untuk mulai bekerjanya MKRI dilakukan pelimpahan perkara dari MA ke MKRI. Pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MKRI sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD NRI 1945.

MKRI menjadi salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. MKRI sebagai badan peradilan tidak boleh menolak untuk

memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan kepadanya dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas. Terdapat juga kemungkinan bahwa MKRI menguji Perppu karena alasan ini.

Selain sudah diatur dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK. Terdapat juga ketentuan lain pada Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan kehakiman itu dilakukan oleh MKRI dan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Ketentuan tersebut sebagaimana sudah dimuat dalam Pasal 10 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dalam masa perkembangan pemikiran hukum dalam ruang lingkup ketatanegaraan pada abad ke-20. Negara otoriter yang mengalami perubahan ke negara yang demokratis menjadikan MK sebagai hal yang sangat penting untuk dibentuk. Demikian juga halnya di Indonesia, demi memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan penegakan konstitusi yang baik. Terdapat kebutuhan nasional yang harus dipenuhi yaitu sebuah lembaga yang mengawal dan mengawasi implementasi konstitusi di segala lini. UUD NRI sebagai konstitusi di bumi nusantara adalah “... bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara, melalui konstitusi rakyat membuat *statement* kerelaan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara.” (Janedjri M. Gaffar 2009: 7).

MKRI itu sendiri lahir pasca berakhirnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 pada saat terjadinya reformasi politik dan konstitusi. Reformasi politik tersebut menghasilkan tuntutan-tuntutan masyarakat demi perbaikan setiap sendi penyelenggaraan negara yang dinilai tidak sejalan sesuai kehendak rakyat. Dalam Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum oleh Janedjri M. Gaffar (2010: 4), terdapat 6 (enam) agenda atas reformasi politik tersebut, yaitu :

1. Amandemen UUD 1945;
2. Penghapusan doktrin Dwifungsi ABRI;
3. Penegakan Hukum, HAM, dan pemberantasan korupsi;
4. Otonomi Daerah;
5. Kebebasan Pers;
6. Mewujudkan kehidupan yang demokratis.

Dalam rangkaian amandemen pertama terjadi empat kali perubahan atas UUD 1945 yang saat ini sudah menjadi UUD NRI 1945. Konstitusi itu adalah salah satu pokok penting reformasi di tahun 1998. Amandemen UUD 1945 tersebut yang mendorong dan landasan yuridis konstitusional dibentuknya MKRI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Janedjri M. Gaffar (2010: 4-5) juga menyebutkan Amandemen UUD 1945 diperlukan untuk memperbaiki 4 (empat) kelemahan substansial dari UUD 1945, yaitu :

1. Sistem penyelenggaraan negara dibawah UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar pada Presiden tanpa adanya *check and balances* yang memadai (bersifat *executive heavy*);
2. UUD 1945 memberikan terlalu banyak atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan UU atau Peraturan Pemerintah (PP);
3. Beberapa pasal yang bermakna ambigu yang menimbulkan multitafsir dan tafsir yang harus diikuti adalah tafsir yang dibuat oleh presiden;
4. UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari kekuatan sistemnya.

Dengan kelemahan yang ada dalam perubahan UUD NRI 1945, Janedjri

M. Gaffar (2010: 5) menyebutkan tujuan perubahan konstitusi tersebut diantara:

1. Menyempurnakan setiap regulasi dasar tatanan negara;
2. Kedaulatan rakyat;
3. Penegakan dan perlindungan HAM;
4. Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam kerangka *check and balances*;
5. Eksistensi negara hukum dan negara demokrasi.

Selain tujuan tersebut terdapat aspirasi-aspirasi yang masih berkembang yang disesuaikan kepentingan, kebutuhan, dan tuntutan masyarakat.

Amandemen yang dilatarbelakangi reformasi menjadi salah satu faktor kuat lahirnya MKRI. Meski memang dalam rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) yang diselenggarakan mempersiapkan UUD tahun 1945. Selain memperdebatkan mengenai dimasukkan atau tidaknya HAM ke dalam UUD. Dalam rapat BPUPKI juga ternyata sudah diperdebatkan pembentukan MKRI sejak awal Indonesia merdeka. Sudah ada gagasan yang menyatakan bahwa dibutuhkannya sebuah lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa proses pelaksanaan konstitusi (*constitutioneele geschil* atau *constitutional disputes*). Namun 4 (empat) alasan dari Soepomo dibenturkan dengan gagasan Muhammad Yamin demi pentingnya uji materil (*materieele toetsingrecht*) terhadap UU. Memang untuk tujuan baik demi penegakan hukum di Indonesia dan juga agar Balai Agung (Mahkamah Agung) diberi wewenang membandingkan UU.

Dalam tulisannya Janedjri M. Gaffar (2010: 10), Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum sebagaimana dikutip dari Risalah Sidang

BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara, Jakarta, 1998, menyebutkan alasan Soepomo adalah :

1. Landasan konsep UUD yang dipersiapkan pada rapat BPUPK tersebut adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
2. Hakim memiliki tugas menerapkan UU dan bukan menguji/membandingkan UU;
3. Jika hakim diberikan wewenang menguji UU akan bertentangan dengan supremasi MPR (sebelum UUD 1945 diamandemen);
4. Indonesia adalah negara baru yang belum memiliki ahli dan pengalaman tentang *judicial review*.

MKRI adalah yang ke 78 lahir di dunia. MK Austria menjadi yang pertama dengan dorongan dari Hans Kelsen. Negara-negara demokrasi yang baru dan yang pernah mengalami proses yang buruk dengan konstitusional terdorong untuk membentuk MKRI setelah adanya MK Austria.

“MK merupakan anak kandung reformasi” (Gaffar, 2011: 3). Pada Perubahan Ketiga UUD 1945 tanggal 9 November 2001 MKRI disepakati untuk dibentuk yang pada awalnya sempat diperbincangkan dalam rapat Perubahan Kedua UUD 1945.

Perwujudan dari langkah penyembuhan dan preventif atas masalah dalam penyelenggaraan ketatanegaraan dalam penegakan regulasi sesuai hierarki perundang-undangan. MKRI dengan supremasi UUD NRI 1945 lahir dan melakukan tugasnya sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI 1945. Janedjri M. Gaffar menyatakan “MK sangat penting untuk dibentuk karena pelanggaran terhadap konstitusi harus dicegah dan dihentikan, sebab secara nyata, pelanggaran

tersebut merupakan bentuk tindakan pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat". (Janedjri M. Gaffar, 2011 : 10-11)

MKRI yang berkedudukan di Ibu Kota Negara Indonesia bersifat independen dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Untuk menjalankan peradilan di badan MKRI terdapat 9 (sembilan) anggota hakim konstitusi, dengan komposisi seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota. Ketua dan wakil ketua dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan selama tiga tahun. Melancarkan tugasnya, MKRI dilengkapi dengan sekretariat jenderal dan kepaniteraan.

Hakim MKRI adalah pejabat negara yang dipilih secara *representatif kolegal*. Pengertiannya bahwa pemilihan dari hakim MKRI secara tambal sulam atau tidak serentak. Hakim tidak diganti sekaligus tetapi diganti sesuai dengan masa kerjanya yang sudah habis periodenya. Hal ini memberikan keuntungan, ketika ada orang baru (hakim baru) maka masih ada orang lama yang akan memberikan kesempatan untuk saling beradaptasi.

Sedangkan yang menjadi Sekretaris Jenderal MKRI (Sekjen MK) periode ini adalah Janedjri M. Gaffar yang awalnya sebagai Pelaksana Tugas (Plt) sejak 16 Agustus 2003 hingga 31 Desember 2003. Pada awalnya Anak Agung Oka Mahendra, S.H. oleh Presiden Megawati ditetapkan sebagai Sekjen MK tanggal 2 Januari 2004. Namun karena sakit, Oka Mahendra mengundurkan diri karena sakit, dan Janedjri M. Gaffar yang saat diangkat sebagai Pelaksana Tugas (Plt)

juga menjabat sebagai Kepala Biro Majelis MPR terpilih menjadi Sekjen MK yang baru.

Sebelum benih MK sampai ke Indonesia, sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) berawal 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 yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MKRI, MPR menetapkan Mahkamah Agung (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 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.

2.2.3. Sistem Hierarki Perundang-undangan dan Kedudukan Perppu di Indonesia

Dalam teori piramida berjenjang (*stufen theory*) atau hierarki norma hukum (*stufenbau des recht*), cetuskan suatu pandangan terhadap hukum dengan melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida oleh Hans Kelsen (1957: 221).

The legal order of a state is thus a hierarchical system of legal norms. In a grossly simplified form, the following picture presents itself : The lowest level consists of the individual norms created by the law applying organs, especially the courts. These individual norms are dependent upon the statutes which are general norms created by legislator, and the rule of customary law which form the next higher level of legal order. These statutes and rule of customary law in turn depend upon the constitution which forms the highest level of the legal order considered as a system of positive norms ... Then the norms of the constitution do not receive their validity from any positive... legal norm but from a norm presupposed by juristic thinking, the hypothetical basic norm. (I Dewa Gede Atmadja, 2010: 39)

Atas pemikiran tersebut dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja (2010: 39-40) menterjemahkan,

Tertib hukum suatu negara tersusun sebagai sistem hierarki norma-norma hukum. Dalam garis besarnya bentuk sederhananya, dapat digambarkan susunannya: tingkatan yang paling rendah norma-norma individual yang ditetapkan oleh organ-organ pelaksana/penegak hukum, khusus pengadilan/hakim. Norma-norma individual, 'putusan hakim' keabsahannya tergantung pada UU merupakan norma hukum yang dibuat oleh legiskator/DPR, dan hukum kebiasaan/hukum adat, wujud norma hukum berikutnya yang peringkatnya lebih tinggi. UU dan hukum kebiasaan keabsahannya tergantung pada

konstitusi peringkat tertinggi dari tertib hukum yang dipandang sebagai sistem norma hukum positif. Kemudian norma hukum konstitusi validitas (keabsahannya) tidak dapat ditemukan dalam tertib hukum positif, tetapi validitas konstitusi ditentukan oleh pra-anggapan suatu pemikiran yuridis yang hipotesis, yakni norma dasar.

Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin kongkrit. Norma yang paling tinggi menduduki puncak piramida yang disebut norma dasar (*grundnorm*). Teori piramida berjenjang kemudian dikembangkan oleh Hans Kelsen. Namun, lebih menghususkan pada pembahasan norma hukum saja. Dalam aliran positif, hukum dipahami identik dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh penguasa.

Setelah perubahan ketiga pada tahun 2001 dalam konstitusi jelas dimuat bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Indonesia sebagai negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahannya memiliki landasan yuridis untuk mencapai tujuan negara dengan hukum dan demokrasi menjadi pondasi. Dalam era reformasi demokrasi dan hukum menjadi pasangan calon pemimpin dalam pemerintahan Indonesia. Hingga akhirnya pasangan tersebut terpilih dan dimasukkan redaksinya dalam konstitusi.

Demokrasi menduduki posisi dasar untuk mendorong berjalannya hukum dalam konsep *trias politica*. Konsep yang menjadikan kekuasaan dari rakyat harus dipergunakan oleh dan untuk kesejahteraan rakyat. Terdapat lembaga yang membuat kebijakan atau peraturan (legislatif), menjalankan kebijakan dan

peraturan (eksekutif), dan mengawasi pelaksanaannya (yudikatif). Legislatif menjadi badan perwakilan (*representative body*) yang mewadahi setiap aspirasi yang ada dari segala aspek masyarakat. Setiap aspirasi tersebut dimanifestasikan menjadi peraturan perundang-undangan.

Dalam berlakunya suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat perbedaan antara *legislation* (pembentukan hukum melalui lembaga legislasi) dan *regulation* (aturan yang diberlakukan memaksa melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif) atau *regelling* (produk hukum yang mengikat secara umum) dan *beschikking* (produk hukum yang hanya mengikat kalangan tertentu atau penetapan administratif). Dalam UU No. 12 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 2, pengertian dari “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, peraturan perundang-undangan dalam pembentukan dan realisasinya tidak bisa bertentangan satu dengan yang lainnya terutama peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ke yang lebih tinggi. Hal ini yang disebut sebagai hierarki atau tata urutan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Berlakunya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut adalah *lex superiori derogat legi inferiori* yang berarti aturan yang lebih tinggi menjadi acuan untuk aturan yang lebih rendah.

Dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa :

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan tersebut sudah diubah dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1), yaitu dengan menambah TAP MPR setelah UUD sebelum UU/Perppu dan Perda dibagi menjadi dua yaitu Perda Provinsi dan Perda Kab/Kota.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan terdapat suatu peraturan yang disebut Perppu. Produk hukum ini semata-mata lahir dengan berdasarkan pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan “Peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut” yang nantinya dalam Pasal 22 ayat (3) “Jika tidak mendapatkan persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Permasalahan kedudukan dari Perppu itu sendiri sudah jelas adalah Peraturan Pemerintah (PP). Kewenangan Presiden membentuk PP tersebut disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa “Presiden menetapkan peraturan

pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Peraturan pemerintah adalah peraturan yang ditetapkan untuk melaksanakan suatu UU sebagaimana mestinya. Namun dalam keadaan yang genting maka akan ada daya paksa untuk membentuk PP dengan materi UU sebagai pengganti UU. Dalam UUD NRI 1945 tidak disebutkan secara spesifik nama dari sebuah aturan yang menggantikan UU dalam kegentingan yang memaksa. Istilah Perppu lahir dari kedudukannya yang hanya menggantikan UU dalam suatu keadaan tertentu.

Tidak ada syarat mutlak secara administrasi dalam pembentukan sebuah Perppu hanya perlu kegentingan yang memaksa dan ditetapkan oleh Presiden. Kegentingan memaksa dalam hal ini perlu dibedakan dengan “keadaan bahaya”. Dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 12, 22 ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI 1945 adalah pasal yang berasal dari ketentuan asli UUD NRI 1945 yang tidak mengalami perubahan dalam amandemen. Untuk mempermudah pemahamannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Kegentingan yang memaksa bisa disebabkan oleh keadaan bahaya tetapi tidak selalu berlaku demikian. Keadaan bahaya memungkian terjadi atas keadaan dari luar sedangkan kegentingan yang memaksa itu dimungkinkan berasal dari dalam dan luar.

2. Keadaan bahaya dinilai secara objektif oleh DPR sedangkan kegentingan yang memaksa timbul dari penilai subjektif dari Presiden atas tuntutan dalam pemerintahan agar bertindak cepat mengatasi keadaan yang genting.

Dalam penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 merupakan aturan seperti PP pengganti UU tersebut memang perlu diadakan dengan tujuan menjaga keselamatan negara yang dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting dan memaksa dengan tindakan yang cepat. Untuk menjaga keseimbangan dalam pembentukannya harus diawasi oleh DPR dengan mendapat persetujuan (ratifikasi) dari DPR.

“...undang-undang merupakan produk tindakan pengaturan kenegaraan sedangkan Perpu merupakan tindakan produk pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan” (Jimly Asshiddiqie, 2011:57). Namun pada dasarnya Perppu itu sederajat dan memiliki kekuatan yang sama dengan UU. Perppu adalah produk UU dalam arti materiil karena bentuknya PP dengan isinya identik dengan UU. DPR sebagai pihak yang wajib mengawasi pembentukan Perppu harus aktif dalam penetapan dan pelaksanaan Perppu.

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”, pengertian tersebut tertuang dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 4. Kedudukan dari Perppu itu sendiri sama dengan UU sesuai dengan hierarki

Perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) yaitu:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- b. Tahun 1945;
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Regulasi-regulasi tersebut memiliki kekuatan hukum sesuai dengan hierarki tersebut diatas, hal ini sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (2).

Berdasarkan ketentuan diatas maka terlihat jelas kedudukan yang setara antara UU dengan Perppu. Terkait dengan kewenangan *judicial review* dari MKRI tidak disebutkan kewenangan untuk menguji Perppu. Namun kedudukan keduanya yang sama memberikan “celah hukum” untuk MKRI melakukan pengujian terhadap Perppu yang telah menguji dua Perppu. Tetapi tetap saja dipertanyakan kedudukan yang sama tersebut bisa dijadikan landasan hukum yang kuat untuk dilakukannya pengujian terhadap Perppu.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 11 disebutkan bahwa “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.” Wewenang hanya bisa dilakukan sesuai dengan porsi dan koridor yang disebutkan regulasi yang memberikan kewenangan. Demikian halnya dengan

MKRI, kewenangannya yang tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 24C ayat (1) dan UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10, bahwa MKRI hanya berwenang menguji UU terhadap UUD NRI 1945. Kewenangan yang dimiliki oleh MKRI yang diberikan dan diamanatkan oleh UUD NRI 1945 tidak ada sama sekali ketentuan yang menyebutkan bahwa MKRI dapat menguji Perppu. Berlandaskan pada kewenangan tersebut dan ketentuan dalam UUD NRI 1945 juga bahwa MKRI tidak berwenang menguji Perppu.

Jika dirunut dari *original intent* (tujuan atau maksud sebenarnya), tafsir historik (sejarah), tafsir gramatik (tata bahasa) dan logika hukum seharusnya MKRI tidak bisa melakukan pengujian yudisial (*judicial review*) atas Perppu. Menurut UUD NRI 1945 Pasal 24C ayat (1) MKRI sangat jelas hanya menyebut undang-undang tidak menyebut Perppu untuk dapat diuji.

Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden itu harus segera disikapi oleh DPR apakah ditolak atau diterima. Bila ditolak, Perppu itu harus dicabut, bila diterima maka akan berubah menjadi UU. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan UU. Maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu memiliki kedudukan yang sama dengan UU. Ketika Perppu diterima dan berubah menjadi UU maka pada saat itulah MKRI dapat mengujinya apakah bertentangan secara materiil dengan UUD NRI 1945.

MKRI dibentuk untuk mencegah dan menghentikan pelanggaran terhadap konstitusi. Pada kenyataannya pelanggaran tersebut adalah tindakan pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat. MKRI menegakkan hukum dengan tidak hanya

berlandaskan pada kepastian hukum tetapi mewujudkan nyatakan keadilan kepada para pencari keadilan. Namun apabila MKRI menguji Perppu maka tentu MKRI yang seharusnya adalah pengawal konstitusi justru menjadi lembaga pengingkar konstitusi itu sendiri. Karena hanya diberi kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD NRI 1945 dan tidak dengan Perppu.

2.2.4. Kewenangan MKRI dan Sistem Pengujian Norma (*Judicial Review*)

Terkait pengujian norma, di Indonesia MKRI dan MA adalah lembaga yang memiliki kewenangan tersebut. Dalam UUD NRI 1945 Pasal 7B ayat (1), (4), dan (5) ditentukan bahwa MKRI memiliki kewajiban untuk memeriksa dan mengadili serta memutus dengan seadil-adilnya (*ex aquo et bono*) terhadap pendapat DPR tentang dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti ditentukan dalam UUD NRI. Kewajiban MK ini sangat penting agar tidak terjadi lagi pemakzulan atas dasar politik seperti dalam kasus Presiden Abdurrahman Wahid yang hanya menjalani masa jabatannya kurang dari 2 (dua) tahun. Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat jelas ditentukan bahwa MKRI memiliki 1 (satu) kewajiban.

Amandemen konstitusi pada tahun 1999 sampai 2002 membawa angin segar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terutama dalam pelembagaan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. MKRI lahir dengan empat kewenangan dan satu kewajiban sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang baru untuk mengawas dalam ruang lingkup yudisial terhadap lembaga negara lainnya dan mengawal konstitusi untuk mencapai negara hukum yang demokratis.

Menurut ketentuan UUD NRI 1945 Pasal 24C ayat (1) MKRI memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (empat) kewenangan sebagai berikut :

1. menguji UU terhadap UUD (*constitutional review*);
2. memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
3. memutus pembubaran partai politik; dan
4. memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Sedangkan dalam UUD NRI 1945 Pasal 24C ayat (2) “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Menurut Jimly Asshiddiqie (2010: 1) :

Dalam ranah praktik terdapat tiga macam norma hukum yang dapat diuji (*norm control mechanism*). Ketiganya adalah bentuk norma hukum yang merupakan hasil pengambilan keputusan hukum yaitu :

1. Keputusan Normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*);
2. Keputusan Normatif yang berisi dan bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
3. Keputusan Normatif yang berisi dan penghakiman atau vonis (*judgement*).

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ketiga norma tersebut dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme yudisial ataupun non-yudisial.

Judicial review dalam pengujian norma suatu peraturan perundang-undangan merupakan hak uji materil lembaga peradilan atas suatu produk hukum yang dihasilkan oleh legislatif. Jika pengujian dilakukan oleh lembaga parlemen disebut *legislative review* yaitu pengujian oleh DPR terhadap Perppu. Apabila tidak mendapat persetujuan DPR maka Perppu harus dicabut.

Indonesia yang menganut sistem hukum *civil law* melaksanakan *judicial review* dengan tersentralisasi (*centralized system*). Sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum (supremasi hukum), Indonesia memberikan kewenangan pengujian atas peraturan perundangan kepada suatu lembaga khusus seperti MA dan MK. Sedangkan pengujian yudisial menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (2010: 38-44) bisa bersifat formil (*formele toetsingsrecht*) atau materiil (*materiele toetsingsrecht*), yang dirumuskan penulis sebagai berikut:

1. Pengujian formil adalah pengujian atas suatu produk hukum, bukan dari segi materinya. Dalam hal ini pertama yang harus dipahami bahwa pengujian formil tidak berkaitan dengan isi. Tidak sepenuhnya juga pengujian formil berada dalam ruang lingkup yang sempit bahwa identik dengan pengujian atas bentuk UU dan bagaimana proses pembentukan UU. Namun juga termasuk dalam ruang lingkup yang lebih luas, mencakup aspek pemberlakuan UU meski tidak termasuk lagi dalam proses pembentukan UU. Sebagai contoh dalam buku Asshiddiqie, UU No. 45 Tahun 1999 Tentang Pemekaran Provinsi Irian Jaya dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Bertentangnya UU tersebut bukan dari segi isi (materiil) dan bentuk atau proses pembentukannya (formil) tetapi pemberlakuannya setelah adanya UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua. Karena UU yang baru sudah berlaku maka seharusnya UU yang lama dicabut tetapi UU yang lama tidak dicabut sehingga MKRI menilai UU No. 45 Tahun 1999 Tentang

Pemekaran Provinsi Irian Jaya tersebut sudah tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Pengujian formil dilakukan atas prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Hakim dapat membatalkan suatu peraturan yang sudah ditetapkan dengan tidak mengikuti aturan resmi pembentukan peraturan yang bersangkutan. Hakim juga dapat membatalkan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga yang memang tidak memiliki kewenangan resmi untuk membentuknya.

Untuk mempermudah pemahaman atas luasnya ruang lingkup dari pengujian formil ini Jimly memberikan kriteria untuk menilai konstusionalitas UU dari segi formilnya (*formele toetsing*). Sejauhmana UU ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang yang tepat (*appropriate procedure*).

Penjabaran dari ketiga kriteria tersebut sebagai berikut :

- a. Pengujian pelaksanaan tata cara pembentukan UU saat pembahasan dan saat pengambilan keputusan rancangan UU menjadi UU;
 - b. Pengujian bentuk, format, atau struktur UU;
 - c. Pengujian mengenai keberwenangan lembaga pengambil keputusan dalam proses pembentukan UU;
 - d. Pengujian segala sesuatu hal diluar pengujian materiil.
2. Pengujian materiil adalah pengujian mengenai materi muatan atau isi dari UU. Secara ekstrim disampaikan Jimly dalam bukunya dalam praktik suatu

materi UU bisa dinyatakan tidak berlaku karena satu anak kalimat dalam satu ayat, satu kata dalam kalimat, bahkan hanya karena masalah koma, titik, dan kesalahan penulisan huruf besar atau kecil.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pengujian materiil adalah konsideran menimbang atau mengingat dalam sebuah UU. Pandangan umum bahwa materi sebuah UU adalah pasal-pasal dan penjelasannya. Terkait konsideran bisa digolongkan menjadi materi UU karena mengikat bersamaan dengan pasal dan penjelasan sebuah UU. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya berpendapat bahwa hal ini bisa dikembalikan kepada hakim yang akan menilai dan memberikan putusan atas pengujian suatu UU. Penulis menilai bahwa pendapat Jimly tersebut bisa demikian karena pernah menjadi hakim konstitusi. Namun dalam hal ini penulis berpendapat bahwa konsideran termasuk dalam pengujian formil karena berkaitan dengan proses pembentukan suatu UU.

Pengujian materi juga berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi (*lex superiore derogate lex generalis*) ataupun menyangkut kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma yang berlaku umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Hakim dapat menyatakan tetap atau tidak berlakunya suatu peraturan berdasarkan asas tersebut.

Peradilan administrasi negara sebagai salah satu syarat penting dalam negara hukum (*rechtsstaat*) memiliki legitimasi untuk melakukan *judicial review*

terhadap setiap regulasi sesuai hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku mulai dari UU sampai dengan peraturan terendah. Norma hukum paling tinggi (konstitusi) dipergunakan sebagai acuan dan pedoman untuk melakukan pengujian yudisial.

2.2.5. Model Penafsiran Konstitusi dalam Pertimbangan Putusan Hakim Konstitusi

Penafsiran Konstitusi (*constitutional interpretation*) adalah penafsiran terhadap setiap ketentuan yang ada dalam konstitusi atau dalam hal ini UUD NRI 1945. Penafsiran konstitusi yang dimaksud adalah suatu penafsiran yang digunakan sebagai metode dalam penemuan hukum (*rechtfinding*) yang berlandaskan pada konstitusi sebagai kiblat praktek peradilan MKRI.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan terdapat sifat yang dengan sendirinya akan melekat yaitu sifat otoritatif dalam pelaksanaan rumusan peraturan tersebut di masyarakat. Sifat otoritatif menjadi alasan kuat mengapa suatu peraturan harus dijalankan. Karena masyarakat harus menaati setiap peraturan yang sudah disahkan dan dimasukkan dalam lembaran negara bagaimanapun dianggap otoriternya peraturan tersebut. Tanpa mengesampingkan sifat otoriter tersebut sejatinya terdapat nilai-nilai yang mendorong lahirnya setiap redaksi yang menjadi rumusan peraturan perundang-undangan. Terdapat nilai yang ingin dicapai demi tercapainya masyarakat yang adil dan sejahtera. Untuk itu hakim konstitusi mempunyai kewajiban untuk menggali lebih setiap rumusan peraturan perundang-undangan untuk disesuaikan dengan konstitusi. Sebagai

salah satu cara merealisasikan asas *lex superior derogat legi inferior* disamping menjalan hak dan kewajiban dari MKRI sebagai *The Guardian of Constitution*.

Usaha untuk mendapatkan suatu nilai yang terkandung dalam setiap kata yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya dalam bentuk interpretasi tetapi juga kontruksi. Demi mendapatkan kepastian hukum demi pemenuhan rasa adil kepada para pencari keadilan.

Dalam penafsiran UU penting dipahami bahwa penafsiran harus tetap berlandaskan pada bunyi sebagai disebutkan dalam teks/redaksi UU tersebut. Cara berfikir didominasi cara berfikir positivistik-legalistik yang berarti ketika suatu hukum sudah ditafsirkan maka penegakannya hanya terbatas aturan semata. Ketentuan yang tertulis dalam bentuk teks sebagaimana ada dalam peraturan perundang-undangan menjadi pijakan utama. Faktanya teori dan cara berfikir ini cenderung membuat penegakan hukum berpotensi melahirkan konflik baru.

Jenis interpretasi menurut Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo dalam buku Hukum Acara Mahkamah Konstitusi disusun dan diterbitkan Sekjen dan Kepaniteraan MKRI (2010: 70-76). Penjelasan atas interpretasi tersebut dirumuskan penulis dalam bentuk yang lebih sederhana sebagai berikut:

1. Interpretasi gramatikal

Menafsirkan kata-kata arti istilah dalam UU sesuai dengan kaidah bahasa atau bahasa hukum. Memberikan penekanan pentingnya kedudukan bahasa untuk memberikan makna terhadap sesuatu objek.

2. Interpretasi teleologis atau sosiologis

Menafsirkan peraturan perundang-undangan demi tujuan kemasyarakatan. Interpretasi teleologis menerapkan UU yang sudah usang atau tidak berlaku lagi pada suatu peristiwa masa kini dan demi kepentingan dan kebutuhan masa kini. Tanpa memperhatikan UU tersebut dikenal atau tidak dengan menyesuainya pada keadaan sosial yang sedang terjadi sehingga peraturan yang sudah usang masih saja bisa diberlakukan sesuai syarat dan ketentuan yang berlaku.

3. Interpretasi sistematis atau logis

Menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan peraturan perundang-undangan lainnya dalam keseluruhan sistem hukum.

4. Interpretasi historis

Menafsirkan makna UU menurut sejarah terbentuknya dengan meneliti sejarah hukum dan UU tersebut.

5. Interpretasi komparatif

Pemaknaan peraturan perundang-undangan dengan membandingkan antara beberapa aturan hukum demi mendapatkan kejelasan makna dari peraturan perundang-undangan yang diinterpretasikan.

6. Interpretasi futuristis

Interprestasi yang bersifat antisipasi dengan penjelasan ketentuan perundang-undangan dan berpedoman pada ketentuan UU yang belum berkekuatan hukum.

7. Penafsiran tekstual

Penafsiran dengan pemberian pemaknaan atas arti kata-kata dalam dokumen yang dibuat oleh lembaga legislatif. Dengan penekanan pada setiap kata yang tertera dalam konstitusi atau UU sebagaimana penafsiran yang umum dilakukan.

8. Penafsiran orisinal

Penafsiran yang memaknai suatu konstitusi atau peraturan perundang-undangan sesuai dengan apa yang terkandung didalamnya aturan itu sendiri sejak dibahas, dibentuk, diratifikasi, sampai diberlakukannya dimasyarakat dengan memperhatikan tujuan pengundangnya.

9. Penafsiran doktrinal

Metode penafsiran dengan memahami UU melalui praktek peradilan.

10. Penafsiran prudensial

Metode penafsiran dengan mencari keseimbangan antara biaya dikeluarkan dengan keuntungan yang didapatkan dari penerapan aturan tersebut.

11. Penafsiran struktural

Metode penafsiran dengan mengaitkan ketentuan dalam suatu UU dengan konstitusi yang mengatur mengenai struktur ketatanegaraan.

12. Penafsiran etikal

Penafsiran dilakukan dengan menurunkan prinsip moral dan etik dalam konstitusi. Untuk menekankan pentingnya HAM dan pembatasan kekuasaan negara atau pemerintahan diatur dalam konstitusi.

Namun dalam menafsirkan suatu UU hakim berkesempatan untuk menggunakan penalaran logis demi pengembangan lebih lanjut suatu teks UU.

Metode tersebut disebut konstruktif dimana hakim tidak lagi berpegang kepada bunyi teks, tetapi tidak mengabaikan hukum sebagai suatu sistem. Hakim bersifat independen dan bebas dari segala intervensi dan tekanan pihak manapun. Dalam UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Hakim selain menafsirkan diluar teks UU, sudah ada dasar hukum yang jelas menyebutkan bahwa hakim juga wajib menggali penafsiran lain dari nilai hukum yang masih eksis dalam msyarakat dan tentu selama tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Namun “Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum” ketika menafsirkan UU dan membuat putusan atas suatu perkara. Hal ini sebagaimana ketentuan dalam UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 5 ayat (2).

Untuk melakukan suatu konstruksi maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Meliputi materi hukum positif
2. Tidak diperbolehkan membatah dirinya sendiri
3. Faktor estetis/estetika
4. Harus mengandung materi kesatuan yang logis dan memiliki bentuk.

Jenis dari metode konstruksi sebagaimana dikutip oleh Patawari dari Achmad Ali (2002: 163-176) dan dimuat di <http://patawari.wordpress.com/2009/03/12/proses-penemuan-hukum/> yang oleh penulis diakses pada tanggal 14 Januari 2013 hari Senin pukul 16:39 WIB adalah:

1. Metode *argumentum per analogiam*

Penemuan hukum dengan analogi dilakukan dengan mencari peraturan umumnya dari peraturan khusus yang kemudian menggali asas yang terdapat di dalamnya. Peraturan perundang-undangan diterapkan terhadap suatu peristiwa tertentu yang tidak diatur dalam undang-undang tersebut, tetapi peristiwa itu mirip dengan peristiwa yang diatur oleh undang-undang.

Analogi diperbolehkan apabila menghadapi peristiwa-peristiwa yang mirip. Tidak hanya sekedar peristiwa yang akan diputus itu mirip dengan yang diatur dalam undang-undang, tetapi juga apabila kepentingan masyarakat hukum menuntut penilaian yang sama.

2. Metode *argumentum a' contrario*

Terkadang suatu peristiwa terjadi tidak diatur secara khusus oleh undang-undang. Namun kebalikan dari peristiwa tersebut diatur oleh UU. Maka menentukan hukum dari peristiwa tersebut maka digunakanlah metode ini dengan melakukan penemuan hukum dengan mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk kemudian diterapkan secara berlawanan pada peristiwa konkret yang belum ada pengaturannya.

3. Pengkonkritan atau penyempitan hukum (*rechtsverijnings*)

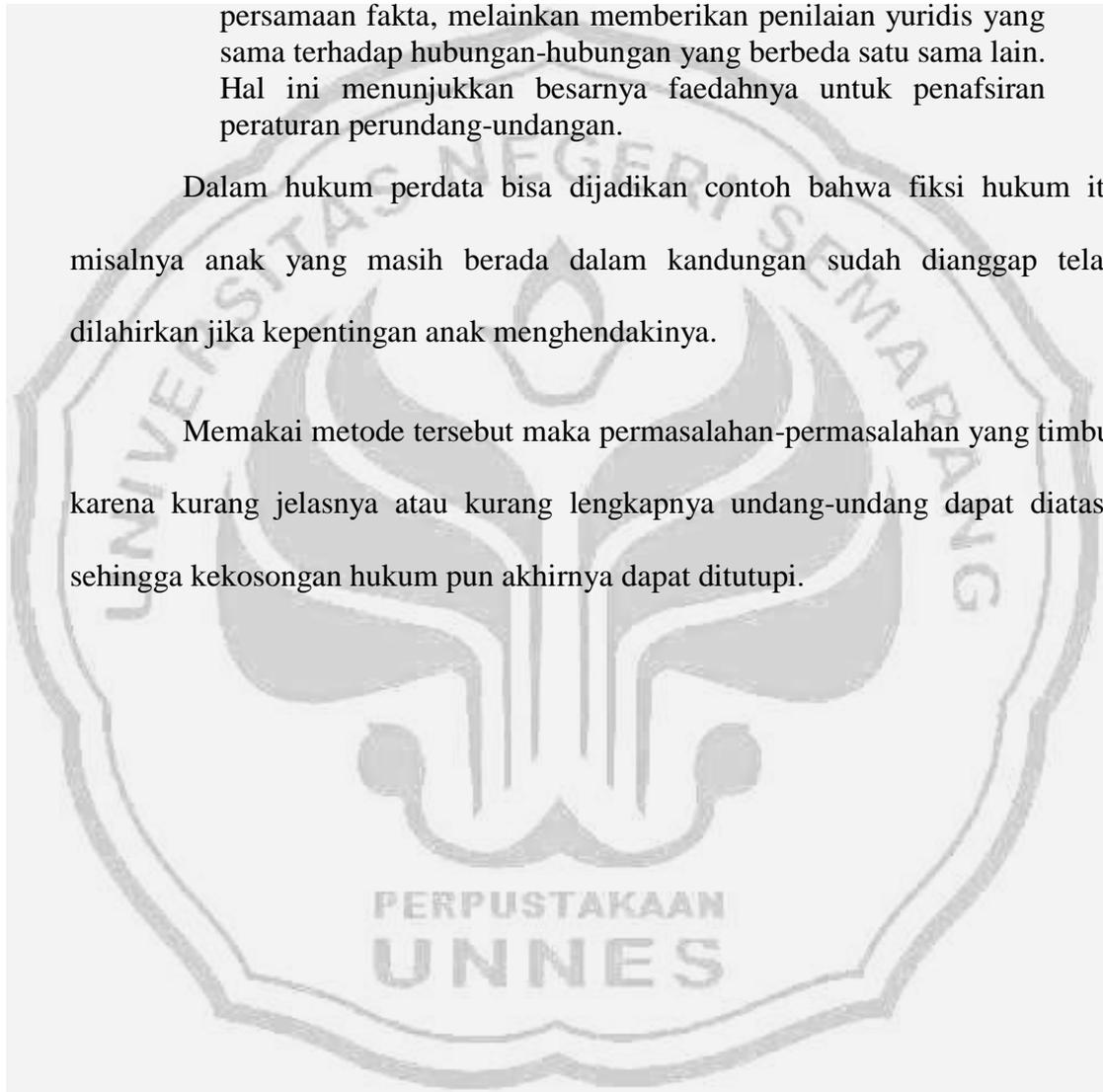
Terkadang suatu peraturan perundang-undangan ruang lingkupnya terlalu umum atau luas. ... perlunya dipersempit supaya dapat diterapkan terhadap peristiwa tertentu. Perlu dilakukan pengecualian-pengecualian atau penyimpangan-penyimpangan baru dari peraturan-peraturan yang bersifat umum. Penyempitan hukum misalnya adalah UU tidak menjelaskan apakah suatu kerugian harus diganti juga oleh yang dirugikan karena ikut menyebabkan kerugian. Yurisprudensi menetapkan bahwa kalau ada kesalahan pada yang dirugikan hanya dapat menuntut sebagian dari kerugian yang diakibatkan olehnya.

4. Fiksi hukum

Sejarahnya bahwa pemakaian metode ini sudah sejak zaman Romawi kuno untuk menentukan keputusan dalam pengadilan. Fiksi maksudnya menerima sesuatu yang tidak benar sebagai suatu hal yang benar. Sesuatu yang sebenarnya abstrak dianggap ada atau yang sebenarnya ada sebagai tidak ada. Fiksi dalam peraturan perundangan-undangan tidak pernah menyatakan persamaan fakta, melainkan memberikan penilaian yuridis yang sama terhadap hubungan-hubungan yang berbeda satu sama lain. Hal ini menunjukkan besarnya faedahnya untuk penafsiran peraturan perundang-undangan.

Dalam hukum perdata bisa dijadikan contoh bahwa fiksi hukum itu misalnya anak yang masih berada dalam kandungan sudah dianggap telah dilahirkan jika kepentingan anak menghendakinya.

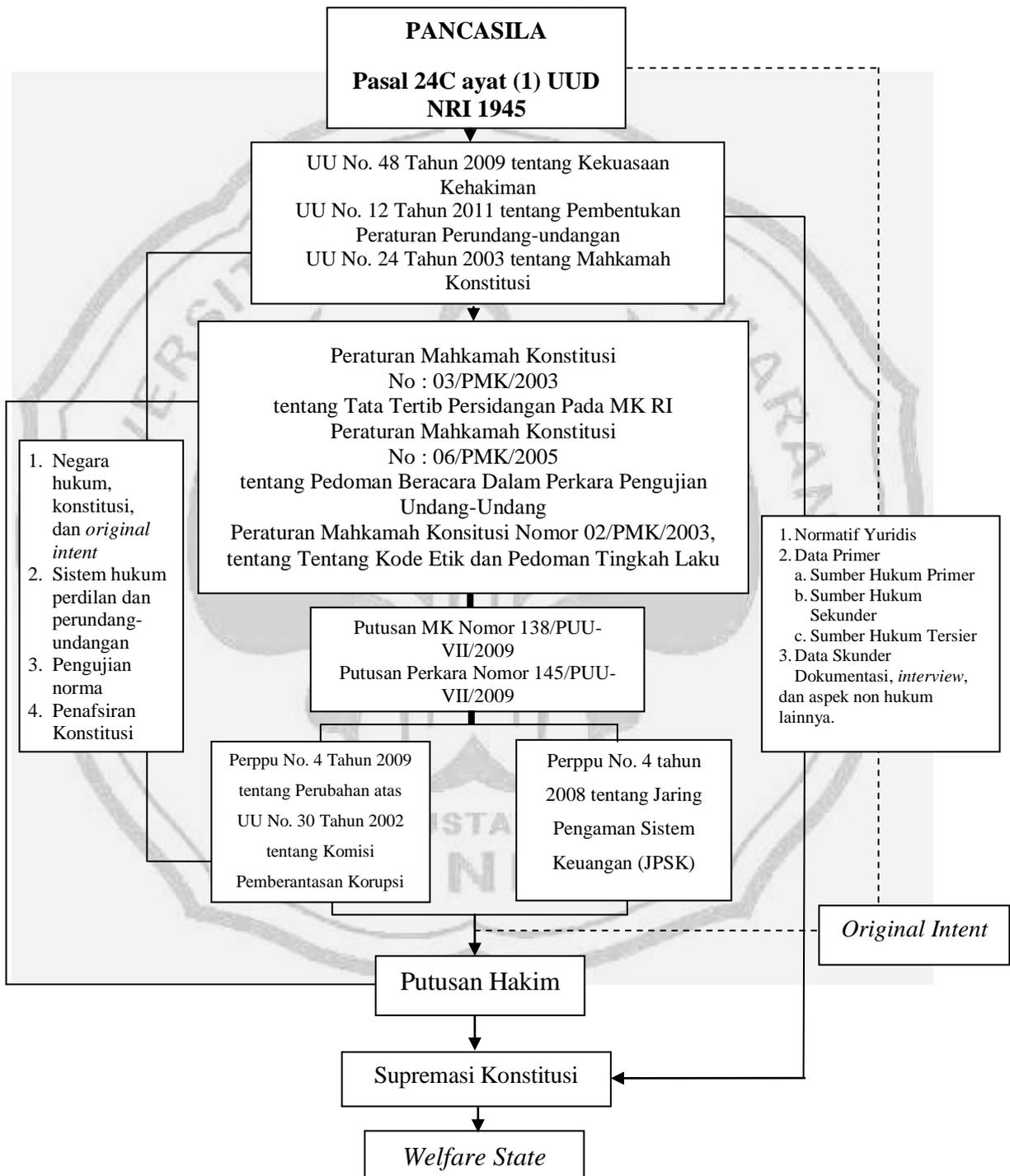
Memakai metode tersebut maka permasalahan-permasalahan yang timbul karena kurang jelasnya atau kurang lengkapnya undang-undang dapat diatasi, sehingga kekosongan hukum pun akhirnya dapat ditutupi.



2.2.6. Kerangka Berpikir

2.2.7. Skema Kerangka Berpikir

Gambar 2.1.



Sumber : Analisis Peneliti 2013

2.2.8. Keterangan Skema Kerangka Berpikir

2.8.2.1. *Input (Landasan Penelitian)*

UUD NRI 1945 adalah landasan hukum dan sumber utama peraturan di Indonesia. Didalamnya juga tertuang Pancasila, tepatnya pada paragraf 4 (empat) Pembukaan UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 sebagai konstitusi memberikan wewenang kepada setiap lembaga negara secara atributif untuk menyelenggarakan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan. MKRI sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman memiliki wewenang yang tertuang dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Salah satu kewenangan yang dimiliki MKRI adalah menguji UU terhadap UUD NRI 1945. Terdapat *juncto* (hubungan) yang sering disingkat jo. antar setiap peraturan perundang-undangan terkait wewenang MKRI. Dalam perkembangannya wewenang MKRI juga tertuang dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 ayat (1) mengalami masa kontroversi.

MKRI dalam melaksanakan wewenang dan kewajibannya sudah melahirkan Peraturan Mahkamah Konstitusi sebagai pedoman untuk bekerja saat beracara dan diluar sidang. MKRI yang dalam kewenangannya hanya dapat menguji UU. Namun terkait dengan kewenagannya tersebut MKRI sudah pernah menguji dua Perppu yaitu Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK.

2.8.2.2. *Proses Penelitian*

Permasalahan yang ingin dikaji lebih mendalam dalam tulisan ini dirumuskan dalam rumusan masalah yaitu deskripsi pembentukan Perppu oleh pemerintah, *original intent* terkait kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan pertimbangan Hakim MKRI atas putusan dalam pengujian Perppu. Dengan menggunakan teori negara hukum, konstitusi, dan *original intent*, sistem hukum peradilan dan perundang-undangan, pengujian norma, dan penafsiran konstitusi. Demi dicapainya identifikasi pertimbangan hakim atas Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan atas Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK dalam Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009.

Maka akan dilakukan penelitian dengan menggunakan metode normatif yuridis dengan memakai data primer yaitu sumber hukum primer, sekunder, dan tersier serta data sekunder.

2.8.2.3. *Output (Tujuan Penelitian)*

Dengan permasalahan kewenangan MKRI dalam pengujian Perppu dalam tulisan ini penulis fokus pada *original intent* dan pertimbangan hakim konstitusi dalam putusannya. Menjadi pertanyaan besar, faktor-faktor yang melatarbelakangi MKRI menguji Perppu mengingat asas legalitas bahwa jelas dalam redaksi peraturan perundang-undangan hanya memiliki kewenangan atribusi menguji UU terhadap UUD NRI 1945. Menjadi perhatian penting untuk mencari *problem solving* atas persamaan kedudukan UU dan Perppu. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan deskripsi eksistensi pembentukan Perppu

oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *konstitutional review*. Menggambarkan *original intent* lahirnya kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Serta mengidentifikasi pertimbangan hakim konstitusi dalam pengujian Perppu faktor yang melatarbelakangi MKRI dalam pengujian Perppu.

2.8.2.4. Outcome (Manfaat Penelitian)

Tulisan ini juga diharapkan mampu memberikan bukti ilmiah perlu adanya perbaikan terkait kewenangan MKRI tersebut agar kedepannya tidak terjadi permasalahan hukum yang sama lagi. Diharapkan memberikan gambaran bahwa perlunya perbaikan atas Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan revisi atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1). Sebagai negara yang memiliki tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum sebagai bentuk supremasi konstitusi solusi yang diberikan melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan jalan terciptanya masyarakat yang sejahtera (*welfare state*).

BAB III

METODE PENELITIAN

Untuk menemukan dan mengembangkan serta menguji kebenaran suatu pokok permasalahan dalam pengetahuan maka dapat dilakukan penelitian melalui suatu proses dengan *progress* suatu metode ilmiah. Metode dimaksudkan agar penelitian yang dilakukan dan hasil yang akan didapatkan sistematis dengan alur pemikiran yang menunjukkan sistematika yang jelas. Penelitian yang berdasarkan ilmu hukum ini harus juga mengandung bahasa hukum yang tentu dapat dipahami. *Rechtvinding* adalah upaya selalu ingin dicapai oleh praktisi maupun akademisi termasuk juga dalam penelitian ini.

Metode penelitian untuk menyusun tulisan ini adalah penelitian kualitatif. Kajian mendalam melalui pencarian fakta-fakta yang akurat serta terpenuhinya validitas data tentang ketentuan dalam UUD NRI 1945, UU, dan peraturan lainnya dibawahnya sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan serta peristiwa konkrit lainnya yang menjadi variabel/objek penelitian.

Ketentuan dalam UUD NRI 1945 dan peraturan-peraturan tertulis lainnya menjadi bahan yang menjadi pusat perhatian untuk dikaji lebih mendalam. Sepanjang objek-objek penelitian tersebut berhubungan dan berkaitan dengan materi tercapainya tujuan tulisan ini.

3.1. Dasar Penelitian

Penelitian dilakukan berarti ada usaha untuk melakukan pencarian teori dan pengujian teori untuk pemecahan masalah yang terjadi dilapangan. Maka dapat disimpulkan bahwa sudah terdapat permasalahan dan untuk itulah perlu dicari solusinya.

Dalam penelitian ini terdapat permasalahan yang cenderung dibiarkan terjadi. Ditengah kompleksnya permasalahan hukum yang terjadi di Indonesia tindakan pembiaran tersebut seperti legal untuk dilakukan. Berdasarkan analisis yang sudah dilakukan atas kewenangan MKRI untuk menguji UU terhadap UUD NRI 1945. Kewenangan lembaga yudikatif tersebut sudah berjalan diluar koridor sesuai dengan hipotesa. Penelitian hukum tidak akan mungkin dipisahkan dari disiplin hukum maupun ilmu-ilmu hukum. Berdasarkan hal tersebut maka untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang ada penulis ingin mengkaji lebih dalam melalui *legal research*.

3.2. Jenis Penelitian

Penulis memakai jenis penelitian deskriptif untuk menjawab rumusan masalah berdasarkan analisis yang dilakukan dengan berbagai sumber data yang ada. Penelitian hukum normatif (*legal research*) menjadi pilihan untuk analisa data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para sarjana. Sebagaimana dikutip oleh Abdul Latif (2009: 41-42), "... penelitian hukum normatif, yaitu mencakup penelitian terhadap asas-asas dan teori-teori hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum" (Soekanto dan Mamudji,

1990: 15). Penelitian hukum normatif sebagai senjata utama dalam hal ini analisis secara kualitatif sebagai pendukung (normatif-kualitatif) untuk mempertajam analisis karena datanya yang bersifat kualitatif. Penelitian hukum normatif menjadi inventarisasi hukum positif, demi usaha menemukan asas dasar doktrin dalam hukum positif. Hal yang paling penting juga atas penelitian normatif adalah usaha penemuan hukum secara konkrit yang sesuai untuk diterapkan guna penyelesaian perkara tertentu.

3.3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi atau tipe penelitiannya dalam tulisan ini adalah kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif yaitu:

“... jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Prosedur ... menghasilkan temuan yang diperoleh dari data-data yang dikumpulkan dengan menggunakan beragam sarana. Sarana itu meliputi pengamatan dan wawancara, namun bisa juga mencakup dokumen, buku, kaset video, dan bahkan data yang telah dihitung untuk tujuan lain...” (Anselm Strauss dan Juliet Corbin, 2003: 4-5).

Teknik yang biasa dilakukan oleh peneliti sebagai bagian dari metode kualitatif dalam mengumpulkan data adalah dengan wawancara dan pengamatan. Sebagai kelebihannya “Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengungkapkan dan memahami sesuatu di balik fenomena yang sedikit pun belum diketahui. ... metode kualitatif dapat memberi rincian yang kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif” (Anselm Strauss dan Juliet Corbin, 2003: 5).

Terdapat gambaran yang jelas atas setiap sumber data yang memang bersifat kualitatif. Dengan sifat penelitian yang analitis maka penulis berusaha

untuk memberikan deskripsi yang jelas dan lengkap atas setiap informasi mengenai fenomena yang berkembang dimasyarakat dan data-data baik tulisan maupun lisan (gambar) serta perilaku dari objek yang diamati. "... namun perlu disesuaikan dengan fakta-fakta dalam penelitian kualitatif dan kerumitan gejala sosial yang hendak kita pahami" (Anselm Strauss dan Juliet Corbin, 2003: 288). Fenomena atau setiap gejala yang dialami oleh variabel penelitian tersebut akan dituangkan dalam bentuk tulisan yang nantinya akan menjadi *problem solving* dan langkah preventif atas masalah yang sedang dikaji dalam penelitian ini. Dalam spesifikasi kualitatif deskriptif, yang dimaksud dengan "Deskriptif bertujuan memamparkan data hasil pengamatan tanpa diadakan pengujian hipotesis-hipotesis" (Rianto Adi, 2004: 130).

Pendekatan penelitian memiliki tujuan demi lancarnya proses analisis dan mencapai tujuan yang ingin dicapai atas rumusan permasalahan yang telah disusun. Penelitian hukum ini memakai pendekatan yuridis normatif karena penelitian ini mengkaji Putusan MKRI yaitu:

1. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
2. Putusan MKRI Nomor: 145/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK)

Putusan MKRI tersebut merupakan salah satu data sekunder bahan hukum yaitu putusan pengadilan (*court decision*) yang akan dianalisis dan

diperbandingkan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan kepustakaan lainnya.

Menurut Abdulkadir Muhammad (2004 : 102-103) dalam bukunya “Hukum dan Penelitian Hukum”, menyatakan bahwa:

Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, akan tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasi, maka penelitian yuridis normatif sering disebut “Penelitian Hukum dogmatik” atau penelitian hukum teoritis (*dogmatik or theoretical law research*).

Johnny Ibrahim (2007 : 57), menyatakan bahwa penelitian yuridis normatif “... adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya, dan yang menjadi objeknya adalah hukum itu sendiri”. Penulis dalam hal ini memiliki pendapat sama dengan pernyataan Johnny Ibrahim, karena penelitian ini ingin menemukan *original intent* atau bisa dibidang juga sebagai kebenaran atas dibentuknya suatu ketentuan pasal dalam peraturan perundang-undangan dan implentasi dari pasal tersebut.

Abdulkadir Muhammad (2004 : 98) menyatakan :

Penelitian yuridis normatif berlandaskan data sekunder bahan hukum atas 5 (lima) jenis dari naskah hukum, yaitu:

1. Perundang-undangan (*legislation*);
2. Dokumen hukum (*legal document*);
3. Putusan pengadilan (*court decision*);
4. Laporan hukum (*law review*);
5. Catatan hukum (*legal records*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan analisis (*analytical approach*) adalah pendekatan yang dipilih dalam penelitian ini sesuai dengan penelitian yuridis normatif yang dipakai oleh penulis. Dalam penelitian normatif ini, peraturan perundang-undangan adalah objek yang akan diteliti secara mayoritas dan mendalam yaitu Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan ketentuan pasal lain yang berkaitan. Pendekatan perundang-undangan menuntut pemahaman atas hierarki peraturan perundang-undangan sebagai dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penelitian hukum ini tentu sangat diharapkan menghasilkan produk yang akurat. Maka perlu dibantu dengan pendekatan lain yaitu pendekatan analisis. Demi didapatkannya tujuan penelitian normatif, kebenaran dari hukum yang menjadi objek penelitian. Abdulkadir Muhammad (2004 : 99-100) memberikan 3 (tiga) gradasi pendekatan analisis dalam suatu penelitian yaitu:

1. Penjelajahan hukum (*legal exploration*);
Tingkatan awal dan sederhana yang digunakan peneliti dalam kajian substansi hukum.
2. Tinjauan hukum / Tinjauan yuridis (*legal review*);
Tingkatan kedua yang digunakan peneliti dalam kajian substansi hukum. Tergolong tipe penelitian deskriptif, yaitu bertujuan untuk memperoleh pemaparan (deskripsi) secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis tentang beberapa aspek yang diteliti pada undang-undang.
Pada tipe tinjauan yuridis, peneliti melakukan pembahasan dari berbagai aspek hukum dan mengungkapkan kelemahan, kekurangan, kecerobohan, kerugian, dan mudarat disamping keunggulan dan kelebihan lain dari suatu undang-undang yang merugikan:
 - a. Kepentingan umum (*public interest*);
 - b. Kepentingan pihak-pihak dalam kontrak (*parties' interest*);
 - c. Penegakan hukum (*law enforcement*); dan

d. Pendidikan hukum (*law education*).

Maksudnya kegiatan yang berdasarkan undang-undang yang tidak sempurna akan menimbulkan ketidakadilan dan kontradiksi yang dapat berakibat kerugian bagi masyarakat. Apabila rumusan undang-undang mengandung kelemahan, kekurangan, kecerobohan, ataupun kerugian, apabila sudah diterapkan, hasil penelitian, hasil penelitian itu akan menjadi bahan pertimbangan yang bermanfaat bagi badan pembuat undang-undang (*legislature*) atau pihak pengambil keputusan (*decision maker*) untuk mencabut atau melakukan revisi.

3. Analisis hukum (*legal analysis*).

Pada tipe ini peneliti mengungkapkan secara komprehensif tidak hanya kelemahan, kekurangan, kecerobohan, dan kerugian, tetapi juga keunggulan, kelebihan, keuntungan atau manfaat, sekaligus menunjukkan solusi yang paling baik yang perlu diambil oleh *legal drafter* maupun *decision maker*. Tipe analisis juridis adalah tipe pembahasan yang paling berbobot dari segi akademik dan teknik Perundang-undangan.

3.4. Data dan Sumber Data

3.4.1. Data Primer

3.4.1.1. Sumber Hukum Primer

Siti Soetami (2007:9) dalam bukunya Pengantar Tata Hukum Indonesia menyebutkan bahwa "... sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan timbulnya sanksi yang tegas dan nyata." Ronny Hanitijo Soemitro (1990: 11) melakukan klasifikasi yaitu:

Data sekunder dibidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi:

a. Bahan-bahan hukum primer:

1. norma dasar Pancasila
2. peraturan dasar: batang tubuh UUD 1945, Ketetapan-ketetapan MPR
3. peraturan perundang-undangan

4. bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya:
hukum adat
5. yurisprudensi
6. traktat

(Bahan-bahan hukum tersebut di atas mempunyai kekuatan yang mengikat).

Dalam hal ini penulis memahami sumber hukum yang tidak hanya fokus pada peraturan perundang-undangan saja tetapi juga termasuk putusan yang melahirkan akibat hukum. Sumber Hukum Primer dalam tulisan ini maksudnya sebagai sumber utama dalam penulisan. Sebagaimana pengertian primer dalam KBBI (Suharso dan Ana Retnoningsih 2011:391) adalah “yang pertama atau yang nomor satu”. “Bahan hukum primer yang terdiri dari ... UUD 1945 (Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, Keempat), Ketetapan MPR, dan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara” (Abdul Latif, 2009: 42-43). Dalam penelitian ini UUD NRI 1945 yang lebih dikenal sebagai UUD 1945 pasca amandemen adalah sumber hukum sekunder yang akan menjadi kiblat kajian, dan analisis data.

Sumber hukum primer didapatkan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sesuai dengan hierarkinya yang mendukung dan memberikan arah pada penyelesaian permasalahan dalam tulisan ini. Bersumber dari UUD NRI 1945 terutama Pasal 24C, Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Undang-Undang No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang No. 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-

Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Termasuk juga putusan dan risalah sidang dari MKRI.

3.4.1.2. Sumber Hukum Sekunder

Sumber Hukum Sekunder dalam tulisan adalah segala sesuatu yang memberikan informasi dan akibat hukum yang dalam hal ini menjadi sumber yang kedua setelah sumber hukum utama diatas. Bahan hukum sekunder menurut Abdul Latif adalah "... bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang sifatnya tidak terikat seperti Risalah Sidang BPUKI, Risalah Sidang MPR/DPR, literatur-literatur, dan hasil-hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar, artikel-artikel, jurnal ilmiah, dan berbagai tulisan tersebar lainnya" (Abdul Latif, 2009:43). Sedangkan menurut Ronny Hanitijo Soemitro (1990: 12)

Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah:

1. rancangan peraturan-peraturan perundang-undangan
2. hasil karya ilmiah para sarjana
3. hasil-hasil penelitian

Sumber Hukum Sekunder didapatkan dari berbagai sumber pustaka dan referensi yang valid untuk tercapainya tujuan penulisan ini yaitu dari dokumentasi resmi berupa keterangan dan analisis hukum positif di Indonesia dalam bentuk buku-buku, jurnal, laporan penelitian, surat kabar, makalah, berita, informasi dari internet dan artikel ilmiah serta bahan seminar ilmu hukum. Bersumber dari Peraturan Mahkamah Konstitusi No : 03/PMK/2003 tentang Tata Tertib Persidangan Pada MKRI, Peraturan Mahkamah Konstitusi No : 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

3.4.1.3. *Sumber Hukum Tersier*

Sumber Hukum Tersier dalam tulisan ini adalah segala sesuatu yang memberikan informasi dan akibat hukum. Dalam hal ini Sumber Hukum Tersier menjadi sumber hukum ketiga setelah Sumber Hukum Primer dan Sekunder yang didapatkan dari Kamus Besar Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum sebagai bahan yang mendukung sebagai penjelasan atas bahan hukum sekunder. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro (1990: 12), bahwa:

Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya:

1. bibliografi
2. indeks kumulatif

Dengan mengadakan penelitian kepustakaan akan diperoleh data awal untuk dipergunakan dalam penelitian di lapangan.

Abdul Latif (2009: 43) dalam bukunya menyebutkan bahan hukum tersier adalah "... bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan sebagainya yang relevan dengan penelitian ini."

3.4.2. **Data Sekunder**

Data sekunder yang dimaksud penulis dalam tulisan ini adalah data-data yang didapatkan dari aspek non hukum untuk memberikan penjelasan tentang data primer. Data-data tersebut bisa didapatkan dari aspek sosiologis, observasi, wawancara, dan aspek non hukum lainnya yang memberikan data serta jawaban atas rumusan permasalahan. Penulis dalam menggali data sekunder akan fokus pada wawancara tanpa mengesampingkan data sekunder lainnya.

3.5. Metode Pengumpulan Data

Alat-alat pengumpulan data yang dipakai dalam melakukan penelitian atas tulisan ini ada 3 (empat) jenis yaitu studi pustaka, dokumentasi, dan wawancara.

3.5.1. Studi Literatur/Kepustakaan

Studi pustaka (*library research*) bisa termasuk dalam sumber hukum sekunder dan tersier. Studi pustaka adalah salah satu cara untuk mengumpulkan data dalam penelitian atas tulisan ini. Selain peraturan perundang-undangan yang mengatur atau setidaknya berkaitan dengan tulisan ini. Putusan MKRI termasuk menjadi sumber pustaka. Pengamatan melalui analisis terhadap berbagai sumber kepustakaan seperti buku-buku, hasil penelitian, laporan, buku harian, surat kabar, jurnal, makalah, artikel, berita, informasi dari internet dan sumber lainnya berupa tulisan juga menjadi sumber dalam tulisan ini.

3.5.2. Dokumentasi

Selain sebagai bukti atas penelitian yang dilakukan, dokumentasi dipakai untuk mengumpulkan data. Tulisan, gambar, rekaman suara, *video*, dan bentuk dokumentasi lainnya yang mendukung yang bisa dikomentasikan akan dipakai sebagai sumber data. Dalam hal ini dokumentasi termasuk dalam sumber hukum sekunder yaitu setiap sumber yang memberikan informasi dan akibat hukum. Adapun sumber yang dimaksud diantaranya hasil-hasil penelitian, makalah, artikel, jurnal ilmiah, dan risalah sidang yang dalam hal ini adalah risalah sidang MPR atas amandemen UUD dan risalah sidang MKRI.

3.5.3. Wawancara

Dalam hal ini data yang akan diambil dalam wawancara adalah data yang memperkuat argumen penulis atas hasil peneliian dan pembahasan. Data tersebut terutama difokuskan pada pertimbangan hakim konstitusi dalam pengujian Perppu. Narasumber yang diwawancara adalah hakim konstitusi atau ahli hukum yang berkompeten dalam MKRI dan hukum acaranya.

Sebagai salah satu teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, wawancara adalah “... metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden)” (Rianto Adi, 2004: 72). Baiknya sebuah wawancara dilakukan dengan bertatap muka langsung dengan narasumber atau responden. Namun dalam bukunya Rianto Adi menyebutkan bahwa jika tidak memungkinkan terjadinya pertemuan maka bisa dilakukan wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang dikirimkan kepada responden yang kemudian setelah pertanyaan-pertanyaan tersebut dijawab maka responden mengirimnya kembali kepada pewawancara.

Dalam sistem hukum di Indonesia, doktrin merupakan salah satu sumber hukum yang diakui. Salah satu teknik pengumpulan data yang dipakai dalam tulisan ini adalah wawancara dengan ahli hukum dan/atau praktisi hukum. Wawancara dilakukan dengan tanya jawab atau diskusi terkait objek penelitian tulisan ini. Wawancara termasuk dalam data sekunder. “Wawancara dalam suatu penelitian ... bertujuan mengumpulkan keterangan tentang kehidupan manusia

dalam suatu masyarakat ... itu merupakan suatu pembantu utama dari metode observasi (pengamatan)” (Burhan Bungin, 2001: 100)

3.6. Keabsahan Data

Demi terjaminnya validitas data atas tulisan ini maka pengumpulan data melalui studi dokumen dan kepustakaan (*library research*) menjadi pilihan penulis. Reliabilitas sebagai bentuk dapat dipercayainya suatu penelitian maka alat, instrumen, dan cara pengumpulan data haruslah dilakukan dengan baik. Untuk mendapatkan data yang legal dan valid dalam sebuah tulisan haruslah melalui tahap pemeriksaan data. Perlu juga dilakukan tindakan pembandingan sebagai langkah *crosscheck* untuk data yang lebih terpercaya.

Untuk mendapatkan keabsahan data dalam penulisan ini dilakukan triangulasi data. Triangulasi data maksudnya adalah pemeriksaan validitas atau keabsahan suatu data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian.

Dalam hal ini penulis melakukan triangulasi data dengan studi kepustakaan, dokumentasi, dan wawancara. Selain memiliki tujuan utama untuk memeriksa keabsahan data triangulasi data dalam hal ini juga dilakukan untuk memperkaya data. Triangulasi dapat dilakukan dengan memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pemeriksaan dengan memanfaatkan sumber, metode, dan teori.

Untuk mempermudah pemahaman atas permasalahan secara sederhananya triangulasi dengan sumber, metode, dan teori adalah melakukan *crosscheck* informasi yang diperoleh dengan sumber yang ada, metode penelitian, dan teori-teori. Langkah-langkah yang ditempuh dalam proses triangulasi data diantaranya :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan pernyataan di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan pernyataan tentang situasi penelitian dengan pernyataan yang terjadi diluar waktu penelitian.
4. Membandingkan keadaan dan pandangan individu atau kelompok tertentu dengan berbagai pendapat dan pandangan masyarakat dari berbagai kelas sesuai dengan sumber data yang ada.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan peraturan perundang-undangan serta isi dari suatu dokumen atau kepustakaan yang berkaitan.

Proses pemeriksaan data adalah tahap yang harus dilakukan untuk meyakinkan dan menentukan aspek validitas informasi yang diperoleh sehingga terdapat keyakinan atas hasil dari penelitian. Teknik pemeriksaan keabsahan data memiliki manfaat yang luar biasa demi keyakinan atas relevansi proses dan hasil penelitian penelitian dan setiap peneliti memiliki caranya masing-masing untuk membuktikan keabsahan penelitiannya. Dalam hal ini penulis menggunakan teknik triangulasi data sebagai pembanding terhadap proses dan hasil penelitian. Teknik triangulasi data dalam penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kepercayaan atas sumber data serta kekuatan teori dan metodologi penelitian.

3.7. Analisis Data

Menurut Paul Scholten dalam Soerjono Soekanto (1986: 252) “... salah satu fungsi yang utama dari ilmu-ilmu hukum, adalah mengadakan penelusuran terhadap azas-azas hukum yang terdapat di dalam hukum positif”. Maka dalam sebuah penulisan hukum teori-teori hukum dipakai sebagai pisau analisis untuk menelusuri penerapan hukum secara praktiknya. Peraturan perundangan-undangan dan putusan hakim MKRI menjadi objek yang akan dianalisis. Dalam menelaah setiap peraturan perundang-undangan, “Analisa hanya dilakukan terhadap pasal-pasal yang isinya merupakan kaedah (hukum).” (Soerjono Soekanto, 1986: 255). Sedangkan untuk menganalisis putusan difokuskan pada pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan tersebut.

Spesifikasi atau tipe penelitian yang dipilih oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Metode tersebut tepat dalam melakukan analisis data, “... dianjurkan menggunakan metode kualitatif guna mengumpulkan dan menganalisis data.” (Anselm Strauss dan Juliet Corbin, 2003: 5).

Setelah data dikumpulkan dari data primer yaitu sumber hukum primer, sekunder, dan tersier serta data sekunder yaitu data-data yang didapatkan dari aspek non hukum/sosiologis (observasi dan wawancara). Kemudian data tersebut diolah dengan diperhatikan validitas datanya agar mampu menjawab rumusan permasalahan penelitian pada saat analisis data. Jika keabsahan data sudah dapat dipertanggungjawabkan, melalui triangulasi data antara konstitusi dan peraturan perundang-undangan (data primer) dengan data sekunder (data kepustakaan, dokumentasi, dan wawancara) untuk memilah data dan *crosscheck* data. Maka

data-data yang sudah terkumpul dinarasikan dengan metode kualitatif deskriptif sebagai spesifikasi data yang dipilih penulis dalam penelitian ini.

Sebagaimana sudah disebutkan dalam spesifikasi data, bahwa penelitian hukum ini memakai pendekatan yuridis normatif untuk mengkaji kewenangan MKRI yang hanya menguji UU tetapi dalam prakteknya sudah menguji Perppu. Maka Putusan MKRI (*court decision*) tentang pengujian Perppu tersebut akan di analisis pertimbangan hakimnya apakah sesuai dengan konstitusi, sebagai hukum tertinggi. Peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, kepustakaan, dan hasil wawancara akan menjadi data-data yang akan diperbandingkan antara *das sein* dan *das sollen*-nya. Memperbandingkan data-data tersebut kemudian membaginya dalam kelompok data yang lebih kecil untuk mempermudah uraian atas data-data tersebut. Analisis dalam hal ini juga untuk menunjukkan bagaimana kekuatan nilai korelasi antara peraturan perundang-undangan dengan aplikasi dan implementasinya dalam praktek. Sehingga akan menghasilkan pemahaman baru sebagai produk dari pengumpulan data, pengolahan data, validitas data, dan analisis data.

Berdasarkan data yang didapatkan maka dilakukan perumusan hipotesis sesuai dengan objek yang dikaji. Menelaah semua data yang telah terkumpul lalu melalui tahap pengolahan data dan konstruksi pemikiran penulis, data disusun dalam suatu pokok pikiran. Hingga akhirnya langkah terakhir dari proses analisa data dilakukan verifikasi data untuk mendapatkan kesimpulan atas penelitian.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian

4.1.1. Eksistensi Pembentukan Perppu oleh Pemerintah Terkait dengan Kewenangan MKRI

4.1.1.1. Pembentukan Perppu oleh Pemerintah

Dalam pembahasan ini pertama akan dibahas mengenai eksistensi atau keberadaan mengenai pembentukan Perppu oleh pemerintah. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 mengatur bahwa

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 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;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Dalam pasal diatas terdapat tujuh asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah “dapat dilaksanakan.” Dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 huruf d, “Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa harus mempertimbangkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut dimasyarakat“, baik secara filosofis, dan sosiologis, maupun yuridis.” Pembentukan Perppu ketika sudah ditetapkan oleh Presiden dan

mengikat secara umum seharusnya dapat dilaksanakan oleh subjek hukum di masyarakat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah fungsi dari legislatif namun dalam keadaan tertentu eksekutif bisa menjalankan kewenangan legislatif untuk menetapkan sebuah peraturan pemerintah sebagai pengganti UU. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat mengenai materi muatan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 6 ayat (1) bahwa

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Padahal “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945) dan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” (Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945). Pembahasan tentang keberadaan pembentukan Perppu ini akan dikaitkan dengan kewenangan MKRI menguji UU. Namun dalam prakteknya sudah pernah melakukan pengujian atas Perppu.

Presiden sebagai kepala dalam eksekutif berhak untuk menetapkan Perppu dan dalam persidangan DPR berikutnya jika disetujui maka akan disahkan

menjadi UU. Presiden juga berhak mengajukan RUU untuk dibahas bersama dengan DPR. Dalam hal pembentukan Perppu, Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” UU sebelum disahkan harus dibahas bersama antara Presiden dan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama. Berbeda dengan Perppu, Presiden berhak menetapkannya dan setelahnya pada persidangan berikutnya dipertanyakan persetujuan DPR. Jika mendapatkan persetujuan maka Perppu tersebut dinyatakan tetap berlaku dan bisa disahkan menjadi UU. Agar mencegah terjadinya pelanggaran konstitusi terkait kedudukan yang sama antara UU dan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun apabila tidak mendapatkan persetujuan maka Perppu harus segera dicabut.

Pembentukan Perppu sesuai dengan redaksi pasal dalam konstitusi yaitu “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dan tanpa persyaratan yang jelas lainnya, Presiden dalam paradigmanya sendiri bisa menetapkan Perppu. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 memberikan isyarat, Presiden tidak perlu menunggu akibat yang mungkin masih lama akan terjadi atas kegentingan yang memaksa dan terpaksa. Tidak perlu menunggu pemenuhan syarat tertentu dalam penetapan Perppu oleh Presiden. Namun dalam sudut ini perlu dipertanyakan hal-hal yang mendorong dan mendasari Presiden menetapkan Perppu tertentu. Mengingat tidak ada syarat yang jelas secara hukum, konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak mengatur. Sehingga terdapat kemungkinan Presiden memiliki unsur kepentingan dalam menetapkan sebuah Perppu. Meksi demikian

unsur kepentingan tersebut tetap harus dipahami apakah bisa dikategorikan sebagai wujud penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan kesewenangan (*arbitrary action*). Sehingga penetapan Perppu memungkinkan terjadinya pelanggaran asas keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum yang merusak sistem hukum. Jika demikian maka haruslah dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku.

Namun meskipun tidak perlu menunggu syarat-syarat tertentu yang akan ditetapkan dalam Perppu. Ni'matul Huda mengutip syarat materiil penetapan Perppu menurut Jimly Asshiddiqie (2007: 282), yaitu:

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*);
2. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu;
3. Tidak tersedia alternatif lain, dalam penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan menjadi *problem solving*, sehingga akhirnya penetapan Perppu menjadi satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut. (Ni'matul Huda, 2011: 114)

Proses perancangan sampai pengesahan UU yang memakan waktu yang lama memberikan kesempatan untuk menetapkan Perppu sebagai solusi ketatanegaraan dalam keadaan genting dan memaksa. Ni'matul Huda mengutip pernyataan Bagir Manan (1999: 158-159) "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan dua ciri yaitu:

1. Krisis (*crisis*)

"... terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*)" (Ni'matul Huda, 2011: 114);

2. Kemendesakan (*emergency*)

“... terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut ... tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan lebih dahulu. ... ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan bagi masyarakat ... maupun ... pemerintahan.” (Ni'matul Huda, 2011: 114)

Dengan pemahaman yang lebih mendalam atas Pasal 22 UUD NRI 1945, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi dalam menetapkan Perppu, yaitu:

1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU (Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945)

Dalam rumusan pasal ini peraturan pemerintah ditetapkan sebagai pengganti UU. Dalam praktek, peraturan pemerintah sebagai pengganti UU sering disebut peraturan pemerintah pengganti UU hingga akhirnya istilahnya resmi dipergunakan dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diubah dengan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal ini adalah salah satu rumusan pasal dalam konstitusi Indonesia yang tidak mengalami perubahan pada saat amandemen. Meski tidak ada penjelasan mengenai syarat untuk menetapkan Perppu oleh Presiden, sebenarnya dalam interpretasi gramatikal terdapat syarat tersirat untuk menetapkan Perppu.

Jelas disebutkan hanya dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa” maka Presiden berhak menetapkan Perppu. Untuk mempermudah pemahaman atas setiap unsur kata dari pasal tersebut perlu diketahui persamaan kata atau kandungan maknanya. Dalam KBBI (Suharso dan Ana Retnoningsih, 2011: 161), hal memiliki pengertian “keadaan, peristiwa, kejadian; perkara, urusan, soal; masalah; sebab; tentang, mengenai, soal.” Sedangkan ihwal dalam KBBI (Suharso dan Ana Retnoningsih, 2011: 174) memiliki persamaan kata yaitu “hal dan perihal”. Sedangkan kalau perlu merunut persamaan kata tersebut perihal dalam KBBI (Suharso dan Ana Retnoningsih, 2011: 373) adalah “keadaan; hal; peristiwa; kejadian; tentang hal, mengenai”. Dalam situs <http://kamusbahasaIndonesia.org/> yang diakses pada hari Jumat tanggal 08 Februari 2013 pukul 08:52 WIB, disebutkan pengertian dari:

a. Genting

Salah satu pengertian kata “genting” yang berkaitan dengan tulisan ini adalah tegang, berbahaya (tentang keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya), setelah perundingan menemui jalan buntu, keadaan bertambah.

Referensi: <http://kamusbahasaIndonesia.org/genting#ixzz2KGi2dsBz>

diakses pada hari Selasa tanggal 12 Februari 2013 pukul 19:46 WIB

b. Memaksa

Kata memaksa berasal dari kata dasar dasar “paksa” yang memiliki pengertian yaitu mengerjakan sesuatu yang diharuskan walaupun tidak mau dan waktu (saat atau kesempatan) yang baik

Referensi: <http://kamusbahasaindonesia.org/paksa#ixzz2KGjJmV00>

diakses pada hari Selasa tanggal 12 Februari 2013 pukul 19:46 WIB

Jika ditambahkan awalan me-, kata paksa berubah menjadi memaksa yang berarti adalah proses memperlakukan, menyuruh, meminta dengan paksa, berbuat dengan kekerasan (mendesak, menekan).

Referensi: <http://kamusbahasaindonesia.org/memaksa#ixzz2KGj9Dfhy>

diakses pada hari Selasa tanggal 12 Februari 2013 pukul 19:46 WIB

Sebagai standar untuk menetapkan Perppu maka Presiden harus benar-benar merasakan dan mempertimbangkan beberapa hal yaitu:

- a. Kata “dalam” dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 harus dipahami juga maknanya karena terdapat *original intent* dalam perumusan pasal tersebut dalam pembentukan UUD NRI 1945. Karena sebagaimana disebutkan diatas bahwa pasal tersebut adalah salah satu rumusan pasal dalam konstitusi Indonesia yang tidak mengalami perubahan. Kata dalam memiliki pengertian yaitu “mengandung arti, lingkungan atau daerah negeri sendiri, ... menandai tempat yang mengandung isi, ... menandai sesuatu yang dianggap mengandung isi (kiasan), ... menandai waktu dalam jangka tertentu, di antara, dan dikalangan” (Suharso dan Ana Retnoningsih, 2011: 174). Maka hanya jika ada faktor dari “dalam” hal

ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden harus menetapkan peraturan pemerintah tertentu sebagai pengganti UU. Hanya jika ada faktor dari “dalam” tetapi jika faktor dari luar hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden tidak bisa menetapkan sebuah peraturan pemerintah sebagai pengganti UU. Jika dalam keadaan kebakaran maka bisa ditetapkan sebuah Perppu terkait kebakaran itu sendiri, sedangkan pengaturan segala sesuatu diluar kebakaran itu tidak diatur dalam Perppu.

b. “Hal ihwal kegentingan yang memaksa” adalah segala sesuatu keadaan, peristiwa, perkara, urusan, masalah yang memungkinkan terjadinya bahaya bahkan bencana perang dan keadaan tersebut mengharuskan adanya tindakan walaupun pihak yang mengalami masalah tidak mau melakukan suatu tindakan tetapi harus dilakukan dengan paksa atau kekerasan meski tidak diketahui apakah hasilnya akan lebih baik atau menghasilkan kerugian yang lebih dan/atau masalah lain tetapi keadaan paksa tersebut justru bisa menjadi waktu terbaik untuk menyelesaikan setiap masalah. Hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebutlah yang mendorong Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU.

c. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie (2008: 206), “... hal ihwal adalah isinya”. Dalam hal ini yang dimaksud isinya adalah, hal ihwal merupakan substansi dari suatu keadaan yang menyebabkan terjadi suatu kegentingan yang memaksa. Untuk mempermudah pemahaman atas hal ini, bisa dicontohnya sebuah kebakaran yang disebabkan hubungan pendek aliran

listrik. Kebakarannya adalah keadaan sedangkan hubungan pendek aliran listrik yang menyebabkan kebakaran tersebut adalah isi/subtansi kebakaran tersebut.

Namun menurut Jimly Asshiddiqie (2008: 206), "... segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. ... kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas daripada keadaan bahaya." Dalam hal ini yang dimaksud tidak membayakan bukan berarti keadaan yang tidak ada masalah sama sekali. Tetapi keadaan yang lebih luas dari sekedar hanya bahaya saja. Keadaan bahaya dalam dalam KBBI (Suharso dan Ana Retnoningsih, 2011: 67) adalah "yang (mungkin) mendatangkan kecelakaan (bencana, kesengsaraan, kerugian, dan sebagainya)". Hal ihwal yang memaksa tidak selalu akan mendatangkan peristiwa yang mungkin menyebabkan bencana, kesengsaraan, kerugian, dan dampak buruk lainnya.

- d. Sedangkan UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 angka 1 menyebutkan pengertian dari

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

- e. Hal ihwal yang memaksa dalam dimaksud dalam konstitusi lebih luas dari sekedar rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan faktor alam, nonalam,

dan/atau manusia yang menimbulkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Penjelasan diatas menjadi standar awal untuk Presiden menetapkan sebuah peraturan pemerintah sebagai pengganti UU.

2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya (Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945)

Terkait kewenangan MKRI menguji Perppu, dalam hal ini jelas prosesnya agar bisa diuji oleh MKRI maka “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.” sebagaimana disebutkan dengan jelas dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (1). Sudah ditegaskan bahwa “Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.”, yang terdapat UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (2).

Hanya dua pilihan yang dimiliki oleh DPR, sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (3) “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”. Dengan pertimbangan yang jelas dan meyakinkan maka sesuai dengan UU

No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (4), “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.” Sedangkan jika DPR punya pertimbangan lain dan menyatakan tidak setuju dengan suatu Perppu, dinyatakan dengan jelas “... Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.” Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (5).

3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut (Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945)

Namun perlu diperhatikan bahwa meskipun suatu Perppu tidak disetujui oleh DPR dan harus dinyatakan tidak berlaku, pencabutan Perppu tersebut tetap dinyatakan dalam sebuah UU. Hal ini jelas ditegaskan, “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”, sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (6). Untuk RUU mengenai pencabutan suatu Perppu yang diajukan oleh DPR atau Presiden, terdapat syarat materi muatan yang harus dipenuhi RUU. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (7) melanjutkan proses atas pasal sebelumnya “...

sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”. Sebagai proses akhir dari “hal ihwal kegentingan memaksa” yang akhirnya dicabutnya sebuah Perppu. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (8) menyebutkan proses akhir yang harus dijalankan yaitu “Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).”

4.1.2. *Original Intent* Lahirnya Kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

4.1.2.1. *Kewenangan MKRI*

Pada pembahasan perubahan pertama UUD NRI 1945 kewenangan untuk melakukan *judicial review* diwacanakan untuk diberikan kepada MA dan menyatakan MA sebagai pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi. Hakim sebagai motor lembaga peradilan (kekuasaan kehakiman) juga dibahas untuk ditegaskan menjadi pejabat negara sehingga tindak lagi menjadi pegawai negeri dengan diangkat oleh Menteri Kehakiman tetapi menjadi pejabat negara dengan diangkat oleh Kepala Negara.

Meskipun dibahas dan diagendakan dalam sidang perubahan pertama sampai ketiga. Rumusan pasal-pasal dan kekuasaan kehakiman di BAB IX setuju

pada perubahan ketiga UUD NRI 1945. Ketentuan mengenai MKRI juga tidak menjadi agenda utama dalam pembahasan Sidang Umum MPR 1999. Fokus utama dalam perubahan pertama dan kedua UUD NRI 1945 adalah ketentuan tentang kekuasaan kehakiman dan MA. Hingga akhirnya pada perubahan kedua mulai muncul isu tentang pembentukan MKRI.

Dari awal pembahasan tentang kekuasaan kehakiman sudah dibahas mengenai *judicial review* dan kewenangan tersebut dibahas akan diberikan kepada MA sampai akhirnya ada pembahasan tentang pembentukan MKRI. “Usulan pembentukan MK mulai muncul setelah PAH I BP MPR 2000 melakukan kunjungan ke daerah-daerah, studi banding, dan dengar pendapat dengan berbagai pihak.” (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 442).

Sejak awal diangkat isu mengenai pemberian kewenangan *judicial review* kepada MA, penyelenggaraannya harus bebas dan merdeka dari intervensi legislatif dan eksekutif, terutama dari kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Setelah melalui perdebatan, ada penguatan pendapat untuk membentuk suatu lembaga yang dapat menguji UU terhadap UUD. Saat sudah ada kata setuju dengan pembentukan MKRI, terdapat usulan dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) yaitu wewenang MKRI tidak hanya menguji UU tetapi juga mengadili persengketaan pemerintah pusat dan daerah, pembubaran partai politik, dan persengketaan dalam pelaksanaan pemilihan umum.

Berikut usulan Soetjipto dari F-UG (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 457-458) mengenai wewenang MKRI yaitu:

Pasal 25.

Ayat (1):

”Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan-kewenangan sebagai berikut :

menguji undang-undang atas permintaan pengadilan;

mengadili pembubaran partai politik;

mengadili persengketaan antara instansi pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat;

mengadili adanya suatu pertentangan undang-undang.

Ayat (2):

”Mahkamah Konstitusi terdiri atas sembilan orang hakim yang diangkat oleh Presiden dengan ketentuan tiga orang yang diangkat dari calon yang ditunjuk oleh Presiden, tiga orang diangkat dari calon yang ditunjuk oleh DPR dan tiga orang calon yang diangkat atau ditunjuk oleh Ketua Mahkamah Agung”.

Pencalonan tersebut mengikat Presiden untuk mengangkatnya. Jadi ketentuan ini kami maksudkan adalah melihat juga ketentuan di negara lain. Jadi, di sini ada perpaduan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, pengangkatannya sudah langsung masing-masing punya alokasi untuk tiga orang.

Ayat (3):

”Ketua Mahkamah Konstitusi diangkat oleh Presiden dari calon yang dipilih oleh dan antara para hakim Konstitusi”.

Ayat (4):

”Masa jabatan dari para hakim Konstitusi adalah enam tahun dan mereka dapat dipilih kembali dengan syarat-syarat yang diatur dengan undang-undang. Para Hakim Konstitusi dari Mahkamah Konstitusi tidak boleh bergabung dengan partai politik dan atau ikut berpartisipasi dalam aktivitas partai politik”.

Susunan, Kedudukan dan Organisasi Mahkamah Konstitusi ditetapkan dengan undang-undang.

Sedangkan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), I Dewa Gede Palguna menyampaikan pendapat mengenai pembentukan MKRI di lingkungan Mahkamah Agung dan kewenangan serta susunan MKRI (Sekretariat

Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 459-460), sebagai berikut:

Pasal 24

Ayat (1):

"Di dalam lingkungan Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi".

Ayat (2):

"Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk :

menguji undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (fungsi *judicial review*);

memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat hendak meminta persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai laporan perilaku Presiden yang mengkhianati negara dan/atau merendahkan martabat lembaga kepresidenan;

memberikan keputusan akhir mengenai putusan pembubaran suatu partai politik;

memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom;

memberikan putusan atas gugatan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Ayat (3):

"Anggota Mahkamah Konstitusi tidak dapat diganti dalam masa jabatannya kecuali apabila terbukti melakukan perbuatan yang melanggar hukum".

Ayat (4):

"Anggota Mahkamah Konstitusi diangkat oleh Presiden dan terdiri dari sembilan orang hakim".

Ayat (5):

"Dari sembilan orang tersebut, tiga orang anggota diajukan dari calon-calon yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tiga orang anggota diajukan dari calon-calon yang diajukan oleh Mahkamah Agung dan tiga orang anggota yang diajukan oleh Presiden".

Ayat (6):

"Ketua Mahkamah Konstitusi diangkat oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah".

Ayat (7):

"Masa jabatan anggota Mahkamah Konstitusi adalah lima tahun dan dapat diangkat kembali".

Setelah terdapat kesepakatan untuk membentuk MK ternyata terdapat perbedaan atas kesepakatan tersebut, adanya yang menyetujui MK bersifat *ad hoc* dan sebagian lagi menyetujui MK bersifat permanen.

Proses pembahasan tentang kewenangan MKRI dengan berbagai usulan fraksi, lembaga terkait, dan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Pengujian UU terhadap UUD

Sejak awal diangkat isu mengenai pemberian kewenangan *judicial review* kepada MA, penyelenggaraannya harus bebas dan merdeka dari intervensi legislatif dan eksekutif, terutama dari kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Setelah adanya kesepakatan memberikan kewenangan pengujian oleh MKRI, perdebatan selanjutnya peraturan apa saja yang diuji dan bagaimana mekanismenya.

Pada rapat sinkronisasi PAH I BP MPR tersebut, anggota-anggota PAH yang menyampaikan usulan terkait kewenangan MK dalam melakukan pengujian UU adalah Andi Mattalatta dari F-PG (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 481).

Mahkamah Konstitusi artinya Mahkamah yang ingin memelihara kemurnian Pemilu, nah itu kewenangan-kewenangan yang ada adalah kewenangan-kewenangan yang mau bersangkutan-paut dengan konstitusi. Berdasarkan pertimbangan itu, menguji undang-undang dengan Konstitusi terhadap pertentangan antar undang-undang. Diantara lain-lain siapa tahu ada undang-undang yang harus disempurnakan usai Pemilu. Ya kalau kita nanti menginginkan Undang-Undang Parpol-parpol memberi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kita berwenang jadilah pertanyaannya masalah Konstitusi, nah di sini dia itu. Kita mengatur Undang-Undang Pemerintahan Daerah

disitu diatur masalah sengketa terjadi diatur Mahkamah Konstitusi.

Usulan senada disampaikan oleh Abdul Khaliq dari F-PKB (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 481).

Saya kira, saya ingin menggaris bawahi yang terakhir tadi. Sesungguhnya tugas pokoknya dua saja. menguji secara materil atas undang-undang, dan kemudian. menyelesaikan persengketaan tafsir Undang-Undang. Jadi seperti kami pernah sebut pada saat awal-awal pada saat kita di PAH I kalau kita ingin menghilangkan penjelasan Undang Undang Dasar pertanyaannya adalah kalau ada konflik antar pemahaman pasal-pasal di dalam Undang Undang Dasar itu siapa yang menyelesaikan. Inilah fungsi dari Mahkamah Konstitusi saya kira dua hal itu saja yang pokok Pak. Jadi menguji secara materil atas undang-undang dan kemudian yang kedua adalah menyelesaikan persengketaan atau pertentangan tafsir dari pasal-pasal undang-undang atau antar undang-undang. Jadi itu saya kira tugas pokoknya, yang lain-lain saya kira ini adalah kewenangan undang-undang yang lainnya begitu. Soal pembubaran partai dan seterusnya 'kan ada undang-undang yang mengatur itu, jadi saya kira A dan E itu yang sesungguhnya harus dimasukkan. E itu adalah tadi saya memperjelas Pak Seto itu yang dimaksud adalah tafsir, konflik undang-undang atau konflik tafsir antar pasal di dalam Undang Undang Dasar begitu.

Patrialis Akbar dari F-Reformasi juga menyetujui usulan agar MK melakukan pengujian UU (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 482).

Jadi memang, masalah deklarator ini kami ingin mengangkat ke depan tentang masalah kewenangan yang sebetulnya kewenangan pokok, ide dasar munculnya konstitusi, Mahkamah Konstitusi adalah apabila kita ingin melakukan hak uji materil terhadap undang-undang. *Kan* itu ide dasarnya, sedangkan yang lain ini '*kan*, kita buat-buat saja di situ, ditambah-tambahkan. Nah, jadi kita merumuskan begini atau seperti ini, pengujian secara materil atas undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi berarti dia memang kita butuhkan, Mahkamah Konstitusi itu, baru kita rumuskan lagi. Jadi pembukaannya itu, Ketua.

Anggota PAH lain, yang menyampaikan usulan agar MK melakukan pengujian UU, adalah Soedijarto dari F-UG (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 482).

Karena dia melihat konstitusi itu, hak untuk *judicial review* itu ada di Mahkamah Konstitusi.

Usulan mengenai rumusan MKRI melakukan pengujian terhadap UU disampaikan pada rapat penyampaian pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi perubahan kedua UUD 1945 (Rapat ke-51 PAH I BP MPR, Sabtu: 29 Juli 2000). Pandangan akhir dari berbagai fraksi menyampaikan dilingkungan MA dibentuk MK yang mempunyai kewenangan menguji secara materiil atas undang-undang, dan menyelesaikan pertentangan antar UU.

Sebagai bentuk penegasan atas kedudukan MKRI Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan bahwa “Dalam usulan perubahan UUD ini kita semua telah sepakat adanya MK. Putusan MK merupakan putusan tingkat pertama dan tingkat terakhir. Oleh karena itu putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan upaya apapun untuk membatalkannya.” (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 483-484).

Pada pembahasan perubahan ketiga UUD NRI 1945 Peran penting MK disampaikan guru besar hukum tata negara (HTN) Universitas Airlangga (Unair) Surabaya, Suwoto Mulyosudarmo dan Ketua Komisi Ombudsman Nasional (KON), Antonius Sujata, sebagai berikut:

... Indonesia sangat membutuhkan sebuah MK. ... terlalu banyak peraturan yang menyimpang atau tidak sesuai dengan perundang-undangan yang lebih tinggi termasuk konstitusi. ... MK sebaiknya juga bisa melakukan penafsiran terhadap UUD sehingga bisa membantu mengakhiri apabila terjadi perbedaan pendapat mengenai isi konstitusi. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 493)

Suwoto dan Antonius Sujata juga menyatakan

“... agar MK dipisahkan dari MA, dan memiliki kewenangan melakukan *judicial review* terhadap peraturan sampai tingkat UU. Dan hak uji materiil tersebut tidak hanya terbatas melalui perkara yang masuk ke MK. Namun, MK pun bisa mengambil inisiatif untuk menguji peraturan yang menyimpang atau tidak sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi. Untuk itu, MK harus menjadi lembaga tinggi negara, yang pembentukannya didasarkan pada UUD sehingga kewenangannya pun mengacu pada konstitusi.”

MKRI adalah lembaga kekuasaan kehakiman yang penting. Menurut

Suwoto,

MK adalah puncak dari penyelesaian kasus perundang-undangan, sedangkan MA adalah puncak untuk penyelesaian perkara pelanggaran perundang-undangan. Dengan demikian menurutnya, keberadaan MK tidak menambah beban MA. Ia menambahkan MK sebaiknya dapat memakai stelsel aktif dan stelsel pasif untuk menguji sebuah peraturan. Lebih penting agar kewenangan menguji dari MK menyangkut persoalan formal dan materiil. Jadi, tidak sebatas isi peraturan, tetapi juga formalitas atau cara pembuatan perundang-undangan. ... ada beberapa kasus prosedur pembuatan UU menyimpang. Untuk itu, dalam suasana reformasi hukum semua produk peraturan perundang-undangan yang menyimpang harus ditangani MK. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 493).

Akhirnya pada perubahan ketiga UUD NRI 1945 disepakati bahwa kewenangan MKRI salah satunya adalah menguji UU terhadap UUD untuk menguji UU secara materiil dan formil. Karena masih ada dan dimungkinkan

ada kedepannya UU yang bertentangan dengan konstitusi dan proses pembentukannya yang tidak sesuai dengan hukum positif.

2. Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya diberikan oleh UUD

Saat sudah ada kata setuju dengan pembentukan MKRI, terdapat usulan dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) yaitu wewenang MKRI tidak hanya menguji UU tetapi juga mengadili persengketaan pemerintah pusat dan daerah. Kemudian dalam Rapat Panitia *Ad Hoc* (PAH) I BP (Badan Pekerja) MPR 2000 usulan ini berubah menjadi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah. Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) menyatakan alasan pemberian kewenangan ini karena semua sengketa kewenangan antar pihak tidak cukup sekedar diputuskan dengan menyatakan UU mana yang mendasari suatu kewenangan. Putusan MKRI dibutuhkan untuk menegaskan lembaga mana yang berwenang atas suatu kebijakan demi mempertegas bahwa tidak ada penafsiran lain lagi setelah MKRI menjatuhkan putusannya.

Dalam proses pembahasan perubahan UUD NRI 1945 ditahap awal Rapat PAH I MPR RI sidang Tahun 1999-2000, pertama kali muncul usul terkait sengketa antar lembaga negara adalah mengenai sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada rapat pleno ke-41 tanggal 8 Juni 2000 disampaikan oleh Soetjipto dari F-UG. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 467-468)

Kita tahu bahwa undang-undang kita banyak produk-produk yang dihasilkan oleh Pemerintahan Belanda dan itu juga setingkat dengan UU. Oleh karena itu Fraksi Utusan Golongan menganggap perlu adanya suatu Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang. Jadi, punya hak menguji undang-undang. Fungsinya bukan hanya untuk hak uji undang-undang tetapi Mahkamah Konstitusi di negara lain juga mengadili persengketaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan juga mengadili persengketaan adanya pembubaran partai politik dan juga mengadili apabila terjadi persengketaan dalam pelaksanaan pemilu.

Oleh karena itu Fraksi Utusan Golongan menganggap perlunya suatu Mahkamah Konstitusi. Untuk konkritnya akan saya bacakan mengenai pasal-pasal. Jadi, pasalnya akan menjadi tiga sedang judul bab-nya bukan Kekuasaan Kehakiman tetapi mengenai kelembagaan yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Kejaksaan Agung.

Pasal 25.

Ayat (1):

”Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan-kewenangan sebagai berikut :

menguji undang-undang atas permintaan pengadilan;

mengadili pembubaran partai politik;

mengadili persengketaan antara instansi pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat;

mengadili adanya suatu pertentangan undang-undang.

I Dewa Gede Palguna dari F-PDI Perjuangan juga menyampaikan hal yang senada dengan Soetjipto dari F-UG (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 468-469), sebagai berikut:

Pasal 24

Ayat (1):

”Di dalam lingkungan Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi”.

Ayat (2):

”Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk :

menguji undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (fungsi *judicial review*);

memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat hendak meminta persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai laporan perilaku

Presiden yang mengkhianati negara dan/atau merendahkan martabat lembaga kepresidenan;
memberikan keputusan akhir mengenai putusan pembubaran suatu partai politik;
memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom;
memberikan putusan atas gugatan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Ayat (3):

”Anggota Mahkamah Konstitusi tidak dapat diganti dalam masa jabatannya kecuali apabila terbukti melakukan perbuatan yang melanggar hukum”.

Pada lanjutan rapat-rapat PAH I BP MPR 2000, usulan yang semula berbunyi kewenangan MK dalam hal sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kemudian menjadi usulan kewenangan dalam penyelesaian sengketa antar lembaga negara, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dan antar Pemerintah Daerah.

Perlu tidaknya sengketa antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antar pemerintah daerah menjadi kewenangan MKRI diperdebatkan di Rapat PAH I BP MPR 2000. Setelah mendengar pendapat Hamdan Zoelva dari F-PBB (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 474) menyatakan, sebagai berikut.

... yang penting dan pertanyaan yang paling utama yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi ini adalah apakah suatu tindakan atau undang-undang itu bertentangan dengan konstitusi atau tidak, yaitu prinsip. Oleh karena itu kita berpikir kembali tentang kalau terjadi perselisihan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maka tentu ini tidak bisa ditempatkan sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi karena hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara ini bukan hubungan yang sifatnya federalistik tetapi hubungannya sifatnya negara kesatuan begitu. Juga kalau terjadi perselisihan antar satu daerah dengan daerah yang lain, apakah perselisihan itu ditimbulkan dalam perbedaan penafsiran konstitusi atau tidak. Kalau bukan karena perbedaan dalam menafsirkan konstitusi tentu yang menyelesaikannya bukanlah Mahkamah Konstitusi. Saya kira ini yang perlu kita dalami.

Dengan demikian, segala sengketa yang timbul karena penafsiran selain penafsiran konstitusi kita serahkan saja kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian, perbedaan penafsiran antara satu Kabupaten dengan Kabupaten yang lain mengenai suatu undang-undang, baiklah, ditempatkan itu pada kewenangan dari Mahkamah Agung atau perbedaan penafsiran mengenai peraturan pemerintah yaitu adalah kewenangan dari Mahkamah Agung. Saya kira itu hal yang dari diskusi yang panjang tadi yang bisa kita lebih mendalami lagi apa-apa yang sudah kita rumuskan pada tahun yang lalu.

Akhirnya terkait kewenangan MKRI hanya menyelesaikan persengketaan antar lembaga yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi saja.

Permasalahan selanjutnya terkait kewenangan MKRI menyelesaikan sengketa antar pihak di lembaga dan/atau pemerintah ini adalah batasan dari sengketa yang akan diajukan ke MKRI. Kemudian muncul usulan bahwa hanya persengketaan antar lembaga negara yang menjalankan peraturan perundang-undangan saja yang diajukan ke MKRI. Kemudian disempurnakan, sengketa yang diselesaikan di MKRI hanya lembaga negara yang diatur dalam UUD sehingga jika tidak diatur dalam UUD maka sengketa kewenangannya tidak dapat diajukan ke MKRI.

3. Memutus Pembubaran Partai Politik

Setelah melalui perdebatan, ada penguatan pendapat untuk membentuk suatu lembaga yang dapat menguji UU terhadap UUD. Saat sudah ada kata setuju dengan pembentukan MKRI, terdapat usulan wewenang MKRI tidak hanya menguji UU tetapi juga pembubaran partai politik.

Selama pembahasan oleh PAH I MPR, pada masa Sidang Tahunan MPR 1999-2000 maupun masa Sidang Tahunan MPR 2000-2001, tidak banyak yang mengusulkan dan membahas secara mendalam mengenai pemberian wewenang kepada MK untuk membubarkan partai politik. Usulan ini muncul, pada rapat ke-41 PAH I BP MPR 2000. Perlunya pembubaran partai politik disampaikan oleh Soejipto dari F-UG, MKRI salah satu kewenangannya adalah mengadakan pembubaran partai politik. Dalam pembahasan rapat-rapat PAH selanjutnya, kewenangan MKRI terkait pembubaran partai politik tidak banyak mendapat perhatian, serta tidak disampaikan lagi oleh anggota-anggota PAH dalam usulannya.

Untuk membantu proses pembahasan materi-materi amendemen yang belum diputuskan. Dibentuk tim ahli yang berjumlah 30 orang. Tim Ahli terdiri dari para pakar dengan latar belakang keahlian seperti ahli politik, hukum, ekonomi, agama, pendidikan serta ahli di bidang sosial dan kebudayaan. Keberadaan Tim Ahli dibatasi hanya untuk menjawab dan mengomentari bahan atau materi perubahan yang menjadi lampiran TAP MPR No. IX/MPR/2000. Jimly Asshiddiqie selaku salah satu anggota Tim Ahli memberikan jawaban mengenai kewenangan MKRI. Menurutnya, secara prinsip setuju bila kewenangan mengadakan perkara pemilu, dan pembubaran partai politik diserahkan ke MKRI.

Dalam pembahasan terkait kewenangan MKRI terdapat fraksi yang sepakat terkait kewenangan memutuskan pembubaran partai politik, kutipannya sebagai berikut:

1. Frans F. H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan, pada rapat PAH ke-35, tanggal 25 September 2001 mengatakan, bila pembubaran partai sebenarnya merupakan lingkungan kuasa MK. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 528);
2. I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP dalam rapat ke-36 PAH I BP MPR 2001, menyampaikan pula usulan agar kewenangan MK juga memberikan putusan atas pembubaran partai politik. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 528);
3. Patrialis Akbar dari F-Reformasi, juga mengusulkan hal-hal sebagai berikut. ... Mahkamah Konstitusi dan sekaligus juga berhak untuk membubarkan partai politik ... (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 529);
4. Asnawi Latief dari F-PDKB dalam usulannya, juga menyampaikan agar kewenangan MK adalah mengusulkan pembubaran partai politik. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 529);
5. Anggota PAH I 2001, yang juga menyetujui bila kewenangan MK melakukan pembubaran partai adalah Agun Gunandjar dari F-PG ... (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 529);
6. Hal yang sama juga disampaikan oleh Tobing dari F-PDI Perjuangan. Begitu kita juga berbicara tentang *dispute of competency*, sebagai kewenangan daripada Mahkamah Konstitusi. Kewenangannya untuk ... *dispute* ada tuntutan yang sudah memenuhi persyaratan atau katakanlah membubarkan sebuah partai. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 530-531).

Dalam PAH I BP MPR 2001 disepakati bahwa salah satu kewenangan MKRI adalah memutus pembubaran partai politik. Karena tidak terdapat perdebatan dalam risalah PAH I BP MPR 2000 ataupun PAH I BP MPR 2001.

4. Memutus Perselisihan Tentang Hasil Pemilihan Umum

Penguatan pendapat untuk membentuk suatu lembaga yang dapat menguji UU terhadap UUD disetujui dengan dibentuknya MKRI.

Terdapat usulan bahwa wewenang MKRI tidak hanya menguji UU tetapi juga salah satu diantaranya persengketaan dalam pelaksanaan pemilihan umum.

Jimly Asshiddiqie salah satu anggota Tim Ahli Untuk dari anggota tim ahli yang berjumlah 30 orang. Tim Ahli yang terdiri dari para pakar dengan latar belakang keahlian seperti ahli politik, hukum, ekonomi, agama, pendidikan serta ahli di bidang sosial dan kebudayaan. Keberadaan Tim Ahli ini dibatasi untuk menjawab dan mengomentari bahan atau materi perubahan yang menjadi lampiran TAP MPR No. IX/MPR/2000. Jimly Asshiddiqie memberikan jawaban mengenai kewenangan MKRI. Secara prinsip Jimly Asshiddiqie setuju bila kewenangan MKRI mengadili perkara pemilu, dan pembubaran partai politik diserahkan ke MKRI. MKRI adalah pengadilan yang menjaga tegaknya hukum dan tertib aturan mulai dari konstitusi sampai peraturan-peraturan di bawahnya.

Terkait kewenangan MKRI untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, akhirnya disepakati sebagai dinyatakan sebagai berikut:

Sama halnya dengan perdebatan mengenai kewenangan MK dalam melakukan pembubaran partai politik, perdebatan mengenai kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu, juga tidak banyak ditemukan dalam risalah pembahasan PAH MPR RI. Baik risalah pada masa sidang MPR 2000 maupun masa sidang MPR tahun 2001, usulan-usulan mengenai hal ini sangat sedikit. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 531).

5. Wajib Memberikan Putusan atas Pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD

Kewajiban MKRI terkait *impeachment* dibahas disampaikan pada rapat pleno ke-51 PAH tanggal 29 Juli 2000. Dalam rapat ini, Soetjipto dari F-PDIP mengusulkan perlunya memperjelas pemahaman tentang suatu negara yang menganut sistem presidensiil. Menurut Soetjipto dari F-PDIP, keputusan *impeachment* oleh MPR atas permintaan DPR dilakukan oleh MKRI.

MPR melakukan *impeachment* dalam rangka memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden atas permintaan DPR berdasarkan keputusan MKRI yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melanggar. Namun MPR yang dapat memutuskan untuk memberhentikan atau tidak.

Setelah melewati proses usulan dan perdebatan PAH I BP MPR 2000 mengusulkan rancangan amandemen UUD 1945 yang memuat usulan pembentukan MKRI dalam putusan MPR yang kemudian dibawa pada Sidang Tahunan MPR RI pada tanggal 7-18 Agustus 2000. Terkait kewenangan pemberhentian Presiden dan kaitannya dengan MKRI, diletakkan pada rumusan Pasal 3 rancangan usulan amandemen UUD 1945. Ada dua alternatif dalam pemberhentian Presiden, jika Presiden dipilih oleh MPR atau jika dipilih secara langsung. Salah satu alternatif usulan telah menyinggung keterlibatan MK. Rancangan usulan kewenangan tersebut sebagai berikut:

Alternatif 1:

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, melanggar haluan negara, menghianati negara, melakukan

tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan tercela.

Alternatif 2:

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan MK. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 487-488)

Kewenangan *impeachment* disepakati bersama untuk diberikan kepada MKRI meski setiap fraksi memiliki pemikiran yang berbeda-beda dalam implementasinya.

4.1.2.2. Profil MKRI

Selain kewenangan yang diberikan kepada MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 10 ayat (1), dan UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 29 ayat (1). MKRI juga memiliki kewajiban Pasal 24C ayat (2) UUD NRI, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 10 ayat (2), dan UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 29 ayat (2).

Mahkamah Konstitusi wajib 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. (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011

Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK
Pasal 10 ayat (2))

UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang
Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 10 ayat (3)

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:

- a. pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- c. tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menjalankan kewenangan dan kewajibannya MKRI memiliki visi dan misi yang dimuat dalam buku Profil Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 14) dan situs diakses hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:23 WIB <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=2>.

Visi MKRI adalah tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Misi MKRI adalah:

- a) Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang terpercaya.
- b) Membangun konstusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

Untuk mengetahui lebih mendalam mengenai MKRI maka perlu dideskripsikan secara jelas dan lengkap mengenai profilnya. Sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yaitu:

1. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK Pasal 1 angka 1 “Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
2. UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 1 angka 3 “Mahkamah Konstitusi adalah pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Sebagaimana dikutip oleh Anwar (2008: 268) dalam bukunya bahwa

Adapun fungsi MK menurut Jimly Asshiddiqie adalah sebagai berikut:

- (i) pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*)
- (ii) penafsir konstitusi (*the Sole Interpreter of the constitution*)
- (iii) pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*)

MKRI ditetapkan oleh MPR dalam Amandemen Pertama pada Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 di Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 1-9 November 2001 sebagai pelaku kekuasaan kehakiman bersama dengan MA dan badan peradilan dibawahnya. Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah 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”. Sebagai bentuk penegasannya secara hierarki terhadap peraturan perundang-undangan dibawahnya disebutkan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK Pasal 2 bahwa “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Sebagai salah satu lembaga pelaku kekuasaan kehakiman yang tidak memiliki badan peradilan dibawahnya “Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia” (UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK Pasal 3).

Setelah dibentuknya MKRI dan resmi mulai bekerja untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya, hakim konstitusi dibantu oleh Sekjen. Namun ketika MKRI baru dibentuk Sekjen MKRI belum ada, sehingga dibantu aparatur pemerintah untuk administrasi umum dan yustisial. Pertama kali administrasi umum di MKRI dilaksanakan oleh Sekjen MPR dan dengan persetujuan Sekretaris Jenderal MPR, sejumlah pegawai memberikan dukungan terhadap pelaksanaan tugas konstitusional para hakim konstitusi. Akhirnya Kepala Biro Majelis MPR, Janedjri M. Gaffar ditetapkan sebagai Plt sebagai Sekretaris Jenderal MKRI sejak 16 Agustus 2003 hingga 31 Desember 2003. Pada 2 Januari 2004, Presiden Megawati Soekarno Putri menetapkan Anak Agung Oka Mahendra sebagai Sekretaris Jenderal MK. Namun dalam prosesnya karena sakit, Anak Agung Oka Mahendra mengundurkan diri dan pada tanggal 19 Agustus 2004 Janedjri M. Gaffar terpilih sebagai Sekretaris Jenderal MKRI yang baru yang hingga tahun 2013 masih menjabat.

Seiring dengan penetapan Sekjen MKRI ditetapkan juga Kepaniteraan MKRI untuk melaksanakan tugas administrasi yudisial. Panitia menangani pendaftaran, pemeriksaan kelengkapan, dan pencatatan permohonan di Buku Registrasi Perkara Konstitusi hingga mempersiapkan dan membantu pelaksanaan persidangan MK. Bersamaan dengan penetapan Plt Sekretaris Jenderal MKRI, Plt Panitia adalah Marcel Buchari yang kemudian digantikan oleh Ahmad Fadlil Sumadi.

Tabel 4.1.

Tahun	Sisa Yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Sisa Tahun Ini	Jumlah UU yang Diuji
2003	0	24	24	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali : 1	4	20	16
2004	20	27	47	Kabul : 11 Tolak : 8 Tidak Diterima : 12 Tarik Kembali : 4	35	12	14
2005	12	25	37	Kabul : 10 Tolak : 14 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali : 0	28	9	12
2006	9	27	36	Kabul : 8 Tolak : 8 Tidak Diterima : 11 Tarik Kembali : 2	29	7	9
2007	7	30	37	Kabul : 4 Tolak : 11 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5	27	10	12
2008	10	36	46	Kabul : 10 Tolak : 12 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5	34	12	18
2010	39	81	120	Kabul : 17 Tolak : 23 Tidak Diterima : 16 Tarik Kembali : 5	61	59	58
2011	59	86	145	Kabul : 21 Tolak : 29 Tidak Diterima : 35 Tarik Kembali : 9	94	51	0
2012	51	118	169	Kabul : 30 Tolak : 31 Tidak Diterima : 30 Tarik Kembali : 6	97	72	0
2013	72	20	92	Kabul : 4 Tolak : 10 Tidak Diterima : 2 Tarik Kembali : 5	21	71	0
Jumlah	279	474	753	Kabul : 115 Tolak : 146 Tidak Diterima : 127 Tarik Kembali : 42	430	-	139

Rekapitulasi PUU di MK (2003-2013)

Sebagaimana yang dimuat dalam <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU> diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB. Sejak bekerja dari tahun 2003 sampai dengan awal tahun 2013, MKRI sudah melakukan banyak pengujian terhadap 139 UU dengan 430 putusan. Total 115 amar putusan mengabulkan perkara, 145 amar putusan menolak, tidak menerima perkara 127 putusan, dan 42 amar putusan menyatakan perkara ditarik kembali.

Tabel 4.2.

Tahun	Sisa Yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Sisa Tahun Ini	Keterangan
2003	0	0	0	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 0 Tarik Kembali : 0	0	0	
2004	0	1	1	Kabul : 0 Tolak : 1 Tidak Diterima : 0 Tarik Kembali : 0	1	0	
2005	0	1	1	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 0 Tarik Kembali : 0	0	1	
2006	1	4	5	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 2 Tarik Kembali : 1	3	2	
2007	2	2	4	Kabul : 0 Tolak : 1 Tidak Diterima : 1 Tarik Kembali : 0	2	2	
2008	2	3	5	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 2 Tarik Kembali : 2	4	1	
2009	1	0	1	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 1 Tarik Kembali : 0	1	0	-
2010	0	1	1	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 0 Tarik Kembali : 0	0	1	
2011	1	6	7	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali : 0	4	3	
2012	3	3	6	Kabul : 1 Tolak : 1 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali : 1	6	0	-
Jumlah	10	21	31	Kabul : 1 Tolak : 3 Tidak Diterima : 13 Tarik Kembali : 4	21	-	-

Rekapitulasi SKLN di MK (2003-2013)

Sedangkan yang dimuat dalam <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN> diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB. Kewenangan MKRI untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara, sampai tahun 2012 sudah memutus 21 perkara dengan menyisakan 10 perkara lagi untuk diputus.

Tabel 4.3.

Perkara	Jumlah Perkara Diterima / Kasus	Jumlah Perkara Diputus	Amar Putusan	Jumlah Kasus yang Diputus
LEGISLATIF	42 / 627	42	Kabul : 68 Tolak : 398 Tidak Diterima : 107 Tarik Kembali : 27 Sela : 6	627
PILPRES	2 / 2	2	Kabul : 0 Tolak : 2 Tidak Diterima : 0 Tarik Kembali : 0 Sela : 0	2
DPD	27 / 28	27	Kabul : 2 Tolak : 16 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 0 Sela : 3	28
JUMLAH	71 / 657	71	Kabul : 70 Tolak : 416 Tidak Diterima : 114 Tarik Kembali : 27 Sela : 9	657

Rekapitulasi PHPU di MK (2009)

Dalam <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPU> yang diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB, untuk memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu MKRI sudah memutuskan total 657 kasus. Sedangkan sebagaimana yang dimuat dalam

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>

diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB.

Tabel 4.4.

Tahun	Sisa Yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Sisa Tahun Ini	Keterangan
2008	0	27	27	Kabul : 3 Tolak : 12 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali : 0 Gugur : 0	18	9	
2009	9	3	12	Kabul : 1 Tolak : 10 Tidak Diterima : 1 Tarik Kembali : 0 Gugur : 0	12	0	
2010	0	230	230	Kabul : 26 Tolak : 149 Tidak Diterima : 45 Tarik Kembali : 4 Gugur : 0	224	6	
2011	6	132	138	Kabul : 13 Tolak : 87 Tidak Diterima : 29 Tarik Kembali : 2 Gugur : 0	131	7	
2012	7	105	112	Kabul : 11 Tolak : 57 Tidak Diterima : 27 Tarik Kembali : 8 Gugur : 1	104	8	-
2013	8	10	18	Kabul : 2 Tolak : 8 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali : 1 Gugur : 0	15	3	
Jumlah	30	507	537	Kabul : 56 Tolak : 323 Tidak Diterima : 109 Tarik Kembali : 15 Gugur : 1	504	-	-

Rekapitulasi PHPUD di MK (2008-2013)

Perkara perselisihan hasil pemilihan umum daerah adalah yang terbanyak yang masuk ke MKRI. Total sampai awal tahun 2013 ini sudah 504 kasus yang

diputus. Dengan 56 kasus dikabulkan, 323 ditolak, 109 tidak diterima, dan 15 ditarik kembali.

MKRI tidak bisa berjalan tanpa ada motornya, hakim konstitusi. Dalam UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 1 angka 7 disebutkan “Hakim Konstitusi adalah hakim pada Mahkamah Konstitusi.” Pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945 menentukan “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.” Hal ini juga ditegaskan dalam UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 34 ayat (1) yaitu “Hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, 3 (tiga) orang oleh Presiden”.

UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 4 ayat (1) menentukan “Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.” Sedangkan mengenai “Susunan Mahkamah Kontitusi terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota hakim konstitusi.” yang diatu dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 4 ayat (2).

Syarat menjadi “Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.”. Penegasan Pasal 24C ayat (5) UUD NRI 1945 ini terdapat dalam UU yaitu:

1. UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 33

Untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;*
- b. adil; dan*
- c. negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.*

2. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 15 ayat (1) “Hakim konstitusi harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
- b. adil; dan
- c. negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.”

Kemudian ditegaskan dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 5, “Hakim Konstitusi adalah pejabat negara”. Hakim konstitusi yang diajukan oleh Presiden, DPR, dan MA (Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010: 5) periode pertama hakim konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Diajukan Presiden

1. Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H., LL. M.;
2. Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S.;
3. Dr. Harjono, S.H., MCL.;

2. Diajukan DPR

1. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.;
2. Letjen TNI (Purn) H. Achmad Roestandi, S.H.;
3. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.

3. Diajukan MA

- Prof. Dr. H. Mohammad Laica Marzuki, S.H.;
- Soedarsono, S.H.;
- Maruarar Siahaan, S.H.

“Masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK). Periode pertama hakim konstitusi berakhir pada 16 Agustus 2008 tetapi sebelum periode pertama berakhir tiga hakim konstitusi berhenti karena telah memasuki usia pensiun. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2004 Tentang MK Pasal 23 ayat (1) bahwa “hakim konstitusi diberhentikan dengan hormat apabila ... telah berusia 67 tahun (enam puluh tujuh) tahun;”. Namun dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2004 Tentang MK Pasal 23 diubah sehingga ketentuan umur pensiunnya hakim konstitusi menjadi 70 (tujuh puluh) tahun. Adapun hakim konstitusi yang diganti dan menggantikan “yakni:

1. Letnan Jenderal (Purn) H. Achmad Roestandi, S.H. yang digantikan oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., S.H.;
2. Prof. Dr. Mohammad Laica Marzuki, S.H., digantikan oleh Dr. H. Mohammad Alim, S.H., M.Hum.;

3. Soedarsono, S.H. digantikan oleh Dr. H. M. Arsyad Sanusi, S.H., M. Hum.”
(Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010: 6)

Ketiga nama hakim konstitusi tersebut meneruskan masa jabatan hakim sebelumnya untuk periode kedua dari tahun 2008 sampai 2013. Sedangkan enam hakim konstitusi lainnya di periode kedua sebagai berikut:

1. Diajukan Presiden
 - Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., MS (dua kali periode);
 - Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.;
 - Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H.;
2. Diajukan DPR
 - Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. (dua kali periode);
 - M. Akil Mochtar, S.H., M.H.;
3. Diajukan MA
 - Maruarar Siahaan, S.H. (dua kali periode). (Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010: 7)

Dalam proses perjalanan periode masa hakim konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengundurkan diri dan digantikan oleh Dr. Harjono, S.H., MCL. yang mengucapkan sumpahnya pada tanggal 24 Maret 2009. Abdul Mukthie Fadjar dan Maruarar Siahaan mulai tanggal 1 Januari 2010 memasuki usia pensiun dan digantikan oleh Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H. dan Drs. H. Ahmad Fadlil Sumadi, S.H., M.Hum. yang mengucapkan sumpah pada tanggal 7 Januari 2010.

“Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan selama 3 (tiga) tahun.” (UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 4 ayat (3)). Pasal 24C ayat (4) UUD NRI 1945 menentukan bahwa “Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.”. Sekarang dengan berbagai pergantian hakim konstitusi tersebut susunan hakim konstitusi dari ketua, wakil, dan anggotanya adalah sebagai berikut:

1. Ketua MKRI

- Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., S.H. (Ketua MKRI);

2. Wakil Ketua MKRI

- Prof. Dr. Achmad Sidiki, S.H.;

3. Anggota

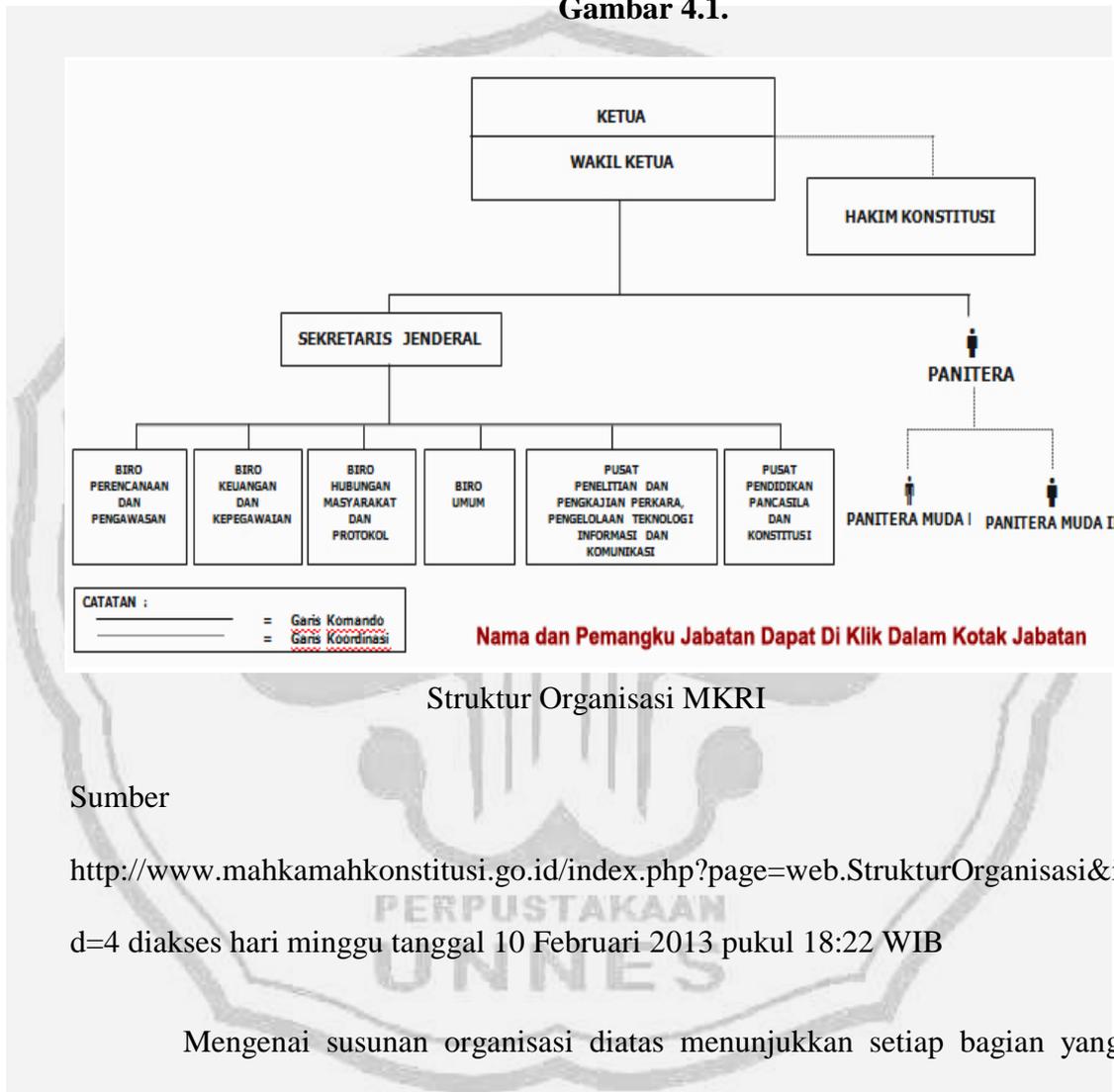
- Dr. H. M. Arsyad Sanusi, S.H., M. Hum.;
- Dr. H. Mohammad Alim, S.H., M.Hum.;
- Dr. Harjono, S.H., MCL.;
- Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H.;
- Drs. H. Ahmad Fadlil Sumadi, S.H., M.Hum.;
- M. Akil Mochtar, S.H., M.H.;
- Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H. (Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010: 16)

UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 4 ayat (4) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK menentukan,

Sebelum Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3), rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipimpin oleh hakim konstitusi yang tertua usianya.” Sedangkan mengenai “Ketentuan mengenai tata cara pemilihan Ketua dan Wakil Ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi. (UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 4 ayat (5) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK).

MKRI memiliki struktur organisasi berdasarkan Peraturan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi No. 04 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Sekretris Jenderal Mahkamah Konstitusi sebagai Berikut:

Gambar 4.1.



Struktur Organisasi MKRI

Sumber :

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.StrukturOrganisasi&id=4> diakses hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:22 WIB

Mengenai susunan organisasi diatas menunjukkan setiap bagian yang menyusun MKRI dan setiap bagian organisasi tersebut. Memiliki tugas pokok dan fungsi sebagaimana telah dimuat dalam sesuai tingkatannya di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=5> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:29 WIB masing-masing yaitu:

1. Panitera

Panitera merupakan jabatan fungsional yang menjalankan tugas teknis administratif peradilan Mahkamah Konstitusi, fungsi Panitera menyelenggarakan tugas teknis administratif peradilan sebagaimana berikut:

- a. koordinasi pelaksanaan teknis peradilan di Mahkamah Konstitusi;
- b. pembinaan dan pelaksanaan administrasi perkara;
- c. pembinaan pelayanan teknis kegiatan peradilan di Mahkamah Konstitusi;
dan
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi sesuai dengan bidang tugasnya.

1.1. Panitera Muda I

Panitera Muda I mempunyai tugas membantu Panitera untuk melaksanakan tugas teknis administratif peradilan Mahkamah Konstitusi dengan fungsi:

- a. penyiapan koordinasi pelaksanaan teknis peradilan di Mahkamah Konstitusi bidang pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perselisihan tentang hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- b. penyiapan pembinaan dan pelaksanaan administrasi perkara bidang pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perselisihan tentang hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- c. penyiapan pembinaan pelayanan teknis kegiatan peradilan di Mahkamah Konstitusi bidang pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perselisihan tentang hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

1.2. Panitera Muda II

Panitera Muda II mempunyai tugas membantu Panitera untuk melaksanakan tugas teknis administratif peradilan Mahkamah Konstitusi dengan fungsi:

- a. penyiapan koordinasi pelaksanaan teknis peradilan di Mahkamah Konstitusi bidang pembubaran partai politik, pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden 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, serta perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah;

- b. penyiapan pembinaan dan pelaksanaan administrasi perkara bidang pembubaran partai politik, pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden 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, serta perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah; dan
- c. penyiapan pembinaan pelayanan teknis kegiatan peradilan di Mahkamah Konstitusi bidang pembubaran partai politik, pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden 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, serta perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah.

2. Sekretaris Jenderal

Sekretariat Jenderal menjalankan tugas teknis administratif Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan fungsi:

- a. perencanaan, analisis dan evaluasi, pengawasan administrasi umum dan administrasi peradilan, serta penataan organisasi dan tata laksana;
- b. pengelolaan keuangan dan pengembangan sumber daya manusia;
- c. pengelolaan kerumahtanggaan, kearsipan dan ekspedisi, serta barang milik negara;
- d. pelaksanaan hubungan masyarakat dan kerja sama, tata usaha pimpinan dan protokol, serta kesekretariatan kepaniteraan;
- e. penelitian dan pengkajian perkara, pengelolaan Perpustakaan, serta pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi; dan
- f. pendidikan Pancasila dan Konstitusi.

3. Biro Perencanaan dan Pengawasan

Melaksanakan perencanaan, penyusunan rencana strategis, program kerja dan anggaran, analisis dan evaluasi, pengawasan administrasi umum dan administrasi peradilan, serta penataan organisasi dan tata laksana. Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Biro Perencanaan dan Pengawasan mempunyai fungsi:

- a. penyusunan rencana, rencana strategis, program kerja dan anggaran, serta analisis dan evaluasi kinerja;

- b. pelaksanaan pengawasan administrasi umum dan administrasi peradilan;
dan
- c. pelaksanaan penataan organisasi dan tata laksana, serta reformasi birokrasi.

3.1. Bagian Perencanaan, Analisis dan Evaluasi

Melaksanakan penyusunan rencana, rencana strategis, program kerja dan anggaran, serta analisis dan evaluasi kinerja dengan fungsi:

- a. penyiapan bahan penyusunan rencana, rencana strategis, program kerja dan anggaran, serta pelaksanaan ketatausahaan biro; dan
- b. penyiapan bahan analisis dan evaluasi kinerja.

3.1.1. Subbagian Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran

Mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penyusunan rencana, rencana strategis, program kerja dan anggaran, serta ketatausahaan biro.

3.1.2. Subbagian Analisis dan Evaluasi Kinerja

Mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan analisis dan evaluasi kinerja, analisis, evaluasi, dan penyusunan laporan kinerja.

3.2. Bagian Pengawasan, Organisasi dan Tata Laksana

Melaksanakan pengawasan administrasi umum dan administrasi peradilan, penataan organisasi dan tata laksana, serta reformasi birokrasi dengan fungsi:

- a. penatausahaan pengawasan administrasi umum dan administrasi peradilan; dan

- b. pelaksanaan penataan organisasi dan tata laksana, serta reformasi birokrasi.

3.2.1. Subbagian Pengawasan Internal

Mempunyai tugas melakukan penatausahaan pelaksanaan pengawasan administrasi umum dan administrasi peradilan

3.2.2. Subbagian Organisasi dan Tata Laksana

Mempunyai tugas melakukan penataan organisasi dan tata laksana, serta reformasi birokrasi

4. Biro Keuangan dan Kepegawaian

Melaksanakan pengelolaan keuangan dan pengembangan sumber daya manusia mempunyai fungsi:

- a. pengelolaan perbendaharaan, verifikasi dan akuntansi, serta penyusunan laporan keuangan; dan
- b. pengembangan pegawai, pelaksanaan administrasi hakim, serta administrasi dan kesejahteraan pegawai.

4.1. Bagian Keuangan

Bagian Keuangan mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan perbendaharaan, verifikasi dan akuntansi, serta penyusunan laporan keuangan mempunyai fungsi:

- a. pengelolaan perbendaharaan; dan
- b. pelaksanaan verifikasi dan akuntansi, serta penyusunan laporan keuangan.

4.1.1. Subbagian Perbendaharaan

Mempunyai tugas melakukan pengelolaan perbendaharaan.

4.1.2. Subbagian Verifikasi, Akuntansi, dan Pelaporan

Mempunyai tugas melakukan verifikasi dan akuntansi, serta penyusunan laporan keuangan

4.2. Bagian Administrasi Hakim dan Kepegawaian

Melaksanakan pengembangan pegawai, dan administrasi hakim, serta administrasi dan kesejahteraan pegawai mempunyai fungsi:

- a. pelaksanaan pengelolaan administrasi hakim, administrasi dan kesejahteraan pegawai, serta ketatausahaan biro; dan
- b. perencanaan dan pengembangan kebutuhan dan sistem manajemen kepegawaian, serta perencanaan dan pengembangan potensi dan kapasitas pegawai.

4.2.1. Subbagian Administrasi Hakim, dan Administrasi dan Kesejahteraan Pegawai

Mempunyai tugas melakukan pengelolaan administrasi hakim, administrasi dan kesejahteraan pegawai, serta pelaksanaan ketatausahaan biro.

4.2.2. Subbagian Pengembangan Pegawai

Mempunyai tugas melakukan perencanaan dan pengembangan kebutuhan dan sistem manajemen kepegawaian, pembinaan pegawai serta perencanaan dan pengembangan potensi dan kapasitas pegawai.

5. Biro Hubungan Masyarakat dan Protokol

Melaksanakan hubungan masyarakat, kerja sama, tata usaha pimpinan dan protokol, serta kesekretariatan kepaniteraan mempunyai fungsi:

- a. pelaksanaan hubungan masyarakat, hukum dan kerja sama, serta pengelolaan dokumentasi sejarah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi;
- b. pelaksanaan ketatausahaan pimpinan dan keprotokolan; dan
- c. pelaksanaan kesekretariatan kepaniteraan dan risalah.

5.1. Bagian Hubungan Masyarakat, Hukum dan Kerja Sama

Melaksanakan hubungan masyarakat, hukum dan kerja sama, serta pengelolaan dokumentasi sejarah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi:

- a. pelaksanaan hubungan masyarakat dan pengelolaan dokumentasi sejarah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi; dan
- b. penyusunan peraturan perundang-undangan, pemberian bantuan hukum untuk internal, penyusunan perjanjian dan pelaksanaan kerja sama, serta ketatausahaan biro.

5.2.1. Subbagian Hubungan Masyarakat

Melakukan hubungan masyarakat, peliputan, pemberitaan, dan penerbitan, serta pengelolaan dokumentasi sejarah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi.

5.2.2. Subbagian Hukum dan Kerja Sama

Mempunyai tugas melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan, pemberian bantuan hukum untuk internal, penyusunan perjanjian dan pelaksanaan kerja sama, serta ketatausahaan biro

5.2. Bagian Tata Usaha Pimpinan dan Protokol

Mempunyai tugas melaksanakan ketatausahaan pimpinan dan keprotokolan mempunyai fungsi:

- a. pelaksanaan ketatausahaan Ketua dan Wakil Ketua, Hakim, serta Sekretaris Jenderal; dan
- b. pelaksanaan keprotokolan.

5.2.1. Subbagian Tata Usaha Pimpinan

Mempunyai tugas melakukan ketatausahaan Ketua dan Wakil Ketua, Hakim, serta Sekretaris Jenderal.

5.2.2. Subbagian Protokol

Mempunyai tugas melakukan pelayanan keprotokolan kegiatan pimpinan, persidangan, dan tamu

5.3. Bagian Tata Usaha Kepaniteraan dan Risalah

Mempunyai tugas melaksanakan kesekretariatan kepaniteraan dan urusan risalah persidangan mempunyai fungsi:

- a. pelaksanaan ketatausahaan kepaniteraan; dan
- b. penyusunan, inventarisasi, dan dokumentasi serta pelayanan risalah persidangan

5.3.1. Subbagian Tata Usaha Kepaniteraan

Mempunyai tugas melakukan ketatausahaan kepaniteraan.

5.3.2. Subbagian Risalah

Mempunyai tugas melakukan penyusunan, inventarisasi, dan dokumentasi serta pelayanan risalah persidangan.

6. Biro Umum

Melaksanakan pengelolaan kerumahtanggaan, kearsipan dan ekspedisi, serta barang milik negara mempunyai fungsi:

- a. pengelolaan rumah tangga dan pengamanan dalam; dan
- b. pelaksanaan pengadaan barang/jasa, urusan perlengkapan dan barang milik negara, urusan fasilitas persidangan, serta urusan arsip dan ekspedisi.

6.1. Bagian Rumah Tangga dan Pengamanan Dalam

Mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan rumah tangga dan pengamanan dalam mempunyai fungsi:

- a. pengelolaan rumah tangga; dan
- b. pengelolaan pengamanan dalam

6.1.1. Subbagian Rumah Tangga

Melakukan pengelolaan rumah tangga kantor dan rumah jabatan.

6.1.2. Subbagian Pengamanan Dalam

Mempunyai tugas melakukan pengamanan persidangan, kantor, dan rumah jabatan.

6.2. Bagian Pengadaan, Perlengkapan, dan Fasilitas Persidangan, Arsip dan Ekspedisi

Melaksanakan pengelolaan pengadaan barang/jasa, urusan perlengkapan, dan urusan fasilitas persidangan, serta urusan arsip dan ekspedisi mempunyai fungsi:

- a. pengelolaan pengadaan barang/jasa, urusan perlengkapan, dan urusan fasilitas persidangan; dan
- b. pengelolaan arsip dan ekspedisi, serta ketatausahaan biro.

6.2.1. Subbagian Pengadaan, Perlengkapan, dan Fasilitas Persidangan

Mempunyai tugas melakukan pengadaan barang/jasa, pengelolaan perlengkapan dan fasilitas persidangan, serta penyusunan analisis kebutuhan, penatausahaan, penyimpanan, pendistribusian, pemeliharaan dan penghapusan barang milik negara.

6.2.2. Subbagian Arsip dan Ekspedisi

Melakukan pengelolaan persuratan, arsip dan ekspedisi, serta ketatausahaan biro.

7. Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi

Mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengkajian perkara, pengelolaan Perpustakaan, serta pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi mempunyai fungsi:

- a. penelitian;
- b. pengkajian perkara;
- c. penyiapan konsep pendapat hukum;
- d. penyusunan penafsiran putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. penyusunan yurisprudensi;

- f. penyusunan kaidah hukum;
- g. pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi;
- h. pengelolaan Perpustakaan;
- i. pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi; dan
- j. pelaksanaan ketatausahaan pusat.

7.1. Bidang Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Perpustakaan

Mempunyai tugas melaksanakan penelitian, pengkajian perkara, penyiapan konsep pendapat hukum, penyusunan penafsiran putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyusunan yurisprudensi, penyusunan kaidah hukum, pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, serta pengelolaan Perpustakaan.

7.2. Bidang Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi

Melaksanakan pengembangan, pemanfaatan, dan pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi.

7.3. Subbagian Tata Usaha

Melakukan ketatausahaan Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi.

8. Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi

Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi mempunyai fungsi:

- a. penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi; dan
- b. pengelolaan sarana, prasarana, dan ketatausahaan pusat.

8.1. Bidang Program dan Penyelenggaraan

Melaksanakan penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi

mempunyai fungsi:

- a. perencanaan dan pengembangan program dan kurikulum pendidikan, serta evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi; dan
- b. penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi.

8.1.1. Subbidang Program dan Evaluasi

Melakukan perencanaan dan pengembangan program dan kurikulum pendidikan, pengembangan tenaga pengajar, serta evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi.

8.1.2. Subbidang Penyelenggaraan

Melakukan penyelenggaraan pendidikan Pancasila dan Konstitusi.

8.2. Bagian Umum

Melaksanakan pengelolaan sarana, prasarana dan ketatausahaan pusat

mempunyai fungsi:

- a. penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, serta pengamanan dalam; dan
- b. pengelolaan keuangan, administrasi kepegawaian, arsip dan dokumentasi, serta ketatausahaan pusat.

8.3.1. Subbagian Sarana dan Prasarana

Melakukan penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, serta pengamanan dalam.

8.3.2. Subbagian Tata Usaha

Melakukan pengelolaan keuangan, administrasi kepegawaian, arsip dan dokumentasi, serta ketatausahaan pusat.

4.1.2.3. Pengajuan Permohonan ke MKRI

“Di Mahkamah Konstitusi dibentuk sebuah kepaniteraan dan sekretariat jenderal untuk membantu pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi“ sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 7.

Sedangkan untuk pengaturan lebih lengkapnya UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 7A ayat (1) mengatur “Kepaniteraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 merupakan jabatan fungsional yang menjalankan tugas teknis administratif peradilan Mahkamah Konstitusi.”

Lex superior derogat legi inferior, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Inilah salah satu prinsip dasar diberikannya wewenang *judicial review* kepada MA dan MKRI. “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.” (UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan Pasal 9 ayat (1). Proses yang harus dijalani oleh pencari keadilan untuk pengujian sebuah UU adalah masukkan proses hukum dan administrasinya yang diatur oleh MKRI. Pengajuan permohonan ke MKRI bisa dilakukan melalui online atau langsung ke MKRI.

UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK Pasal 1 angka 3 mengatur

Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai:

- a. pengujian undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. pembubaran partai politik;
- d. perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
- e. 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.

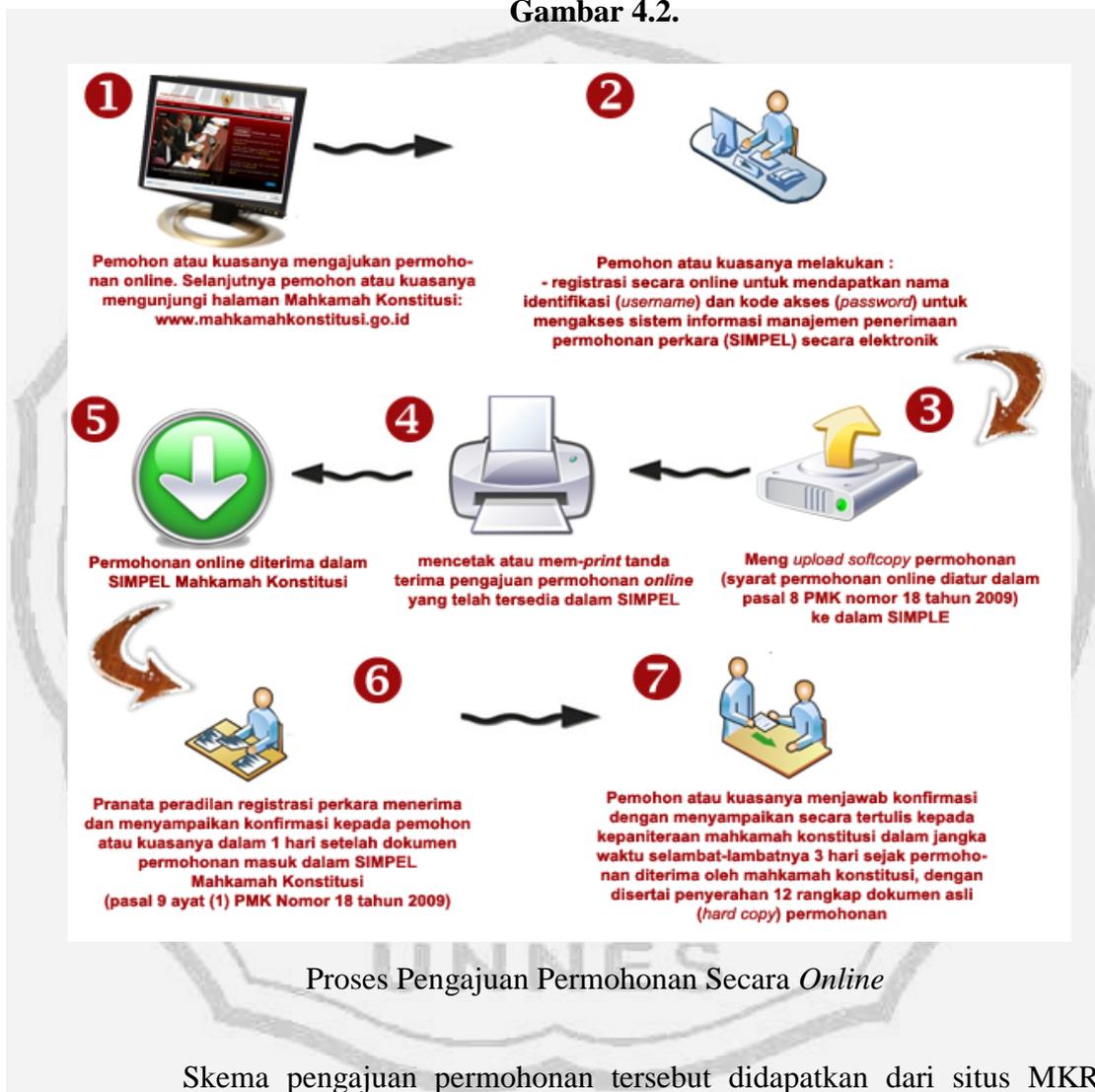
Sedangkan syarat untuk menjadi pemohon atas pengujian UU terhadap UUD diatur dalam

UU No. 23 Tahun 2004 Tentang MK Pasal 51 ayat (1) jo UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2004 Tentang MK Pasal 51 ayat (1), yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Gambar 4.2.



Skema pengajuan permohonan tersebut didapatkan dari situs MKRI, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.PendaftaranPemohonan> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:01 WIB.

Proses pengajuan permohonan secara *online* dilakukan melalui manajemen perkara *online* MKRI. Manajemen perkara *online* adalah aplikasi e-

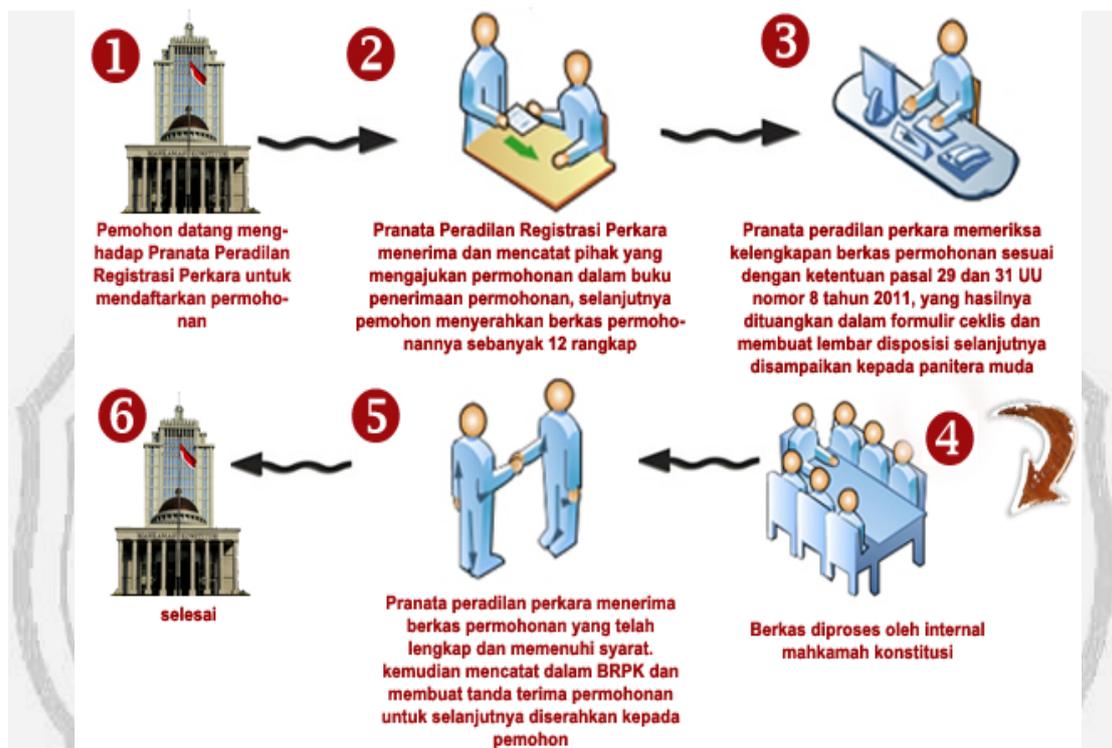
court yang diperuntukkan bagi masyarakat untuk mengajukan permohonan perkara melalui internet. Berikut ini adalah Prosedur pengajuan permohonan secara *online* yang dikutip dari situs MKRI <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=10>

diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:03 WIB, sebagai berikut:

1. Pemohon membuka laman (*website*) mahkamah konstitusi dengan alamat www.mahkamahkonstitusi.go.id dan memilih menu "**Permohonan Online**".
2. Mendaftar dengan mengisi identitas secara lengkap pada menu "**daftar pemohon**", dan mendapat *user name* serta *password*.
pemohon mengisi data diri pemohon, diawali mengisi *user name* dan *password*, (misal *user name* diketik "nama pemohon" kemudian diketik *password* "xxxxxx");
ingat: *password* anda merupakan kunci masuk aplikasi manajemen perkara online mahkamah konstitusi republik indonesia dan digunakan jika akan mengajukan lagi permohonan secara online;
3. Setelah selesai, anda akan login di manajemen perkara *online*, pilih yang sesuai dengan keinginan, melalui menu-menu berikut:
 - permohonan baru;
 - permohonan sebagai pihak terkait;
 - tambah dokumen (*upload*);
 - pengajuan saksi dan ahli;
 - penarikan kembali permohonan.
4. Setelah selesai mengisi data kemudian klik print, anda akan menerima tanda bukti pengiriman;
5. Menyerahkan bukti pendaftaran *online* dan dokumen permohonan asli kepada mahkamah konstitusi melalui kepaniteraan sebagai berikut:
 - untuk PUU, SKLN, PPP, dan *impeachment* dalam tenggat 3 (tiga) hari kerja setelah pendaftaran *online*;
 - untuk phpu (dpr dan dpd) dalam tenggat 3 x 24 jam setelah pendaftaran *online*;
 - untuk phpu presiden dan wakil presiden dalam tenggat 1 x 24 jam setelah pendaftaran *online*;

- o untuk pemilu kada dalam tenggat 3 x 24 jam setelah pendaftaran *online*;
- 6. Tidak dipenuhinya ketentuan pada angka 5 permohonan yang anda ajukan dengan sendirinya dihapus.

Gambar 4.3.



Proses Pengajuan Permohonan Secara Langsung

“Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi.” diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 29 ayat (1). “Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya dalam 12 (dua belas) rangkap.”

(UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 29 (2)).

Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:

- a. nama dan alamat pemohon;
- b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30; dan

c. hal-hal yang diminta untuk diputus.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 31 ayat (1))

“Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan tersebut.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 31 ayat (2)). Selanjutnya permohonan diajukan ke Panitera MKRI, “Buku Registrasi Perkara Konstitusi memuat antara lain catatan tentang kelengkapan administrasi dengan disertai pencantuman nomor perkara, tanggal penerimaan berkas permohonan, nama pemohon, dan pokok perkara.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 33), prosesnya sebagai berikut:

1. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 32 ayat (1) “Terhadap setiap permohonan yang diajukan, Panitera Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan kelengkapan permohonan.”
2. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 32 ayat (2) menentukan “Permohonan yang belum memenuhi kelengkapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dan Pasal 31 ayat (1) huruf a dan ayat (2), wajib dilengkapi oleh pemohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima pemohon.”
3. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 32 ayat (3) “Permohonan yang telah memenuhi kelengkapan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.”

Setelah permohonan dinyatakan lengkap prosesnya sebagai berikut:

1. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 34 ayat (1) “Mahkamah Konstitusi menetapkan hari sidang pertama, setelah permohonan dicatat

dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja.”

2. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 34 ayat (2) “Penetapan hari sidang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan kepada para pihak dan diumumkan kepada masyarakat.”
3. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 34 ayat (3) “Pengumuman kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan menempelkan salinan pemberitahuan tersebut di papan pengumuman Mahkamah Konstitusi yang khusus digunakan untuk itu.”
4. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 35 ayat (1) “Pemohon dapat menarik kembali permohonan sebelum atau selama pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dilakukan.”
5. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 35 ayat (2) “Penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan permohonan tidak dapat diajukan kembali.”

Dalam persidangan untuk memperkuat permohonannya, pemohon dapat mengajukan alat bukti. Sebagaimana disebutkan dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 36 ayat (1)

Alat bukti ialah:

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak;
- e. petunjuk; dan
- f. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

“Alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 36 ayat (2)). Sedangkan jika “Dalam hal alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang tidak dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum, tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 36 ayat (3)). Terkait alat bukti tersebut “Mahkamah Konstitusi menentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.” diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 36 ayat (4). Pertimbangan sah atau tidaknya alat bukti tersebut “Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain.” (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 37).

Selain diberikan hak untuk mengajukan permohonan pemohon juga diberikan kesempatan untuk melakukan penarikan perkara yang dimuat di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=13> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:09 WIB. Syarat-syarat penarikan kembali permohonan di mahkamah konstitusi, sebagai berikut:

1. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 35
 - a. Pemohon dapat menarik kembali permohonan sebelum atau selama pemeriksaan mahkamah konstitusi dilakukan.

- b. Penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan permohonan tidak dapat diajukan kembali.

2. Pasal 17 PMK No. 06/PMK/2005

- a. Dalam hal pemohon mengajukan permohonan penarikan kembali, rapat pleno permusyawaratan hakim atau panel hakim yang bersangkutan melalui rapat pleno permusyawaratan hakim memberikan rekomendasi kepada mahkamah untuk menerbitkan ketetapan ketua mahkamah.
- b. Ketua mahkamah menerbitkan ketetapan penarikan kembali yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, dengan memerintahkan kepada panitera untuk mencatat dalam brpk, yang salinannya disampaikan kepada pemohon.

Dalam pengajuan permohonan terdapat pengajuan saksi/ahli yang dapat dilakukan oleh pemohon yang prosesnya dimuat dalam <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=12> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:09 WIB dan <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=11> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:10 WIB memuat ketentuan mengenai pengajuan pihak terkait yang bisa dilakukan, sebagai berikut:

1. Ketentuan-ketentuan mengenai saksi, sebagai berikut:
 - a. Saksi adalah orang yang mengetahui peristiwa atau keadaan yang didengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri;

- b. Keterangan saksi adalah keterangan yang diberikan oleh seseorang dalam persidangan tentang sesuatu peristiwa atau keadaan yang didengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri;
- c. Saksi wajib dipanggil secara sah dan patut;
- d. Jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang sah meskipun sudah dipanggil secara patut menurut hukum, mahkamah dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan saksi tersebut secara paksa.
- e. Saksi yang telah dipanggil secara patut dan benar wajib hadir di persidangan yang telah ditentukan;
- f. Saksi yang akan diajukan dalam persidangan, terlebih dahulu harus menyampaikan *curriculum vitae* kepada Kepaniteraan Mahkamah sebelum pelaksanaan sidang;
- g. Sebelum memberikan keterangan saksi wajib mengangkat sumpah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- h. Saksi dapat diajukan oleh pemohon, Presiden/pemerintah, DPR, DPD, pihak terkait, atau dipanggil atas perintah mahkamah;

2. Ketentuan-ketentuan mengenai ahli, sebagai berikut:

- a. Ahli adalah orang yang dipanggil dalam persidangan untuk memberikan keterangan sesuai keahliannya;
- b. Keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan dalam persidangan;
- c. Ahli dapat diajukan oleh pemohon, Presiden/pemerintah, DPR, DPD, pihak terkait, atau dipanggil atas perintah mahkamah;

- d. Ahli wajib dipanggil secara sah dan patut;
- e. Ahli wajib hadir memenuhi panggilan mahkamah;
- f. Keterangan ahli yang dapat dipertimbangkan oleh mahkamah adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang tidak memiliki kepentingan yang bersifat pribadi (*conflict interest*) dengan subjek dan/atau objek perkara yang sedang diperiksa;
- g. Sebelum memberikan keterangannya, ahli wajib mengangkat sumpah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- h. Pemeriksaan ahli dalam bidang keahlian yang sama yang diajukan oleh pihak-pihak dilakukan dalam waktu yang bersamaan;

Terkait pengajuan saksi atau ahli diatur sebagai berikut:

- a. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 38 ayat (1) bahwa “Para pihak, saksi, dan ahli wajib hadir memenuhi panggilan Mahkamah Konstitusi.”
- b. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 38 ayat (2) bahwa “Surat panggilan harus sudah diterima oleh yang dipanggil dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan.”
- c. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 38 ayat (4) bahwa “Jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang sah meskipun sudah dipanggil secara patut menurut hukum, Mahkamah Konstitusi dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan saksi tersebut secara paksa.”
- d. UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 42 bahwa “Saksi dan ahli yang dipanggil wajib hadir untuk memberikan keterangan.”

3. Ketentuan-ketentuan mengenai pihak terkait, sebagai berikut:

- a. Pihak-pihak terkait adalah pihak-pihak yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan pokok permohonan;
- b. Pihak terkait terdiri atas pihak terkait langsung dan pihak terkait tidak langsung;
- c. Pihak terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak dan/atau kewenangan terpengaruh oleh pokok permohonan;
- d. Pihak terkait dapat diberikan hak-hak yang sama dengan pemohon dalam persidangan dalam hal keterangan dan alat bukti yang diajukannya belum cukup mewakili dalam keterangan dan alat bukti yang diajukan oleh Presiden/pemerintah, DPR, dan/atau DPD;
- e. Pihak terkait yang berkepentingan tidak langsung adalah:
 - Pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya;
 - Pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan dimaksud;
 - Pihak terkait harus mengajukan permohonan kepada mahkamah melalui panitera, yang selanjutnya apabila disetujui ditetapkan dengan ketetapan Ketua Mahkamah, yang salinanya disampaikan kepada yang bersangkutan;

- Dalam hal permohonan pihak terkait tidak disetujui, pemberitahuan tertulis disampaikan kepada yang bersangkutan oleh panitera atas perintah Ketua Mahkamah.

Terkait pengajuan pihak terkait diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK Pasal 38 ayat (3) bahwa “Para pihak yang merupakan lembaga negara dapat diwakili oleh pejabat yang ditunjuk atau kuasanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

4.1.3. Pertimbangan Hakim Konstitusi atas Putusan dalam Pengujian Perppu

MKRI sudah menguji dua Perppu yaitu:

- a. Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5051)
- b. Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No. 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4907)

Kedua Perppu tersebut sudah diputus dalam putusan yaitu:

1. Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK

Pengajuan permohonan atas Perppu tersebut bertanggal 4 Oktober 2009 yang terdaftar di Kepaniteraan MKRI tanggal 21 Oktober 2009 dengan

Nomor Registrasi (No. Reg.) yang telah diperbaiki dan diterima kembali di Kepaniteraan MKRI tanggal 11 November 2009.

Dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 disebutkan bahwa MKRI berwenang menguji Perppu dengan alasan sebagai berikut:

- a. Kedudukan yang sama antara UU dan Perppu sebagaimana disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1).
- b. Sesuai ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI jo. Pasal 10 huruf d UU No. 24 Tahun 2003 jo. Pasal 12 ayat (1) huruf d UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.”

Dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 (2010: 9) disebutkan

Bahwa penerbitan Perppu adalah hak subjektif Presiden, akan tetapi persyaratan-persyaratan pembuatan Perppu menjadi ranah publik termasuk para Pemohon karena akibat penerbitan Perppu oleh Presiden langsung mengikat warga negara dan menimbulkan akibat (implikatif) bagi warga negara. Sehingga persyaratan-persyaratan pembuatan Perppu, Presiden harus tunduk kepada maksud dan tujuan Pembuat Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembuatan Perundang-undangan;

Penetapan Perppu memang adalah hak subjektif Presiden tetapi pembentukan penetapannya harus tetap tunduk pada konstitusi dan UU yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam putusan ini juga disebutkan fakta dalam pembentukan Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Pembentukan Perppu hanya dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dimana segala sesuatu keadaan, peristiwa, perkara, urusan, masalah yang memungkinkan terjadinya bahaya bahkan bencana perang dan keadaan tersebut mengharuskan adanya tindakan walaupun pihak yang mengalami masalah tidak mau melakukan suatu tindakan tetapi harus dilakukan dengan paksa atau kekerasan meski tidak diketahui apakah hasilnya akan lebih baik atau menghasilkan kerugian yang lebih dan/atau masalah lain tetapi keadaan paksa tersebut justru bisa menjadi waktu terbaik untuk menyelesaikan setiap masalah. Hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebutlah yang mendorong Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU. Namun dalam pembentukan dan penetapan Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK “... sehari setelah menandatangani Perppu, Presiden melakukan kunjungan kerja keluar negeri, dan kembali ke Indonesia pada tanggal 1 Oktober 2009, artinya keadaan negara normal-normal saja. Jadi bukan kegentingan memaksa tetapi dipaksa genting;” (Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, 2010: 9).

Dua alasan lainnya yang disebutkan oleh pemohon dalam putusan ini adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK membuat Presiden dengan kewenangan

subjektifnya menetapkan Perppu telah melakukan intervensi independensi KPK.

- b. Sesuai dengan sistem pemerintahan Indonesia, Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan tidak dapat dibiarkan membuat interpretasi sendiri tentang ihkwal dan keadaan yang memaksa.

Dalam putusan ini ditegaskan bahwa materi Perppu seharusnya diatur dalam UU bukan materi yang melaksanakan UU. Karena pengaturan mengenai penetapan Perppu oleh Presiden berada dalam BAB Tentang DPR. Padahal DPR adalah lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk UU. Hal yang penting juga ditegaskan dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 (2010: 19) "... materi Perppu juga bukan materi UUD."

Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 (2010: 21-22), pemohon tidak memiliki kedudukan hukum atas pengajuan permohonan pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK (*legal standing*) ditolak dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. MKRI sejak Putusan No. 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2004 Tentang MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

2. Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 11 November 2009 telah menerima perbaikan permohonan para Pemohon. Permohonan dimaksud diperbaiki kembali (perbaikan kedua) dengan permohonan bertanggal 16 November 2009 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 November 2009. Terhadap perbaikan permohonan kedua tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa perbaikan permohonan para Pemohon bertanggal 16 November 2009 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 19 November 2009 telah melewati tenggat 14 hari sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 39 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK.

Oleh karena itu perbaikan permohonan kedua tersebut haruslah dikesampingkan dan Mahkamah hanya akan mempertimbangkan permohonan para Pemohon yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 11 November 2009;

3. Menimbang bahwa berdasarkan uraian mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dan kerugian para Pemohon tersebut di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- a. Para Pemohon yang berprofesi sebagai advokat tidak dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK. Jika pun para Pemohon mengalami kerugian, *quod non*, maka kerugian dimaksud tidak bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- b. Tidak ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan oleh para Pemohon dengan berlakunya Perppu 4/2009 yang dimohonkan pengujian;
- c. Tidak terdapat jaminan bahwa dengan dikabulkannya permohonan *a quo*, kerugian konstitusional sebagaimana yang didalilkan tidak lagi terjadi; Berdasarkan uraian di atas, para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, karena tidak dirugikan oleh berlakunya Perppu 4/2009 yang dimohonkan pengujian.

4. Menimbang bahwa oleh karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), maka pokok permohonan tidak perlu dipertimbangkan.

Selain pertimbangan diatas hakim konstitusi juga mempunyai pertimbangan kedudukan yang sama antara UU dan Perppu serta status, hubungan, dan akibat hukum baru dari Perppu berlaku mengikat umum sebelum disetujui oleh DPR menjadi UU. Sehingga berdasarkan pertimbangan hukum dan fakta di atas, hakim konstitusi berkesimpulan:

- a. Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- c. Pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

Dalam amar putusan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 tersebut “Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.”

Terhadap Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 Hakim Konstitusi Moh. Mahfud MD mempunyai alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Hakim Konstitusi Muhammad Alim mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*):

- a. Moh. Mahfud MD

Jika dirunut dari *original intent*, tafsir historik, tafsir gramatik, dan logika hukum seharusnya MKRI tidak bisa melakukan pengujian yudisial

(*judicial review*) atas Perppu terhadap UUD NRI 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan MKRI hanya menguji UU terhadap UUD. Pasal tersebut sangat jelas hanya menyebut UU dan tidak menyebut Perppu. Jika MKRI diperbolehkan menguji Perppu tentu UUD menyebut secara eksplisit pembolean tersebut sebab secara formal UUD NRI 1945 membedakan dan menempatkan secara berbeda penyebutan atau pengaturan antara UU dan Perppu. Konstitusi mengatur UU dalam Pasal 20 sedangkan Perppu diatur dalam Pasal 22.

Perppu itu sebenarnya adalah Undang-Undang yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa yang alasan-alasannya merupakan hak subjektif Presiden. Karena dibuat dalam keadaan genting UUD NRI 1945 melalui Pasal 22 menyatakan bahwa “Perppu itu harus mendapat persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya,” yang “apabila DPR tidak menyetujuinya maka Perppu itu harus dicabut atau dibatalkan,” tetapi “apabila DPR menyetujuinya maka Perppu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang.” Jadi kewenangan Mahkamah untuk menguji Perppu yang memang bermaterikan Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan apabila sudah diuji, dinilai, dibahas, atau apapun namanya dalam forum politik di DPR dan DPR menyetujuinya menjadi Undang-Undang. Jika DPR tidak menyetujui maka Perppu itu dicabut tetapi jika DPR menyetujui maka Perppu itu ditetapkan menjadi UU dan setelah menjadi UU inilah MKRI baru dapat melakukan pengujian yudisial atasnya. Keadaan genting itu artinya karena Perppu berisi UU tetapi dibuat dalam keadaan genting

maka DPR harus memberi penilaian atau melakukan pengujian politik (*political review*) lebih dulu, disetujui menjadi UU atau tidak. Kalau sudah menjadi UU barulah dapat diuji oleh MKRI.

Kajian-kajian akademik yang pernah berkembang di kampus-kampus pada tahun 2000-2001 menyebutkan, antara lain, bahwa pengujian Perppu oleh lembaga yudisial (*judicial review*) atau oleh lembaga lain (seperti yang pernah diberikan kepada MPR oleh TAP MPR No. III/MPR/2000) merupakan “perampasan” atas hak dan kewenangan konstitusional DPR yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Sebab sudah sangat jelas, Pasal 22 UUD NRI 1945 memberi hak kepada DPR untuk menilai sebuah Perppu pada persidangan berikutnya. Kesamaan level isi antara Undang-Undang dan Perppu tetap tidak dapat dijadikan alasan bagi lembaga selain DPR untuk menguji konstitusionalitas Perppu terhadap UUD NRI 1945, apalagi kalau kesamaan isi itu hanya karena Perppu diartikan sebagai “undang-undang dalam arti materiil,” sebab di dalam hukum tata negara semua jenis peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD sampai Peraturan Desa, adalah undang-undang dalam arti materiil.

Namun akhir-akhir ini ada perkembangan penting dalam ketatanegaraan sehingga saya ikut menyetujui agar Perppu dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MKRI terutama melalui titik tekan dalam penafsiran konstitusi. Kaitan antara perkembangan ketatanegaraan dan pengujian Perppu ini saya melihat perlunya penafsiran atas isi UUD NRI 1945 tidak hanya bertumpu pada *original intent*, tafsir historik, dan tafsir

gramatik melainkan harus menekankan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Perkembangan ketatanegaraan di lapangan yang menjadi alasan bagi saya untuk menyetujui dilakukannya *judicial review* terhadap Perppu oleh Mahkamah Konstitusi adalah hal-hal sebagai berikut:

- i. Akhir-akhir ini timbul perdebatan, apakah penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas Perppu oleh DPR dilakukan pada masa sidang berikutnya persis pada masa sidang setelah Perppu itu dikeluarkan ataukah pada masa sidang berikutnya dalam arti kapan saja DPR sempat sehingga pembahasannya dapat diulur-ulur. Dalam kenyataannya Perppu yang dimohonkan pengujian dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK baru dibahas oleh DPR setelah melampaui masa sidang pertama sejak Perppu ini dikeluarkan. Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK diundangkan pada tanggal 22 September 2009, sedangkan masa sidang DPR berikutnya (DPR baru, hasil Pemilu 2009) adalah tanggal 1 Oktober sampai dengan tanggal 4 Desember 2009, tetapi Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK tidak dibahas pada masa sidang pertama tersebut. Kalau Perppu tidak dapat diuji oleh MKRI maka sangat mungkin suatu saat ada Perppu yang dikeluarkan tetapi DPR tidak membahasnya dengan cepat dan mengulur-ulur waktu dengan berbagai alasan, padahal Perppu tersebut mengandung hal-hal yang bertentangan

dengan konstitusi. Oleh sebab itu menjadi beralasan, demi konstitusi, Perppu harus dapat diuji konstusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi agar segera ada kepastian dapat atau tidak dapat terus berlakunya sebuah Perppu.

ii. Timbul juga polemik tentang adanya Perppu yang dipersoalkan keabsahan hukumnya karena tidak nyata-nyata disetujui dan tidak nyata-nyata ditolak oleh DPR. Dalam kasus ini DPR hanya meminta agar Pemerintah segera mengajukan RUU baru sebagai pengganti Perppu. Masalah mendasar dalam kasus ini adalah bagaimana kedudukan hukum sebuah Perppu yang tidak disetujui tetapi tidak ditolak secara nyata tersebut. Secara gramatik, jika memperhatikan bunyi Pasal 22 UUD NRI 1945, sebuah Perppu yang tidak secara tegas mendapat persetujuan dari DPR “mestinya” tidak dapat dijadikan UU atau tidak dapat diteruskan pemberlakuannya sebagai Perppu, tetapi secara politis ada fakta yang berkembang sekarang ini bahwa “kesemestian” tersebut masih dipersoalkan, sehingga sebuah Perppu yang tidak disetujui oleh DPR (meski tidak ditolak secara nyata) masih terus diberlakukan sampai dipersoalkan keabsahan hukumnya karena dikaitkan dengan satu kasus. Dalam keadaan ini menjadi wajar jika Mahkamah diberi kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Perppu.

iii. Terkait dengan tidak disetujuinya sebuah Perppu oleh DPR ada juga pertanyaan, sampai berapa lama atau kapan sebuah Perppu yang tidak

mendapat persetujuan DPR harus diganti dengan UU Pencabutan atau UU Pengganti. Karena tidak ada kejelasan batas atau titik waktu maka dalam pengalaman sekarang ini ada Perppu yang tidak mendapat persetujuan DPR tetapi RUU penggantinya atau pencabutannya baru diajukan setelah timbul kasus yang berkaitan dengannya. Oleh sebab itu menjadi wajar pula, demi tegaknya konstitusi, MKRI diberi kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Perppu.

- iv. Dapat terjadi suatu saat Perppu dibuat secara sepihak oleh Presiden tetapi secara politik DPR tidak dapat bersidang untuk membahasnya karena situasi tertentu, baik karena keadaan yang sedang tidak normal maupun karena sengaja dihambat dengan kekuatan politik tertentu agar DPR tidak dapat bersidang. Bahkan dapat juga dalam keadaan seperti itu ada Perppu yang melumpuhkan lembaga-lembaga negara tertentu secara sepihak dengan alasan kepentingan yang memaksa sehingga ada Perppu yang terus dipaksakan berlakunya sementara persidangan-persidangan DPR tidak dapat diselenggarakan. Dengan memerhatikan kemungkinan itu menjadi wajar apabila Mahkamah diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Perppu.

Berdasarkan hal-hal tersebut, Mahfud MD menyetujui Perppu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi melalui penekanan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Penekanan pilihan atas penafsiran yang demikian memang agak mengesampingkan penafsiran historis dan gramatik, bahkan keluar dari *original intent* ketentuan tentang Perppu sebagaimana diatur di

dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Hal ini perlu dilakukan justru untuk melindungi kepentingan *original intent* pasal-pasal dan prinsip-prinsip lain yang juga ada di dalam UUD NRI 1945. Pilihan pandangan ini semata-mata didasarkan pada prinsip dalam menjaga tegaknya konstitusi yakni “tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.”

Mahfud MD setuju dengan pendapat tujuh hakim lainnya bahwa Perppu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi khusus permohonan Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvanklijke verklaard*) karena permohonan bersifat kabur (*obscuur*) dan pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*).

b. Hakim Konstitusi Muhammad Alim

Alasan-alasan ketidakberwenangan MKRI menguji Perppu:

- a. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman hanya menyebut, “Menguji undang-undang terhadap UUD.”
- b. Pasal 20 UUD NRI 1945 yaitu kewenangan membentuk UU, begitu pula Pasal 22A tentang kewenangan membuat Perppu, sudah lebih dahulu ada,

karena waktu mengubah Pasal 20 UUD NRI 1945 dilakukan pada Perubahan Pertama (1999) dan khusus ayat (5) pada Perubahan Kedua (2000); Pasal 22 UUD NRI 1945 tidak ada perubahan, sedangkan Pasal 24C ayat (1) dilakukan pada Perubahan Ketiga (2001), tetapi hanya menyebut, “Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;“

c. Pada waktu dirumuskannya Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, tata urutan perundang-undangan Indonesia menurut TAP MPR Nomor III/MPR/Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan adalah:

- UUD NRI 1945;
- Tap MPR;
- Undang-Undang;
- Perppu, dst.

Meskipun demikian, rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 hanya memberi kewenangan untuk, “Menguji undang-undang terhadap UUD;” Kewenangan menguji Undang-Undang (tanpa menyebut Perppu), terhadap UUD NRI 1945 dan Perubahannya dan TAP MPR yang menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) TAP MPR No. III/MPR/Tahun 2000 merupakan kewenangan MPR lalu dialihkan menjadi kewenangan MKRI berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, hanya sebatas menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, tidak termasuk menguji Perppu, tidak termasuk pula menguji TAP MPR.

Dengan pemberian kewenangan semula kepada MPR kemudian kepada MKRI hanya sebatas menguji Undang-Undang terhadap UUD walaupun waktu itu posisi Perppu di bawah UU, sedangkan posisi TAP MPR di atas UU menunjukkan dengan seterang-terangnya bahwa pembuat UUD, yakni MPR memang hanya menghendaki kewenangan MKRI untuk menguji UU terhadap UUD;

- d. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 tidak menyebutkan Perppu, berarti hal itu diserahkan kepada DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu Perppu pada sidang berikutnya sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Setelah disetujui menjadi UU barulah dapat diuji ke MKRI. Perppu tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dikeluarkan menyusul peristiwa yang dikenal dengan sebutan peristiwa 'Bom Bali', diuji di MKRI setelah disetujui DPR menjadi UU No. 16 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada Peristiwa Peledakan Bom Di Bali Tanggal 12 Oktober 2002, menjadi UU.
- e. Tata urutan perundang-undangan Indonesia yang sekarang berlaku sesuai ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU terbaru yaitu UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1)), yang memosisikan UU dan Perppu pada level yang sama (seperti dalam TAP

MPRS XX/MPRS/1966) itu dibentuk setelah selesainya Perubahan Keempat UUD NRI 1945 (Tahun 2002).

- f. Perubahan aturan yang lebih rendah tingkatannya dari UUD, misalnya TAP MPR Nomor III Tahun 2000, yang menetapkan tata urutan perundang-undangan yang meletakkan Perppu pada posisi di bawah UU, kemudian UU No. 10 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memosisikan UU pada level yang sama dengan Perppu dengan menggunakan garis miring (/), tidak dapat mengubah UUD NRI 1945, yakni Pasal 24C ayat (1) yang hanya menyebut kewenangan MKRI untuk antara lain menguji UU terhadap UUD, tanpa menyebut kewenangan menguji Perppu.
- g. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Kewenangan yang diberikan oleh yang berdaulat, harus dilaksanakan sesuai dengan UUD, tidak boleh menyimpang dari UUD NRI 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tertera dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang hanya sebatas menguji UU terhadap UUD, apabila ditambah dengan menguji Perppu, menurut saya dilaksanakan tidak menurut UUD, melainkan dilaksanakan menyimpang dari UUD;

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut Muhammad Alim berpendapat MKRI tidak berwenang mengadili permohonan pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK.

Jikalau muatan materi Perppu bukan muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang, atau materi muatan Perppu yang di luar kewenangan Presiden, atau jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi, misalnya Presiden mengeluarkan Perppu yang berisi atau materinya membekukan atau membubarkan DPR, karena bertentangan dengan Pasal 7C UUD NRI 1945, maka MKRI berwenang mengadakan pengujian Perppu tersebut, walaupun belum mendapat persetujuan atau penolakan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya, apalagi kalau materi Perppu itu adalah pembubaran DPR sudah tidak ada DPR yang menyetujui atau menolak Perppu tersebut.

Bahwa Perppu Nomor 4 Tahun 2009 masih dalam kewenangan Presiden serta tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Muhammad Alim berpendapat MKRI tidak berwenang menguji Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK, oleh karena itu permohonan para Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima.

2. Putusan MK No. 145/PUU/VII/2009 UU No. 6 Tahun 2009 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang BI jo. UU No. 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang BI dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK.

Putusan ini diajukan oleh Pemohon dengan surat yang bertanggal 27 Maret 2009 yang terdaftar di Kepaniteraan MKRI pada tanggal 1 April 2009 dengan No. Reg. 145/PUU-VII/2009 dan permohonan tersebut telah

diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 16 Desember 2009 yang diterima di Kepaniteraan MKRI pada tanggal 23 Desember 2009.

Dalam Putusan MK No. 145/PUU/VII/2009 Pemohon memohon kiranya Majelis Hakim MKRI yang berkenan memeriksa, mengadili dan memutus dengan putusan yang amarnya diantaranya memerintahkan Presiden untuk mencabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, karena sudah ditolak oleh DPR RI. Terdapat fakta menarik yang dituangkan pemohon dalam permohonannya. Terkait dengan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK, dalam Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 18 Desember 2008, DPR RI telah membuat keputusan bahwa Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK tidak diterima. Maka Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK telah terbukti ditolak dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat dan harus dicabut. Namun faktanya, Pemerintah tetap menganggap Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK tidak atau belum pernah ditolak oleh DPR RI, dengan alasan bahwa DPR RI tidak secara nyata menyatakan menolak, sebagian fraksi menyatakan menolak, sebagian menyatakan menerima, bahkan ada fraksi yang menyatakan belum menerima. Dalam Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009 (2010: 16-17) menyebutkan “... timbulnya ketidakpastian hukum, sehingga MKRI dengan kewenangannya sebagai pengawal dan penafsir tertinggi terhadap konstitusi (*The guardian and the interpreter of the constitution*), seyogianya dapat memberikan putusan demi kepastian hukum, sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945;”.

Namun berdasarkan pertimbangan hakim konstitusi bahwa para pemohon untuk pengujian Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK tidak memiliki kedudukan hukum dengan alasan sebagai berikut:

- a. Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK, khususnya Pasal 29 yang memberikan kekebalan hukum (imunitas) terhadap Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yaitu Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia atas tindakannya membuat keputusan atau kebijakan penyelamatan perbankan, sama sekali tidak berkaitan dengan hak konstitusional para Pemohon yang termaktub dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Para Pemohon selaku warga negara Indonesia tetap dapat melaksanakan hak-hak konstitusional dimaksud tanpa terhalangi oleh ketentuan Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 6 Tahun 2009 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang BI *juncto* UU No. 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang BI dan Pasal 29 Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK;
- b. Kerugian yang didalilkan oleh para Pemohon menurut MKRI tidak bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, serta tidak ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan dengan berlakunya Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 6 Tahun 2009 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas UU

No. 23 Tahun 1999 Tentang BI *juncto* UU No. 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang BI dan Pasal 29 Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK yang dimohonkan pengujian;

- c. Tidak terdapat jaminan dengan dikabulkannya permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan oleh para Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Bahwa dalam Putusan MK No. 145/PUU/VII/2009 Pemohon mengajukan permohonan untuk menguji dua peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. UU No. 6 Tahun 2009 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang BI;
- b. Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK.

Dalam hal ini hanya akan dikaji MKRI menyatakan berwenang atau tidak berwenang menguji Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Pada pasal ini adalah "sebagai pengganti Undang-Undang" artinya seharusnya materi tersebut diatur Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, konstitusi memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dan tidak memberikan hak kepada DPR. Apabila diserahkan kepada DPR

maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Hak Presiden dalam membuat Perppu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perppu oleh Presiden tergantung kepada penilaian subjektif Presiden dan tidak berarti secara absolut. Harus didasarkan kepada keadaan yang objektif. Saat kebutuhan akan UU sangat mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa. Presiden berhak menetapkan Perppu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perppu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara.

b. Adanya tiga syarat sebagai tolak ukur adanya kegentingan yang memaksa sebagai berikut,

- (i) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU;
- (ii) UU yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UU tetapi tidak memadai;
- (iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat UU secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup

lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan”.

- c. Karena yang diuji adalah Perppu pertimbangan hukum dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Pebruari 2010 atas Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK juga berlaku bagi pengujian Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK;

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, MKRI berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon.

MKRI memutuskan berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, para Pemohon tidak memenuhi syarat-syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK dan Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan MK No. 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, sehingga pokok permohonan para Pemohon tidak perlu dipertimbangkan;

MKRI berkesimpulan berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan tersebut, para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan, dan pokok permohonan tidak dipertimbangkan. Hingga MKRI menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Penetapan Perppu sudah jelas disebut adalah hak subjektif Presiden dan karena penetapan Perppu oleh Presiden langsung mengikat warga negara dan

menimbulkan akibat (implikatif) bagi warga negara. Persyaratan pembuatan dan penetapan Perppu oleh Presiden tetap akan tunduk kepada *original intent* UUD NRI 1945, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK, Pasal 29 ayat (1) huruf d UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara tegas dalam UUD NRI 1945 membedakan Perppu dengan Peraturan Pemerintah. Sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Tujuan rumusan pasal tersebut penetapan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Sedangkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”. Tujuan rumusan pasal tersebut adalah menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU.

Selain itu Perppu diatur dalam BAB tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk UU. Materi Perppu seharusnya adalah materi yang menurut UUD diatur dengan Undang-Undang dan bukan materi yang melaksanakan Undang-Undang. Namun faktanya Perppu tidak dimasukkan dalam materi UUD NRI 1945. Jika terjadi kekosongan UU karena adanya berbagai hal sehingga materi UU belum diproses untuk menjadi UU sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan UU. Namun situasi dan kondisi yang bersifat mendesak membutuhkan aturan hukum untuk segera digunakan

mengatasi masalah yang terjadi. Sesuai dengan Pasal 22 UUD NRI 1945 menyediakan kondisi tertentu dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang. Karena jika harus menunggu pembuatan UU untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk UU selayaknya proses biasa atau normal dengan dimulai tahap pengajuan RUU oleh DPR atau oleh Presiden akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi. Kondisi inilah sehingga UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu. Setelah ditetapkan oleh Presiden, nantinya jika dalam persidangan berikutnya DPR menyatakan setuju untuk menetapkan Perppu tertentu menjadi UU maka barulah MKRI bisa menguji UU tersebut.

Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yang pertimbangannya juga dimasukkan menjadi pertimbangan Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009. Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 menjadi yurisprudensi untuk menjawab pro dan kontra kewenangan pengujian Perppu oleh MK. Berdasarkan pertimbangan hakim konstitusi, UUD NRI 1945 memberikan celah kecil kepada MKRI untuk menguji UU. Namun satu hal penting yang perlu diperhatikan atas pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK bahwa MKRI menguji kedua Perppu tersebut tetapi hanya menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima dan kedua Perppu tersebut tidak terdapat perubahan sama sekali atas status hukumnya oleh putusan MKRI. Kedua Perppu tersebut tetap berlaku sebagai “Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang” .

Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 hanya pertimbangan hukum yang ke 5 (lima) dan 13 (tiga belas) yang menjelaskan kewenangan MKRI menguji Perppu. Pertimbangan kelima tersebut yaitu tentang kedudukan yang sama antara Perppu dan UU sedangkan pertimbangan ketiga belas tersebut adalah Perppu sebagai norma hukum baru akan melahirkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Selanjutnya akan dikaji bagaimana kekuatan pertimbangan hukum tersebut untuk memberikan kewenangan MKRI menguji Perppu.

Mengutip dari Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 (2010: 21)

Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD NRI 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi Undang-Undang.

Pernyataan ketiga belas dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 atas pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK tersebut menyatakan berlakunya Perppu menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Namun status, hubungan, dan akibat hukum baru tersebut terjadi

karena kekuatan hukum mengikat umum dari Perppu bukan kekuatan hukum yang mengikat umum dari UU. Meski mengatur mengenai UU tetapi Perppu mengatur sebagai pengganti UU bukan sebagai UU. Perppu bukanlah UU, Perppu adalah pengganti UU. Jika Perppu disebut sebagai UU dalam arti materiil. Setiap peraturan perundang-undangan dari UUD NRI sampai dengan Perda adalah peraturan dalam arti materiil. Materi UU yang diatur oleh Perppu ditetapkan oleh Presiden dalam kegentingan yang memaksa sehingga membutuhkan persetujuan dari DPR dalam persidangan berikutnya untuk dicabut atau tidak. Jika DPR menyetujuinya maka dengan proses pembentukan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan seperti UU, Perppu tertentu akan ditetapkan menjadi UU. Sebagai bentuk penegasan atas kewenangan MKRI menguji UU, pernyataan Mahfud MD dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 (2010: 27) menjadi acuan, “Jadi kewenangan Mahkamah untuk menguji Perpu yang memang bermaterikan Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan apabila sudah diuji, dibahas, atau apapun namanya dalam forum politik di DPR dan DPR menyetujuinya menjadi Undang-Undang.”

Pernyataan kelima dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 (2010: 17) atas pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK, sebagai berikut:

Menimbang bahwa dasar hukum dibuatnya Perpu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang”. Kemudian Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya disebut UU 10/2004, telah mendudukan Perpu

sejajar dengan Undang-Undang. Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 menyatakan, “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. ... dst”;

Alasan yang selalu dilontarkan agar MKRI bisa menguji Perppu adalah bahwa Perppu memiliki kedudukan yang sama dalam tata urutan (*hierarki*) dengan UU, sehingga dengan demikian, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK jo. Pasal 29 ayat (1) huruf d UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadakan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Alasan kedudukan yang sama dan materi yang sama antara Perppu dan UU tidak menjadi alasan konstitusional MKRI menguji Perppu. Karena konstitusi jelas tidak mengandung materi tentang Perppu dan tidak mengatur kewenangan lembaga yudisial untuk mengujinya. Indonesia sebagai negara hukum juga menganut supremasi hukum setelah adanya amandemen UUD NRI 1945. Konstitusi menjadi kiblat dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam mendudukan Perppu sama dengan UU itu disebutkan dalam UU bukan dalam UUD sehingga jelas tidak konstitusional. Pengujian UU hanya bisa dilakukan terhadap setiap ketentuan dalam UUD. Jika memang diberikan kesempatan untuk menguji Perppu maka dalam UUD NRI 1945 akan disebutkan kesempatan MKRI untuk menguji Perppu. Namun

kesempatan tersebut diberikan kepada DPR untuk menyatakan setuju atau tidak terhadap Perppu (materi UU yang disebut Perppu).

Pertimbangan hukum hakim konstitusi yang mengacu pada kedudukan yang sama Perppu dengan UU belum bisa menjadi jawaban kewenangan MKRI menguji Perppu. Mengingat batasan dan syarat mutlak yang diberikan konstitusi untuk MKRI yaitu hanya ketika sudah disetujui (Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945) menjadi UU barulah menjadi kewenangan MKRI mengujinya.

Konstitusi jelas membatasi kewenangan MKRI menguji UU hanya jika Perppu sudah mendapat persetujuan DPR. Batasannya sudah jelas sehingga apabila dipertanyakan konstusionalitas MKRI menguji Perppu maka sangat jelas tindakan hukum tersebut tidak konstitusional. Dikaitkan dengan ultra petita, pengujian Perppu oleh MKRI jelas bukan bagian dari ultra petita. Ultra petita pada dasarnya adalah pemberian putusan oleh hakim dari hal-hal yang dituntut dalam suatu perkara. Sedangkan dalam putusan dimuat jelas bahwa para pemohon dalam pengujian Perppu menuntut pengujian atas Perppu tersebut. Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK dan Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK, hakim konstitusi memutuskan bahwa para pemohon tidak memiliki kedudukan hukum atas permohonan pengujian Perppu. Meski MKRI menyatakan berwenang untuk memeriksa, menguji, dan memutus atas pengajuan permohonan pengujian Perppu tetapi atas Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002

Tentang KPK dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK tidak terdapat perubahan.

4.2. Pembahasan

4.2.1. Eksistensi Pembentukan Perppu oleh Pemerintah Terkait dengan Kewenangan MKRI dalam *Constitutional Review*

Selain permasalahan mengenai kandungan makna penggalan rumusan pasal “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, terdapat kandungan makna dari Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjadi permasalahan. Bagaimana tingkat kepentingan Presiden masuk dalam mempertimbangkan hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk mendorongnya menetapkan Perppu. Dalam menetapkan Perppu ada beberapa hal yang harus dipahami diantaranya:

- a. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (eksekutif) yang menjalankan pemerintahan. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden bisa menetapkan sebuah peraturan pemerintah sebagai pengganti UU (legislatif). Terdapat kewenangan legislatif pada eksekutif dalam keadaan tertentu.
- b. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan sebuah Perppu lebih luas daripada pernyataan bahaya. Hal ihwal kegentingan memaksa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 lebih luas daripada sekedar pernyataan keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD NRI 1945. “Segala sesuatu yang *“membahayakan”* tentu selalu bersifat “kegentingan yang memaksa”,

tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan” (Jimly Asshiddiqie, 2008: 207). Hal penting yang sangat perlu untuk diperhatikan adalah jika dalam keadaan bahaya Presiden baru bisa menetapkan Perppu (Pasal 12 UUD NRI 1945). “... Presiden dapat menetapkan Perppu kapan saja diperlukan. ... dalam kondisi negara dalam keadaan normal pun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat saja menetapkan suatu Perppu.” (Jimly Asshiddiqie, 2008: 207).

- c. Ketentuan mengenai “keadaan bahaya” yang ditentukan dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 “... lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*)” (Jimly Asshiddiqie, 2008: 207). Hal ihwal kegentingan memaksa dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 “... lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas” (Jimly Asshiddiqie, 2008: 207).

Jimly Asshiddiqie (2008: 207-208) menyatakan dalam bukunya Hukum Tata Negara Darurat bahwa

“... tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

- b. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
- c. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*);
- dan
- d. unsur keterbatasan waktu (*limited time*) tersedia.

Ketika ketiga unsur tersebut sudah terpenuhi maka dalam keadaan hukum yang sedang berjalan normal pun. Tindakan diluar koridor hukum normal (*freies ermessen*) bisa dilakukan demi menyelesaikan hal ihwal

kegentingan yang memaksa. Secara etimologi, *freies Ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *ermessen* mengandung makna memepertimbangkan, menilai, menduga, dan memeperkirakan. Jadi bisa disimpulkan, *freies ermessen* atau diskresi (*diskkresionare*) berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan memepertimbangkan sesuatu. Dalam pemerintahan istilah ini dipergunakan dan diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada UU. Diluar ketentuan UU, pejabat atau badan administrasi bisa melakukan tindakan demi terselesainya suatu masalah dalam waktu yang singkat.

“... menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum secara baik, maka Administrasi Negara memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam menyelesaikan masalah-masalah penting yang timbul dengan sekonyong-konyong, yang peraturan penyelesaiannya belum ada, atau belum dibuat oleh badan legislatif.”, menurut Siti Soetami (2007: 98) kemerdekaan yang diberikan kepada pejabat atau badan administrasi negara tersebut itulah yang disebut *freies ermessen*. Pernyataan hampir senada juga dinyatakan Mokhammad Najih dan Soimin (2012: 120) terkait kemerdekaan yang disebut *freies ermessen* bahwa “... menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri

terutama dalam menyelesaikan masalah-masalah yang penting yang timbul dengan tiba-tiba, yang peraturan penyelenggaraannya belum ada, atau belum dibuat oleh badan legislatif.”

Namun bukan berarti ketika diberikan legitimasi atau legalisasi untuk melakukan tindakan diluar koridor hukum yang normal (inisiatif sendiri menyelesaikan masalah yang timbul tiba) maka tindakan *freis ermessen* tidak bisa dilakukan melampaui batas. Jika tidak berlandaskan faktor dan alasan yang kuat, tidak diberikan ruang untuk melakukan inisiatif (menyelesaikan hal ihwal kegentingan yang memaksa) dalam administrasi negara jika pada akhirnya akan merugikan individu atau kelompok warga negara.

- d. Hal ihwal kegentingan yang memaksa yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menuntut langsung adanya peraturan pemerintah sebagai pengganti UU. Dalam bagian ini akan dijawab sebesar apa kepentingan Presiden bisa masuk dalam menetapkan sebuah Perppu. Jika dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 dituntut syarat-syarat objektif yang harus dipenuhi dalam pengaturan yaitu pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya. Maka dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa “... tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang ...” (Jimly Asshddiqie, 2008: 208).

Penilaian mengenai situasi dan kondisi negara berada dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa atau tidak berdasarkan penilaian subjektif dari Presiden. Dalam waktu yang ada, UU tidak dapat dibentuk dengan segera oleh legislatif maka sesuai dengan ketentuan dalam konstitusi Presiden diberikan kewenangan untuk membuat pengaturan materiil dalam bentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti UU. Mengenai Perppu tersebut akan diterima oleh DPR atau tidak bukanlah persoalan utama. Prioritas utama dalam penetapan Perppu adalah menyelesaikan permasalahan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Jika dalam pembentukan Perppu adalah berdasarkan penilaian subjektif dari Presiden sendiri maka jika sudah disetujui sebuah Perppu menjadi UU. Penilaian subjektif berubah menjadi penilaian objektif berdasarkan pertimbangan DPR dan pemerintah.

Setelah diuraikan semua kandungan makna dan penjelasan atas analisis hukum terhadap pembentukan Perppu. Selanjutnya akan dideskripsikan mengapa Presiden (eksekutif) diberikan kewenangan legislatif (menetapkan Perppu). Konstitusi memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU dan hak (wewenang legislatif) tersebut tidak diberikan kepada DPR karena apabila diserahkan kepada DPR sebagai lembaga perwakilan maka prosesnya akan memerlukan waktu yang lama. Padahal hal ihwal kegentingan memaksa menuntut tindakan yang segera dan tepat solusi. Pengambilan keputusan di DPR ada ditangan anggota, keputusan diambil melalui rapat-rapat DPR sehingga jika hak penetapan Perppu diberikan kepada DPR maka waktu yang cepat yang dituntut untuk membentuk dan menetapkan Perppu tidak

akan terpenuhi. Tuntutan tindakan segera dalam waktu yang terbatas menjadi alasan penting memberikan hak menetapkan Perppu kepada Presiden. Penilaian akan hal ihwal kegentingan yang memaksa oleh Presiden memang akan subjektif karena hak dan tanggung jawab diberikan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai dari paradigma dan sudut pandangnya sendiri hal ihwal kegentingan yang memaksa. Namun tetap menjadi perhatian bahwa hak tersebut tidak absolut karena penilaian Presiden yang objektif tetap harus didasarkan pada keadaan yang objektif demi upaya menyelesaikan hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Dengan diberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa oleh konstitusi. Presiden dalam keadaan tertentu memiliki kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU yang pada dasarnya DPR yang memiliki kekuasaan membentuk UU. Dalam menetapkan peraturan pemerintah oleh Presiden sebagai pengganti UU, Perppu membutuhkan proses dan tindakan yang sama dengan UU. Dengan ditandatangani oleh Presiden dan Menteri Hukum dan HAM, Perppu diundangkan dengan memasukkannya ke Lembaran Negara RI. Dalam hal ini Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK (Lembaran Negara RI Tahun 2009 No.132) dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK (Lembaran Negara RI Tahun 2008 No. 149) ditetapkan oleh Presiden dan diundangkan dengan dimasukkan dalam ke dalam Lembaran Negara.

Dalam pembentukan Perppu perlu diketahui apa faktor yang melatarbelakangi mekanisme, isi, dan proses pembentukannya sama dengan UU.

Bukti mekanisme, isi, dan proses pembentukan Perppu sama dengan UU terdapat dalam beberapa ketentuan pasal dalam UU yaitu:

1. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 11 “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.”

Sayangnya dalam Penjelasan Pasal 11 tersebut hanya disebutkan “Cukup jelas.”, tanpa menyebutkan apa alasan mengapa materi muatan dari Perppu sama dengan UU.

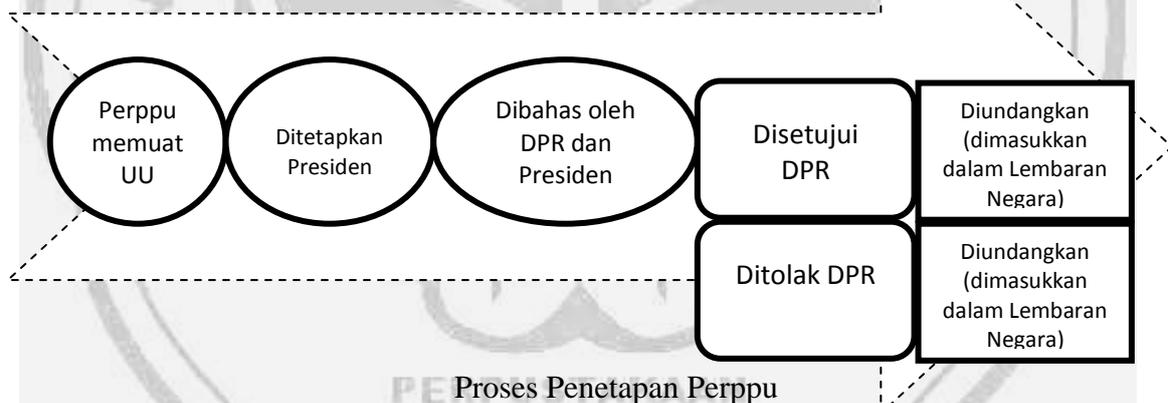
2. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71 ayat (1) “Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.”

UU adalah UU dalam arti formil, peraturan yang dibuat oleh lembaga yang diberikan wewenang oleh UUD NRI 1945 untuk membentuk UU dan isinya mengikat umum. Sedangkan Perppu adalah UU dalam arti materiil, peraturan yang dibuat bukan oleh badan pengundang-undang, tetapi isinya mengikat umum, sebagai contoh penetapan Perppu oleh Presiden.

Sesuai namanya yang disebutkan dalam konstitusi, Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti UU. Pada dasarnya, substansi Perppu adalah UU yang bentuknya peraturan pemerintah pengganti. Namun Perppu bukanlah UU hanya saja sebuah peraturan yang memuat isi UU. Sehingga karena memuat isi UU maka

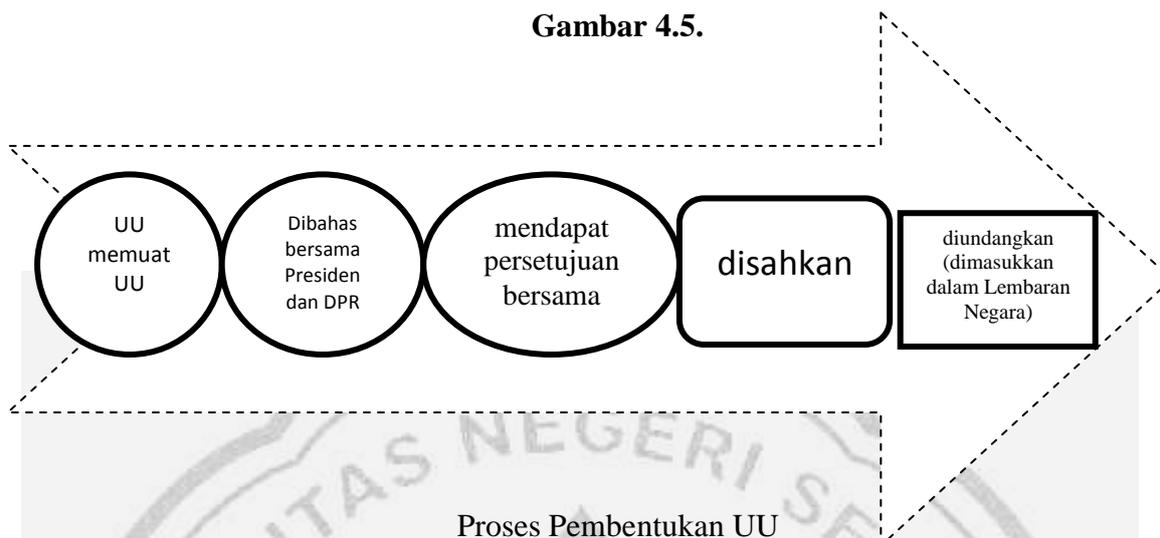
pembentukannya hingga proses pengesahannya disamakan dengan UU. Dalam rangkaian singkat penetapan Perppu dapat digambarkan dengan langkah pertama yaitu Perppu yang memuat materi UU ditetapkan oleh Presiden karena hal ihwal kepentingan yang memaksa. Setelah sempat berlaku mengikat secara umum dalam persidangan DPR berikutnya setelah Perppu berlaku maka Perppu akan dibahas. Jika mendapat persetujuan maka Perppu akan disahkan menjadi UU dengan memasukkannya dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara. Sedangkan jika tidak mendapat persetujuan dari DPR Perppu akan tetap diundangkan dengan isi pencabutan Perppu dengan memasukkannya dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Gambar 4.4.



Sedangkan rangkaian singkat pembentukan UU diawali dengan langkah pertama yaitu UU yang memuat materi UU dan proses pembentukannya oleh lembaga legislatif (DPR) membahas bersama rancangan UU yang diajukan oleh DPR atau Presiden. Setelah mendapat persetujuan bersama maka UU tersebut disahkan dan berlaku mengikat secara umum setelah disahkan menjadi UU dengan dimasukkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Gambar 4.5.



Proses Pembentukan UU

4.2.1.1. Kewenangan MKRI Menguji Perppu

MKRI memiliki kewenangan menguji UU dan pengujian yang dilakukan adalah uji materiil (*materiële toetsingsrecht*) yaitu terhadap isi peraturan dan uji formil (*formele toetsingsrecht*) yaitu pengujian terhadap prosedur pembentukan pembentukan format/bentuk peraturan. Jika memang diharuskan menguji Perppu, MKRI hanya bisa melakukan pengujian terhadap isi/substansi/materiil Perppu. Karena Perppu memiliki isi yang sama dengan UU atau dan Perppu adalah UU dalam arti materiil. Sedangkan untuk uji formil Perppu layaknya dilakukan oleh legislatif (*legislative review*) karena Perppu yang sudah ditetapkan membutuhkan pertimbangan dari DPR apakah layak untuk disetujui menjadi UU atau tidak.

Jika sebuah Perppu ingin dilakukan *judicial review* oleh MKRI maka layaknya jika Perppu sudah disetujui oleh DPR untuk menjadi UU dan diundangkan sebuah UU yang menyatakan Perppu tertentu menjadi sebuah UU. Perppu jika tidak disetujui oleh DPR dibentuk UU yang mengundang pencabutan Perppu. “Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang

Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.” (UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71 ayat (2)). Proses pencabutannya dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71 ayat (3) adalah sebagai berikut:

Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:

- a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
- b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Sejak awal pembentukan Perppu disamakan dengan Perppu sebagaimana diutarakan Jimly Asshiddiqie (2011: 59),

... maka DPR harus secara aktif mengawasi penetapan maupun pelaksanaan Perppu itu dilapangan jangan sampai bersifat eksekutif dan bertentangan dengan tujuan awal yang melatarbelakanginya. ... Perpp itu harus dijadikan sebagai objek pengawasan yang sangat ketat oleh DPR sesuai dengan tugasnya di bidang pengawasan. Dapat pula dipersoalkan, apakah selama berada dalam pengawasan DPR-RI, Perppu itu tidak dapat dinilai atau diuji oleh lembaga peradilan, yang dalam hal ini Mahkamah Konstitusi

Pengertian eksekutif dalam kutipan tersebut adalah pengawasan terhadap penetapan dan pelaksanaan Perppu diawasi agar tidak berlebihan dan melampaui batas. Dimuat dalam <http://kamusbahasaindonesia.org/eksesif#ixzz2KgkHTXVu> yang diakses pada hari Selasa tanggal 12 Februari 2013 pukul 19:46 WIB, kandungan makna eksekutif yaitu berkenaan dengan keadaan yang melampaui kebiasaan. Sehingga nantinya pada akhirnya saat dibahas dalam persidangan DPR akan mudah dipahami layaknya Perppu untuk disetujui menjadi UU atau tidak.

Sebagai hakim konstitusi yang menjabat di periode pertama dan kedua pernyataannya dapat menjadi bentuk penegasan bisa tidaknya Perppu diuji oleh MKRI, Jimly Asshiddiqie (2011: 59) dalam bukunya Perihal Undang-Undang menyatakan “Secara sepintas lalu, memang dapat dikatakan bahwa selama produk hukum tersebut masih berbentuk Perppu, belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang, upaya kontrol hukum (*norm control*) terhadap Perppu itu masih menjadi urusan DPR, belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi.”

Setelah Presiden diberikan hak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945). Jelas disebutkan dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”. Karena DPR masih diberikan kekuasaan untuk menyatakan setuju atau tidak dengan Perppu maka jelas secara konstitusional MKRI belum berwenang menguji UU. Kesempatan MKRI menguji UU hanya jika Perppu sudah disetujui oleh DPR dan disahkan menjadi UU.

“Akan tetapi kelak, apabila DPR telah menyatakan persetujuannya dan kemudian Perppu itu berubah status menjadi undang-undang, berulah undang-undang eks Perppu itu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi.” (Jimly Asshiddiqie, 2011: 59). Setelah proses disetujui atau tidak disetujui sebuah Perppu sudah dilalui maka MKRI sesuai kewenangannya berhak melakukan pengujian materiil dan formil terhadap UU (Perppu yang sudah disetujui menjadi UU).

Untuk merumuskan pasal-pasal dalam konstitusi pihak akademisi dari kalangan kampus juga diminta pendapatnya. Termasuk untuk merumuskan pasal kekuasaan kehakiman pada pembahasan kedua perubahan UUD NRI 1945. Pada Rapat Tim Kecil PAH I BP MPR RI, 8 Februari 2000 dengan agenda penyerapan aspirasi masyarakat masukan dan usulan disampaikan

Dari Universitas Islam Bandung (Unisba), melalui juru bicaranya, Rusli Iskandar, menyatakan.

... Mahkamah Agung harus menguji peraturan perundang-undangan yang tentu saja kita pengujian itu dalam rangka *back up* Undang Undang Dasar 1945.

Sampai hari ini nampaknya Undang Undang Dasar 1945 itu adalah peraturan tertulis tertinggi di dalam negara. Jadi kalau tertinggi mesti diselamatkan dari kemungkinan dikesampingkan oleh peraturan yang lebih rendah. Sehingga kami menganggap termasuk Ketetapan MPR pun mestinya harus dapat diuji, bukan hanya undang-undang.

Judicial review kepada Mahkamah Agung kalau perlu, disamping tadi sudah kami anggap sebagai *built in inheirent* dalam Kekuasaan Kehakiman, itu yang perlu adalah konstitusi. Siapa yang berwenang membuat aturan dalam konstitusi MPR? Jadi, MPR yang perlu memberikan bahwa kepada Mahkamah Agung, itu dalam Undang Undang Dasar, Mahkamah Agung diberi wewenang melakukan pengujian secara material bukan oleh Perma. Dan ini kalau Perma ini dibiarkan itu mengacaukan sistem perundang-undangan Indonesia, ini yang perlu dipertimbangkan. Sehingga perlu diangkat oleh MPR kalau memang Mahkamah Agung baru berani menguji peraturan itu,

kalau ada peraturannya, maka diangkat dari materi Perma satu itu kepada konstutisi, menjadi kaidah konstitusi. Karena ini memberi wewenang kepada lembaga negara. Secara teori wewenang itu hanya bisa diberikan oleh konstitusi dan konstitusi artinya diberikan oleh Undang Undang Dasar. Sehingga ini diberikan oleh Undang Undang Dasar, artinya ini MPR untuk memungkinkan membuat bagaimana memformulasikan wewenang hak uji kepada Mahkamah Agung dan kepada badan-badan peradilan lain yang lebih rendah.

Selain pendapat dari akademisi, Mahkamah Agung memberikan pendapatnya terkait perubahan judul BAB kekuasaan kehakiman dan Pasal 24 Ayat 1 dan Ayat 2 dalam UUD 1945. Pendapat disampaikan dalam rapat dengar pendapat antara MA dengan PAH I BP MPR di rapat ke-15, Kamis 17 Februari 2000.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Edisi Revisi) Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 87-88)

4.2.2. *Original Intent* Terkait Kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1)

UUD NRI 1945

Selain disebutkan dalam konstitusi, penegasan mengenai Indonesia sebagai negara hukum juga banyak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satunya dalam konsideran UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan "... untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional...". Salah satu bentuk pembangunan hukum nasional yaitu dibentuknya lembaga kekuasaan kehakiman yang baru sebagai pengawal konstitusi.

Pada masa perubahan dari pemerintahan yang otoriter ke demokrasi dan tuntutan masyarakat akan perubahan seperti yang terjadi di Indonesia, memberikan kesempatan untuk dibentuknya MKRI yang mandiri dan berdiri sendiri bukan menjadi bagian dari MPR atau MA. Seperti yang diinginkan oleh beberapa fraksi dalam sidang umum MPR. Wacana yang ingin meletakkan MKRI menjadi bagian MPR, menjadi pertanyaan bagaimana MKRI menjalankan fungsi dan kewenangannya sementara MPR hanya berkumpul dalam waktu tertentu saja dalam sidang tahunan atau sidang istimewa MPR. Sedangkan jika MKRI menjadi bagian MA, pada saat sidang umum MPR membahas perubahan UUD NRI 1945 tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan termasuk MA berada pada tingkat yang sangat memprihatinkan, karena dianggap gagal memberikan keadilan. Sehingga tidak tepat jika MKRI menjadi bagian MA. Alasan lain adalah jika MKRI menjadi bagian MA, tidak mungkin dalam mahkamah terdapat mahkamah lagi yang memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda. Kata mahkamah seharusnya dipergunakan oleh instansi yang memiliki kedudukan dan wewenang yang tertinggi. MKRI harusnya berdiri sendiri untuk menafsirkan konstitusi.

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). Pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden mengangkat hakim konstitusi melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003. Selanjutnya keesokan harinya hakim konstitusi melakukan pengucapan sumpah jabatan di

Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. MKRI mulai bekerja dengan pelimpahan perkara dari MA ke MKRI, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD NRI 1945.

“... pengujian konstusionalitas adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan itu diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara, termasuk Indonesia.” (Abdul Latif, 2009: 17). Dalam rangka pembangunan hukum nasional pengujian konstusionalitas diberikan kepada MKRI. Untuk membangun budaya hukum di masyarakat langkah awal yang paling penting untuk melakukan pembangunan hukum nasional. Maka setiap warga negara (pencari keadilan) diberikan kesempatan untuk mengajukan pengujian UU ke MKRI jika merasa hak konstusional dirugikan atas sebagian atau keseluruhan rumusan pasal dalam sebuah UU. Hal inilah adalah salah satu bentuk peradilan dari supremasi MPR menjadi supremasi hukum.

Sebagai negara hukum maka tentu supremasi hukum jelas menjadi harga mati. Setelah terjadi amandemen UUD NRI 1945, supremasi MPR berubah menjadi supremasi hukum dibuktikan dalam konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” pada perubahan ketiga amandemen pertama UUD NRI 1945 di Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 1-9 November 2001 diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

“Kehadiran MK sesungguhnya adalah manifestasi dari kedaulatan hukum yang dianut dalam UUD NRI 1945, dan juga secara tidak langsung merupakan penjawantahan dari kedaulatan rakyat dan kedaulatan Tuhan.” (Anwar C. 2008: 269).

Sayangnya meski rancangan telah dibuat dan dukungan pembentukan MKRI semakin menguat. Pembentukan MKRI gagal disepakati pada Sidang Tahunan MPR 2000. Hal ini disebabkan belum adanya kesepahaman di antara anggota PAH I MPR RI 2000 tentang konsepsi MKRI. Kedudukan MKRI dalam sistem ketatanegaraan, kewenangan yang akan diberikan serta hal-hal lain terkait dengan hakim dan rekrutmen hakim. Kegagalan MPR membentuk MK, pada akhirnya MPR memberikan kewenangan kepada dirinya sendiri, untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD sebagaimana diatur dalam Ketetapan No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Hingga akhirnya pada Sidang Tahunan MPR 2001 ditetapkan bahwa MKRI berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.

4.2.2.1. Kewenangan Judicial Review oleh MKRI terkait Kedudukan yang sama antara UU dan Perppu

Terkait kewenangan MKRI menguji UU terhadap UUD, saat ini mengalami permasalahan karena kedudukan yang sama antara UU dengan Perppu. Dalam Sidang Tahunan MPR 2001 MKRI ditetapkan berwenang hanya menguji UU terhadap UUD. Setelah melalui perdebatan panjang kewenangan tersebut diberikan kepada MKRI demi menjaga pembentukan UU yang

bertentangan dengan konstitusi dan proses pembentukan UU harus oleh lembaga yang berwenang serta mencegah pembentukan UU tersebut tidak sesuai dengan proses yang sudah ditentukan. Namun saat ini MKRI sudah menguji dan sudah memutus dua Perppu yaitu Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK dalam Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009.

Berdasarkan interpretasi atau penafsiran gramatikal jelas disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar ...”. Berdasarkan penafsiran historikal, setelah dilakukan pemeriksaan dan analisis atas risalah sidang perubahan UUD NRI 1945 dari Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 bahwa MKRI hanya berwenang menguji UU terhadap UUD. Kewenangan tersebut diberikan mencegah pembentukan UU yang bertentangan dengan UU diatas yang dalam hal ini adalah UUD (materil). Kewenangan menguji UU terhadap UUD juga untuk mencegah pembentukan UU yang tidak dilakukan oleh lembaga yang berwenang dan proses bertentangan dengan proses yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (formil).

Pada perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan lahirlah UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) yaitu:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dalam UU tersebut disebutkan kedudukan UU sama dengan Perppu. Hal ini ditegaskan dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (5) “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”. Secara hierarki kekuatan hukum UU sama dengan Perppu.

Pada tahun 2011 UU pembentukan peraturan perundang-undangan diperbaharui dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1), yang menentukan sebagai berikut:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (2) mengatur “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”. Lahirnya

UU baru tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut tetap menentukan kedudukan UU sama dengan Perppu. Permasalahan kedudukan tersebut tidak diberikan solusinya justru melahirkan permasalahan ketatanegaraan yang baru terkait lembaga mana yang berwenang menguji TAP MPR yang secara hierarki berada di atas UU. Pada saat diperdebatkan kewenangan pengujian UU terhadap UUD oleh MKRI, kewenangan untuk menguji TAP MPR juga sempat diusulkan untuk diberikan kepada MKRI bahwa “Anggota PAH lainnya, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP, menyampaikan MK berwenang menguji UU terhadap UUD dan Tap. MPR.” (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 551).

Kembali pada kedudukan yang sama antara UU dengan Perppu. Jelas bahwa Perppu bukan materi UUD. Karena jika MKRI diberikan kesempatan untuk menguji Perppu, tentu akan disebutkan dalam UUD NRI 1945. Perppu yang ditetapkan oleh Presiden justru masih akan menunggu persetujuan dari DPR (*legislative review*). Jika disetujui maka sebuah Perppu akan diundangkan menjadi UU dan pada saat itulah MKRI berwenang menguji Perppu yang sudah berubah menjadi UU (*judicial review*). Jelas disini kesempatan yang diberikan oleh konstitusi untuk melakukan *legislative review* dan *judicial review*.

Dalam kesempatan ini juga akan diselesaikan perdebatan karena adanya pro dan kontra penyebutan atas amandemen UUD NRI 1945, yaitu antara amandemen empat kali atas UUD NRI 1945 dan amandemen satu kali dengan empat kali perubahan atas UUD NRI 1945. Berdasarkan istilah yang dipakai dalam Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Edisi Revisi) yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. Dalam proses Sidang Umum MPR sejak tahun 1999-2002 juga istilah perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat dalam amandemen pertama yang dipakai. Dalam tulisan ini penulis ingin menegaskan bahwa yang benar adalah UUD NRI 1945 mengalami sekali amandemen dengan empat kali perubahan.

4.2.3. Pertimbangan Hakim Konstitusi atas Putusan dalam Pengujian Perppu

Hamdan Zoelva dari F-PBB “Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan tingkat pertama dan tingkat terakhir. Oleh karena itu putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan upaya apapun untuk membatalkannya.” (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010: 470).

MKRI sebagai lembaga kekuasaan kehakiman sebagai pengawal dan penafsir konstitusi memiliki kekuasaan negara yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan melalui putusannya yang bersifat final. Dalam hal ini akan dikaji faktor dan alasan yang melatar belakangi MKRI menguji Perppu. “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia” (UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 1 angka 1).

Dalam menafsirkan UU terhadap UUD NRI 1945 MKRI tidak bisa menafsirkan konstusionalitas UU hanya berdasarkan apa yang dirumuskan dalam redaksi pasal. Jika hanya berdasarkan pada redaksional saja (paradigma positivisme hukum), "... maka hakikatnya manusia diciptakan salah satunya untuk menjadi "budak" hukum (UUD NRI 1945)." (Mahrus Ali, 2010: 68). Hukum ada untuk manusia dan manusia hidup dengan menjalankan hukum tersebut serta hukum diberlakukan sesuai dengan perkembangan peradaban manusia. Prinsip dasar yang benar adalah manusia menemukan hukum untuk mengatur tata tertib sosial manusia sehingga hukum senantiasa berubah dan disesuaikan dengan perkembangan di masyarakat.

MKRI dalam menafsirkan tidak bisa hanya berlandaskan redaksional pasal UU saja tetapi juga memperhatikan aspek lain. Masyarakat memang menjalankan UU tetapi tetap harus diperhatikan apakah UU "... yang dibentuk adil atau tidak, bermanfaat atau tidak bermanfaat, dan memberikan kesejahteraan atau tidak." ((Mahrus Ali, 2010: 68). Memperhatikan redaksional sebuah pasal adalah salah satu bentuk aplikasi kepastian hukum. Namun sebelum sampai pada kepastian hukum, keadilan haruslah menjadi prioritas utama. MKRI sebelumnya harus memperhatikan aspek adil, manfaat, dan nilai kesejahteraan pasal tertentu dalam menguji UU kemudian kembali pada rumusan pasal barulah mengujinya terhadap UUD NRI 1945. MKRI tidak bisa hanya bermodalkan penafsiran saja tanpa memperhatikan rumusan dalam pasal.

Dalam pengujian Perppu oleh MKRI, jelas dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada

tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar ...”. Secara redaksional sudah jelas, konstitusi hanya memberikan kewenangan menguji UU terhadap UUD, tidak dengan Perppu. Dalam berita yang dimuat di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita.Berita&id=3680> yang diakses hari Selasa tanggal 04 September 2012 pukul 20:52 WIB, Mahfud MD selaku Ketua MKRI dan salah satu hakim yang menguji Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK menyatakan bahwa “Jika dirunut dari original intent, tafsir historik, tafsir gramatik dan logika hukum seharusnya MK tidak bisa melakukan pengujian yudisial (judicial review) atas Perppu. Sebab menurut pasal 24 C ayat 1 UUD NRI 1945 Mahkamah dalam pasal tersebut sangat jelas hanya menyebut undang-undang tidak menyebut Perppu”.

Untuk memperkuat pernyataan Mahfud MD, Muhammad Alim selaku hakim konstitusi menyampaikan *legal opinion* dalam berita yang dimuat di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita.Berita&id=3680> yang diakses hari Selasa tanggal 04 September 2012 pukul 20:52 WIB, “... Muhammad Alim mengatakan alasan-alasan ketidakberwenangan Mahkamah konstitusi menguji Perppu diantaranya adalah pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK (jo. UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK) Pasal 10 ayat (1) huruf a, UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 12 ayat (1) huruf a (UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 ayat (1)) hanya

menyebut “Menguji undang-undang terhadap UUD”.” Muhammad Alim juga memperkuat pernyataannya dengan menyatakan “... rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 hanya memberi kewenangan untuk “menguji undang-undang terhadap UUD”. Kewenangan menguji undang-undang tanpa menyebut Perppu terhadap UUD NRI 1945 tidak termasuk menguji Perppu, tidak termasuk pula menguji Tap MPR”.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sendiri sudah diubah penjelasannya pada Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Untuk Pasal 12 ayat (1) huruf a UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman sudah diubah menjadi Pasal 29 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu MKRI berwenang menguji UU terhadap UUD NRI 1945.

Kalau berbicara tentang *original intent* dari perumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, MKRI jelas hanya berwenang menguji UU terhadap UUD. *Original intent* itu sendiri maksudnya bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 terdapat tujuh asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah “dapat dilaksanakan.” Dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 huruf d, “Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa harus mempertimbangkan efektivitas Peraturan

Perundang-undangan tersebut dimasyarakat“, baik secara filosofis, dan sosiologis, maupun yuridis.” Ketika semua asas sudah terpenuhi terutama asas dapat dilaksanakan dalam pembentukan Perppu maka tidak akan terdapat permasalahan meski pada akhirnya bisa saja tidak disetujui oleh DPR.

Secara hierarki peraturan perundang-undangan kedudukan UU sama dengan Perppu. Ketika MKRI menguji dua Perppu, UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) sudah dirubah bahwa

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 11 juga menyebutkan “Materi muatan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.”, tanpa menyebutkan apa alasan mengapa materi muatan dari Perppu sama dengan UU. Namun berlandaskan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, Perppu hanya bisa diuji konstitusionalitas jika sudah disetujui menjadi UU dalam persidangan berikut oleh DPR. Prosesnya dalam Pasal 52 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.” Pasal 52 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan ”Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.”

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (3) dengan jelas menyatakan “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.” Sehingga dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52 ayat (4), apabila “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.” Pada saat inilah, UU yang awalnya adalah Perppu yang sudah mendapat persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna bisa dimohonkan ke MKRI untuk diuji materiil dan formil.

Namun “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.” (UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 ayat (1)).

Pemikiran Radbruch dalam Ruslan Saleh (1995: 39) dalam bukunya Abdul Latif (2009 : 22) menyebutkan :

Cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga berfungsi sebagai dasar dasar yang bersifat konstitutif, yaitu menentukan bahwa tanpa cita hukum maka hukum akan kehilangan makna sebagai hukum .

Berdasarkan pemikiran tersebut bisakah pengujian Perppu yang dilakukan oleh hakim konstitusi bertujuan pada cita hukum. Apakah pengujian Perppu yang dilakukan oleh MKRI sudah konstitusional atau tidak. Mungkin pemikiran Radbruch tersebut bisa menjadi dasar yang memberikan legitimasi dan legalisasi pengujian Perppu oleh MKRI dan memungkinkan ada ruang pembenaran terhadap tindakan hakim konstitusi dalam pengujian Perppu terhadap UUD NRI 1945.

Dalam bukunya Anwar C. (2008: 269) dalam melaksanakan wewenangnya MKRI harus “mematuhi prinsip-prinsip kedaulatan hukum dengan instrumennya:

- a. Negara hukum Indonesia;
- b. UUD NRI 1945;
- c. Memperhatikan rasa keadilan dari masyarakat sebagai pemilik kedaulatan rakyat yang percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.”

Setelah melakukan wawancara dengan salah satu hakim konstitusi (lihat Lampiran hal. 133), dasar pertama MKRI menguji suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya permohonan. Dalam pengujian Perppu, jika tidak ada pemohon yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan atas lahirnya Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK dan Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK maka MKRI tidak akan menguji Perppu.

Perpu lahir untuk mengisi *vacuum of law* atas kurang sempurnanya UU. Perppu akhirnya akan memberikan akibat hukum layaknya UU. Namun Perppu tersebut tidak akan langsung diuji oleh DPR, sehingga jika terdapat Perppu yang dinilai bertentangan dengan konstitusi dan merugikan hak konstitusionalnya. Keadaan ini tidak secara langsung memberikan kesempatan kepada MKRI untuk menguji Perppu. Pada saat itulah pemohon mengajukan permohonan pengujian Perppu dan jika syarat-syarat sudah terpenuhi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka barulah MKRI berwenang untuk menguji, menilai kedudukan hukum, dan kemudian akan memutus permohonan terkait Perppu yang diuji.

Mengenai pernyataan bahwa Perppu bukan materi UU maksudnya adalah Perppu mengatur mengenai materi UU yaitu dengan mencabut UU, merubah UU, dan/atau melengkapi UU. Sedangkan UU mengatur berbagai hal yang menjadi materi dari UUD (UU organik). Kedepannya masih akan terbuka kesempatan kepada MKRI untuk menguji Perppu jika ada permohonan dan *legal standing* pemohon terpenuhi. MKRI sebagai pengawal dan penafsir akhir UU telah akan menguji UU dan Perppu serta peraturan perundang-undangan lainnya yang

bertentangan dengan konstitusi. Meski dalam konstitusi hanya menyebutkan menguji UU tetapi hukum yang hidup sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat. Maka kedepannya para pencari keadilan bisa saja mengajukan permohonan pengujian atas Perppu serta peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan konstitusi karena masih akan terbuka kesempatan untuk diuji oleh MKRI dengan syarat dan ketentuan yang berlaku.

Secara normatif pengujian Perppu serta peraturan perundang-undangan lainnya yang dinilai bertentangan dengan konstitusi tidak akan pernah menjadi permasalahan sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Selama MKRI melakukan kewenangannya dalam jalur konstitusi. Jika nantinya dituntut amandemen atas UUD maka putusan MKRI akan menjadi pertimbangan penting. Sedangkan mengenai kedudukan PP sebagai pengganti UU (Perppu) jika masih menjadi permasalahan bisa saja diganti menjadi UU Darurat tergantung kebutuhan hukum yang dituntut oleh masyarakat.

BAB V

PENUTUP

5.1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dalam hal ini disimpulkan beberapa hal atas objek permasalahan yang telah dikaji, sebagai berikut:

1. Perppu ditetapkan oleh Presiden karena dalam waktu yang singkat dibutuhkan tindakan yang cepat dan tepat untuk menyelesaikan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Jika diserahkan kepada DPR yang merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk UU akan memakan waktu yang lama. Kebutuhan yang mendesak dan waktu yang terbatas mengharuskan adanya pembentukan Perppu. Jika pembentukannya diberikan kepada DPR akan menunggu proses rapat-rapat yang keputusannya berada pada kesepakatan setiap anggotanya. Presiden (eksekutif) yang seharusnya menjalankan kebijakan parlemen dalam hal ini (keadaan tertentu) memiliki kewenangan legislatif untuk menetapkan Perppu.

Perppu menjadi pilihan sulit untuk ditetapkan sebagai menjadi jalan alternatif dalam menyelesaikan permasalahan dalam ukuran hal ihwal kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian dari sudut pandang Presiden. Presiden memiliki pertimbangan subjektif atas keadaan yang objektif. Standar kegentingan yang memaksa dalam menetapkan Perppu dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 tidak menentukan syarat untuk dipenuhi.

Presiden dituntut untuk bertindak dengan segera. Presiden tidak harus menunggu waktu yang lama untuk menunggu akibat dari hal ihwal yang memaksa tersebut. Karena terdapat kemungkinan unsur kepentingan Presiden masuk dalam dalam penetapan Perppu. Presiden menetapkan Perppu tetap berdasarkan konstitusi sehingga kewenangan tersebut tidak absolut. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan Presiden dalam menetapkan Perppu. DPR tetap menjadi lembaga yang mengawasi penetapan Perppu, karena pada akhirnya akan dibahas oleh DPR dalam persidangan selanjutnya. Ketika DPR dan Presiden sepakat atas pertimbangan dalam menetapkan Perppu untuk mengatasi hal ihwal kegentingan yang memaksa. Maka Perppu tersebut akan ditetapkan menjadi UU melalui proses yang sama dengan pembentukan UU.

Perppu tetap diundangkan layaknya UU setelah ditandatangani oleh Presiden dan Menteri Hukum dan HAM kemudian dimasukkan dalam Lembaran Negara. Proses pembentukan Perppu menjadi UU juga sama dengan RUU menjadi UU. Kesamaan ini dikarenakan materi yang sama antara Perppu dan UU. Meski pada awalnya secara formil Perppu berbeda dengan UU. Setelah Perppu disetujui oleh DPR maka secara tidak langsung Perppu adalah UU, hanya saja menunggu proses pengesahan layaknya UU agar sebuah Perppu menjadi UU yang sah.

2. Wacana memberikan kewenangan menguji UU terhadap UUD lahir pada Sidang Tahunan MPR 2000. Pada awalnya kewenangan tersebut diwacanakan akan diberikan kepada MA. Namun pada sidang kedua pembahasan

perubahan UUD tersebut tidak ditegaskan akan diberikan kepada lembaga tertentu. Hingga dalam proses pembahasan di Sidang Tahunan MPR 2001 diwacanakan akan dibentuk lembaga baru yaitu MKRI yang juga diberikan kewenangan lainnya selain pengujian UU. Pemberian kewenangan menguji UU dilatarbelakangi adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara horisontal maupun vertikal. Pada saat itu kewenangan pengujian materiil saja yang diperdebatkan. Namun dalam perkembangannya MKRI melakukan pengujian materiil dan formil atas UU terhadap UUD pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final. Terkait dengan pengujian Perppu oleh MKRI hal tersebut sudah tidak konstitusional. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang yang akhirnya disebut Perppu bukan materi dari UUD yang ditentukan untuk diuji oleh MKRI dan jika MKRI diberikan kesempatan oleh konstitusi untuk menguji Perppu, tentu dalam konstitusi akan terdapat redaksi yang menyebutkan kesempatan MKRI mengujinya. Namun untuk Perppu bukan *judicial review* yang diberikan konstitusi justru *legislative review* oleh DPR.

Syarat MKRI dapat menguji Perppu adalah setelah DPR melakukan *legislative review*. Ketika DPR setuju menyatakan Perppu tertentu menjadi UU maka akan dibentuk suatu UU untuk menetapkan Perppu menjadi UU. Ketika Perppu sudah ditetapkan menjadi UU maka pada saat itulah MKRI sudah dapat menguji UU terhadap UUD.

3. Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK, tujuh hakim konstitusi menyatakan MKRI berwenang untuk menguji Perppu dengan pertimbangan kedudukan yang sama antara UU dengan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan Perppu sebelum disetujui DPR melahirkan status, hubungan dan akibat hukum baru layaknya UU. Sedangkan Mahfud MD menyatakan MKRI juga berwenang menguji Perppu dengan alasan yang berbeda (*concurring opinion*) yaitu terdapat kemungkinan Perppu tidak dibahas segera oleh DPR padahal bertentangan dengan konstitusi, kedudukan hukum Perppu yang tidak ditolak dan tidak disetujui oleh DPR, rentang waktu Perppu yang ditolak untuk dicabut atau diganti, dan eksistensi Perppu yang dibuat secara sepihak oleh Presiden dan tidak dapat disidangkan oleh DPR. Sedangkan Muhammad Alim berpendapat berbeda (*dissenting opinion*) menyatakan MKRI tidak berwenang menguji Perppu dengan alasan yaitu MKRI hanya berwenang menguji UU terhadap UUD tanpa menyebut Perppu, tata urutan perundang-undangan Indonesia saat merumuskan kewenangan MKRI menurut TAP MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan adalah:

- UUD 1945
- Tap MPR
- Undang-Undang
- Perppu, dst

Perppu diserahkan kepada DPR untuk disetujui atau tidak disetujui, kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan UUD dan UUD memberikan kewenangan kepada MKRI untuk menguji UU. Sedangkan dalam Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang JPSK hakim konstitusi menyatakan berwenang menguji Perppu berdasarkan pertimbangan hakim pada Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 MKRI yang berpendapat perubahan yang penting telah dilakukan (*mutatis mutandis*) atas pengujian Perppu.

5.2. Saran

Berdasarkan pada hasil penelitian, pembahasan dan simpulan tersebut, penulis memiliki saran-saran yang ingin disampaikan sebagai berikut:

1. Besarnya kemungkinan masuknya kepentingan Presiden dalam penetapan Perppu. DPR sebagai lembaga legislatif dengan fungsi pengawasan yang diberikan oleh konstitusi harus meningkatkan pengawasan terhadap penetapan Perppu. Karena tidak adanya batasan yang jelas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan menetapkan Perppu.
2. Alasan yang selalu dipakai untuk membuka jalan MKRI menguji Perppu adalah kedudukan yang sama antara Perppu dengan UU. Secara materi memang sama tetapi sebenarnya UU lebih tinggi kedudukannya dari Perppu. Karena Perppu harus menunggu disetujui oleh DPR agar kedudukannya menjadi UU. Untuk menghindari permasalahan ketatanegaraan kedepannya DPR seharusnya membentuk UU baru yang membedakan kedudukan antara

UU dengan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan kedudukan keduanya dibedakan.

3. Lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bukannya menyelesaikan permasalahan kedudukan yang sama antara UU dan Perppu. Justru melahirkan masalah baru yaitu hadir kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Melahirkan permasalahan ketatanegaraan baru, lembaga mana yang akan memiliki kewenangan menguji TAP MPR. MKRI berwenang menguji UU terhadap UUD sedangkan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Maka dalam hal ini jelas terjadi kekosongan hukum. DPR dengan fungsi legislasi dan kekuasaan membentuk UU harus dengan segera memperbaharui UU tersebut. Menghilangkan TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan atau segera mengatur hal-hal yang diatur dalam TAP MPR kedalam UU.
4. MPR yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD perlu melakukan amandemen demi memperjelas kewenangan lembaga yudikatif terhadap pengujian TAP MPR dan Perppu. Kedudukan UU dan Perppu sama, terkait kewenangan MKRI seharusnya kedudukannya dibedakan atau dalam konstitusi MKRI diberikan kewenangan untuk menguji UU dan Perppu serta menghilangkan kewenangan DPR (*legislative review*) untuk membahas Perppu dalam persidangan berikutnya. Beberapa TAP MPR yang masih berlaku mengharuskannya kembali masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga perlu diberikan kewenangan kepada lembaga

kekuasaan kehakiman MK atau MA untuk mengujinya demi langkah preventif terjadi permasalahan hukum kedepan.

5. MKRI lembaga pengawal konstitusi dan penafsir terakhir konstitusi harusnya melakukan langkah konstitusional terkait hal uji yang diberikan konstitusi. Sebelumnya sudah ada Perppu yang diuji oleh MKRI sehingga terdapat kemungkinan kedepannya MKRI akan menguji Perppu lagi bahkan menguji TAP MPR. Jelas dalam UUD NRI 1945, MKRI berwenang menguji UU terhadap UUD tidak dengan Perppu maupun TAP MPR.

6. Tujuan utama pemberian kewenangan pengujian UU terhadap UUD adalah untuk mencegah adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi. Maka MPR dan DPR mewadahi MKRI untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi melalui pembentukan UU oleh DPR dan amandemen UUD NRI 1945 oleh MPR. Hal tersebut berlandaskan pada pemikiran hukum yang progresif dan berdasarkan pertimbangan yuridis dan sosiologis yang jelas. Sehingga MKRI memiliki landasan hukum yang jelas dan tegas yang tidak bisa terbantahkan atas pengujian Perppu yang pernah dilakukan dan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan lainnya terhadap UUD NRI 1945.

7. Landasan pertama adanya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi adalah ada permohonan dengan pemohon yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan. Selama adanya

permohonan, MKRI bisa melakukan pengujian atas UU dan Perppu atau peraturan perundang-undangan lain yang bertentangan dengan konstitusi yang kedepannya memberikan kesempatan kepada hakim konstitusi untuk mengujinya sebagai penafsir akhir konstitusi. Maka masyarakat, untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan pembentukan dan penetapan peraturan perundang-undangan. Jika merasa hak konstitusionalnya dirugikan segera melakukan pengajuan permohonan ke MKRI. Nantinya akan kembali pada hakim konstitusi yang akan menilai kedudukan hukum pemohon terpenuhi atau tidak dan memberikan putusan sesuai konstitusi.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adi, Rianto. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta. Granit
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta. Yarsif Watampone
- . 2008. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta. Rajawali Press
- . 2010. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta. Sinar Grafika
- . 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika
- . 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. RajaGrafindo Persada
- Azhary, Muhammad Tahir. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta. Prenada Media
- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada
- C., Anwar. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945 Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*. Bandung. In-TRANS
- Daulay, Ikhsan Rosyada Parluhutan. 2006. *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta. PT Rineka Cipta.
- Dicey, A.V., 1952. *Introduction To The Study of The LAW OF THE CONSTITUTION*. London. Macmillan and Co, Limited
- Hoesein, Zainal Arifin. 2009. *Judicial Review di Mahkamah Konstitusi Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta. RajaGrafindo Persada
- Huda, Ni'matul. 2011. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta. FH UII Press
- . 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta. FH UII Press

- Ibrahim, Johnny, 2007. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya. Bayumedia
- Latif, Abdul. 2009. *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)*. Yogyakarta. Kreasi Total Media
- Mahfud MD, Moh. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta. PT Rineka Cipta
- , 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta. PT Asdi Mahastya
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Penelitian Hukum Normatif*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti
- Najih, Mokhammad dan Soimin. 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia: Sejarah, Konsep Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*. Malang. Setara Press
- Ranadireksa, Hendarmin. 2002. *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*. Jakarta. PT Dyatama Milenia
- Rodiyah. 2011. *Teknik Perundang-undangan*. Semarang. Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta. Universitas Indonesia
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990 *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Soetami, Siti. 2007. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Bandung. Refika Aditama
- Strauss, Anselm dan Corbin, Juliet. 2003. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif Tatalangkah dan Teknik-Teknik Teoritisasi Data*. Diterjemahkan oleh Muhammad Shodiq dan Imam Muttaqien. Yogyakarta. Pustaka Pelajar Offset
- Suharso dan Retnoningsih, Ana. 2011. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Lux)*. Semarang. Widya Karya
- Sutiyoso, Bambang dan Puspitasari Sri Hastuti. 2005. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta. UII Press
- Tanya, Bernard L. 2011. *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*. Yogyakarta. Genta Publishing
- Thaib, Dahlan dkk. 2001. *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada

Dokumen Ilmiah

Ali, Mahrus. Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran yang Progresif. *Jurnal Konstitusi* Volume 7 Nomor 1, Februari 2010. 67-90

Gaffar, Janedjri M. *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum*. Artikel dipresentasikan pada Studium General dalam rangka Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 26 November 2011.

Kusumaningrum, Daniek Okvita. 2009. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Skripsi, FH UNS Surakarta

Mahkamah Konstitusi. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Edisi Revisi)*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Martitah dan Hery Abduh. 2010. Negara dan Negara Hukum. Materi Kuliah yang disampaikan pada perkuliahan *Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

Nazriyah, Riri. 2010. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 17 Juli 2010 :383-405.

Wardaya, Manunggal K. 2010. Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. *Jurnal Konstitusi* Volume 7 Nomor 2, April 2010 : 19-45.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2008 Tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Situs/Web

Ghoffar, Abdul. 2012. Menembus Lorong Original Intent. <http://www.abdulghoffar.com/2012/01/menembus-lorong-original-intent.html> diakses pada tanggal 31 Oktober 2012 hari Rabu pukul 14:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita.Berita&id=3680> yang diakses hari Selasa tanggal 04 September 2012 pukul 20:52 WIB

Mahkamah Konstitusi. Pengajuan Perkara. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=10> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:03 WIB

Mahkamah Konstitusi. Pengajuan Pihak Terkait. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=11> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:10 WIB

Mahkamah Konstitusi. Pengajuan Saksi/Ahli. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=12> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. Permohonan Online. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=2> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:02 WIB

Mahkamah Konstitusi. Proses Pendaftaran Permohonan. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.PendaftaranPermohonan> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:01 WIB

Mahkamah Konstitusi. Penarikan Perkara. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.TataCara&id=13> diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. Rekapitulasi Perkara Pengujian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum 2009.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPU>
diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang.
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>
diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>
diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. Rekapitulasi Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN>
diakses pada hari minggu tanggal 22 Februari 2013 pukul 22:09 WIB

Mahkamah Konstitusi. Struktur Organisasi.
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.StrukturOrganisasi&id=4>
diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:22 WIB

Mahkamah Konstitusi. Visi dan Misi.
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=2>
diakses pada hari minggu tanggal 10 Februari 2013 pukul 18:23 WIB

Patawari. 2009. Proses Penemuan Hukum.
<http://patawari.wordpress.com/2009/03/12/proses-penemuan-hukum/>
diakses pada tanggal 14 Januari 2013 hari Senin pukul 16:39 WIB

Zamroni, Mohammad. 2011. Mengukur Konseptualitas Pengujian Perppu.
<http://www.djpp.depkuham.go.id/htn-dan-puu/1009-mengukur-konseptualitas-pengujian-perppu.html>
diakses pada tanggal 13 Desember 2011 hari Selasa pukul 13:56 WIB



LAMPIRAN-LAMPIRAN



**EKSISTENSI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
(PERPPU)**

(Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)

Hutasoit, Bolmer Suryadi. 2013. *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)*. Skripsi. Prodi Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing I, Drs. Sartono Sahlan, M.H. Pembimbing II, Arif Hidayat, S.H.I., M.H. 215 halaman.

Kata Kunci: *Judicial Review*, **Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Perppu**

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan MKRI memiliki kewenangan *judicial review* UU terhadap UUD. Namun kedudukan yang sama UU dan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi perdebatan. Berdasarkan hal tersebut permasalahan yang akan diteliti adalah eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *constitutional review*, *original intent* terkait kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, dan pertimbangan hakim konstitusi atas putusan dalam pengujian Perppu. Untuk mendapatkan jawaban atas rumusan masalah tersebut dalam penulisan ini metode penelitian yang dipergunakan penelitian kualitatif dengan jenis penelitian yang deskriptif. Sedangkan untuk analisa data dipergunakan penelitian hukum normatif (*legal research*). Untuk spesifikasi atau tipe penelitiannya adalah kualitatif deskriptif. Dalam penelitian akan difokus apa yang menjadi alasan terjadinya pengujian terhadap Perppu. Dengan sumber data, sumber hukum primer, sekunder, dan tersier. Data-data tersebut dikumpulkan dengan studi kepustakaan, dokumentasi, dan wawancara.

Nama pewawancara : Bolmer Suryadi Hutasoit
Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
Tanggal wawancara
Jam Wawancara (informan ditemui/tidak ditemui)

Pendahuluan

Daftar pertanyaan ini terdiri dari beberapa pertanyaan yang dihasilkan berdasarkan Desain Bahan Hukum Primer (Studi *Legal Documentation*) dan Desain Bahan

Hukum Sekunder (Studi Literatur). Pertanyaan ini ditujukan kepada hakim konstitusi terutama hakim konstitusi yang terlibat dalam putusan pengujian Perppu.

Penulis berharap bisa bertemu langsung dengan responden dan setiap pertanyaan dapat dijawab responden secara langsung dengan wawancara. Namun apabila responden membutuhkan waktu sendiri untuk menjawab, mengingat tanggungjawab dan kompetensi responden sebagai hakim konstitusi. Penulis memohon bantuan responden untuk menjawab pertanyaan tersebut dan mohon untuk mengirimkannya kembali dengan ditulisi identitas responden dan dibubuhi tandatangan dan stempel instansi. Penulis telah melampirkan amplop kosong yang sudah ditulisi alamat penulis, untuk mempermudah responden mengirimkan kembali pertanyaan yang telah dijawab.

Terimakasih penulis ucapkan atas bantuan responden dalam proses penelitian yang dikerjakan penulis untuk menyelesaikan tugas akhir kuliah. Namun tidak semata-mata hanya untuk menyelesaikan studi, penulis juga berharap bantuan responden dalam menjawab pertanyaan tersebut bisa membantu penyelesaian permasalahan hukum saat ini.

Nama Responden :
 Umur :
 Jenis Kelamin :
 Alamat :
 No. Telp :
 Jabatan :
 Instansi :
 Tandatangan :
 Stempel instansi :

 Tanggal wawancara
 Jam wawancara (informan ditemui/tidak ditemui)

Tujuan Penelitian

4. Mendeskripsikan eksistensi pembentukan Perppu oleh pemerintah terkait dengan kewenangan MKRI dalam *constitutional review*.
5. Menggambarkan *original intent* lahirnya kewenangan MKRI dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.
6. Mengidentifikasi pertimbangan hakim konstitusi dalam pengujian Perppu dan faktor yang melatarbelakangi MKRI dalam pengujian Perppu.

Daftar Pertanyaan

Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Pengujian Perppu dan Faktor yang Melatarbelakangi MKRI dalam Pengujian Perppu

1. Apa yang menjadi alasan Anda (hakim konstitusi) melakukan pengujian terhadap Perppu (*Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)* dalam Putusan MKRI Nomor: 138/PUU-VII/2009 dan *Perppu No. 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK)* dalam Putusan MKRI Nomor: 145/PUU-VII/2009)?
2. Pertimbangan hakim konstitusi yang banyak diangkat di media adalah mencegah *vacuum of law*, apakah alasan itu cukup untuk melakukan pengujian terhadap Perppu tersebut?
3. Apakah tidak ada pertimbangan lain yang melandasi kuat MKRI menguji kedua Perppu tersebut?
4. Apakah ada faktor lain (situasi dan kondisi hukum pada saat pengujian Perppu yang mendorong) yang melatarbelakangi MKRI menguji kedua Perppu tersebut?
5. MKRI berwenang menguji UU terhadap UUD NRI 1945, Apakah tidak menjadi permasalahan kewenangan tersebut, atas kedudukan yang sama UU dan Perppu dalam hierarki perundang-undangan?

6. Kalau menjadi permasalahan, apakah tidak bisa dilakukan pengujian atas Pasal 7 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PerUUan?
7. Ketika dilakukan pengujian atas pasal tersebut apakah itu tidak bertentangan dengan Pasal 24C UUD NRI 1945?
8. Ketika hakim konstitusi melakukan pengujian atas dua Perppu diatas, bukankah pada saat itu sudah ada tindakan yang bertentangan dengan konstitusi?
9. Apakah saat MKRI menguji Perppu sudah konstitusional atau tidak?
10. Apakah syarat MKRI dalam menguji Perppu?
11. Apakah kedepannya masih akan terbuka kemungkinan pengujian Perppu oleh MKRI?
12. Apa solusi nyata yang bisa dilakukan MKRI menurut responden untuk mengatasi permasalahan kewenangan MKRI untuk menguji UU (Perppu)?
13. Solusi yang penulis pikirkan adalah akan menutup kesempatan pengujian terhadap Perppu atau mendorong pelaksanaan amandemen UUD NRI 1945 dengan salah satu agenda penting memasukkan Perppu untuk bisa diuji oleh MKRI. Solusi mana yang terbaik menurut responden dan mengapa?

HASIL WAWANCARA

Sesuai dengan daftar pertanyaan yang sudah dikirimkan beserta surat izin penelitian ke MKRI. Peneliti memiliki tiga belas pertanyaan terhadap Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H. (narasumber) dengan diselipkan beberapa pertanyaan yang muncul saat adanya pernyataan dari narasumber yang mendorong lahirnya pertanyaan baru saat wawancara, yaitu

1. Mengenai alasan hakim konstitusi sudah jelas disebutkan dalam putusan tersebut. Setiap hakim akan memberikan pendapat dan alasan yang sama kecuali ada *dissenting opinion*. Alasan pertama mengapa menguji Perppu adalah adanya permohonan pengujian atas Perppu. Jika *legal standing* memenuhi maka akan diuji apakah Perppu tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau tidak terkait kekuatan Perppu dan UU yang sama.

Mengenai pengujian Perppu ada hal yang harus diperhatikan yaitu:

- a. Ultra Petita

Ultra petita menjadi jawaban atas pengujian Perppu, hakim konstitusi bisa memutuskan lebih dari yang dituntut pemohon dalam gugatannya. Narasumber pada awalnya berpendapat bahwa Ultra Petita tidak konstitusional. Namun selama tindakan dilakukan berdasarkan UUD NRI 1945 maka tentu tidak ada yang salah. Ditambah lagi adanya keterkaitan setiap pasal-pasal dalam UU maka Ultra Petita menjadi suatu hal yang sah

dilakukan untuk memutuskan lebih dari permohonan penggugat dalam gugatannya ke MK.

2. Dalam *vacuum of law* Perppu lahir untuk memenuhi kekosongan hukum demi penyempurnaan terhadap UU. Jika ada hal-hal penting yang belum diatur dalam UU maka dalam Perppu bisa ditetapkan aturan untuk menyempurnakan UU tertentu.
3. Terkait pertimbangan pengujian Perppu dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 dan Putusan No. 145/PUU-VII/2009 hanya dua yaitu atas hierarki peraturan perundang-undangan dan akibat Perppu yang sama layaknya UU. Apakah tidak ada alasan lain dan apakah alasan itu cukup kuat. Kenapa UU dipakai sebagai alasan hukum untuk menguji Perppu terkait kedudukan yang sama antara UU dan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sesuai asas *lex specialis derogat lex generalis* bukankah itu sudah bertentangan?

Pada saat inilah perlu diperhatikan kapan waktu pelaksanaan setiap asas-asas hukum, salah satunya asas *lex specialis derogat lex generalis*. Kalau ada benturan antar UU maka perlu diselesaikan dengan adanya harmonisasi dan sinkronisasi. Jika ada UU yang mengatur suatu hal yang sama namun satu mengatur mengenai teknisnya dan UU yang lainnya mengatur secara teorinya.

Kemudian jika terdapat UU yang mengatur hal-hal yang khusus namun sudah lama diundangkan dan lahir UU yang mengatur hal-hal yang umum tetapi merupakan UU yang baru. Tentu akan menjadi permasalahan asas mana yang

akan dipakai *lex specialis derogat legi generalis* atau *lex posterior derogat legi priori*. Dalam keadaan seperti itulah perlunya dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Sehingga jika tetap saja ada permasalahan, jika ada permohonan ke MKRI maka permasalahan benturan antara UU tersebut akan diuji.

4. Tidak ada faktor lain yang mempengaruhi MKRI untuk menguji Perppu No. 4 Tahun 2008 Tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan dan Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Murni hanya karena adanya permohonan untuk menguji kedua Perppu tersebut. Kalau berbicara soal tekanan dari DPR, MA, dan/atau pun Presiden meski hakim-hakim konstitusi diusul dari ketiga lembaga tersebut sama sekali tidak ada tekanan. Sedangkan tekanan secara personal ada, misalnya ada pemohon atau termohon yang memanfaatkan transparansi dari MKRI untuk menekan hakim MKRI secara pribadi atau meminta diputuskan sesuai permintaan pemohon atau termohon dengan bertemu langsung dengan hakim konstitusi ataupun mengadukan hakim konstitusi kepada hakim konstitusi lainnya.
5. Tidak menjadi permasalahan, kedudukan UU dan Perppu sejak awalnya memang sudah sama dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, UU No. 10 Tahun 2004 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terkait dengan kedudukan yang sama tersebut kalau masih ada saja permasalahan terkait dengan Perppu. Perlu diketahui bahwa penetapan Perppu dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 adalah salah satu pasal yang tidak mendapat perubahan sama sekali. Sehingga jika masih saja ada permasalahan perlu dibaca dan dipahami kembali penjelasan UUD. Penjelasan UUD tetap berlaku karena tidak adanya pernyataan yang tegas untuk mencabutnya. Meski penjelasan UUD sudah banyak dimasukkan menjadi pasal-pasal di UUD NRI 1945 karena penjelasan UUD yang memuat norma. Namun Penjelasan UUD tersebut masih berlaku selama ada pencabutan. Penjelasan UUD akan menjelaskan kenapa Perppu diatur dalam UUD sebagai pedoman atas kedudukan UU dan Perppu yang sama. Penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 yaitu

Pasal ini mengenai "noodverordeningsrecht" Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan Negara dapat dijamin oleh Pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa Pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, Pemerintah tidak akan terlepas dari Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu peraturan Pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan Undang-undang harus disyahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

PP, Perpres, Perppu, dan UU adalah peraturan yang kewenangan pembentukan atau penetapannya dimiliki oleh Presiden. Penjelasan UUD yang muncul dalam sejarah hukum Indonesia menjadi jawaban atas kedudukan yang sama tersebut. Sebagai perhatian juga bahwa setelah Sidang Tahunan MPR 2002 tidak ada

penetapan oleh MPR atas format UUD NRI 1945 secara keseluruhan dalam satu naskah. UUD NRI 1945 terbagi dalam 4 penetapan sesuai dengan empat kali perubahan atas satu kali amandemen UUD NRI 1945.

Pertanyaan baru

5a. Apakah tidak salah jika UUD NRI 1945 yang merupakan peraturan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadikan UU sebagai salah satu pertimbangan untuk menguji Perppu?

MKRI menguji UU ditafsirkan berdasarkan konstitusi begitu juga dengan Perppu (Pasal 22 UUD NRI 1945) diuji dengan penafsiran berdasarkan konstitusi. Namun agar tetap berjalan dalam jalur konstitusional maka penafsiran UUD NRI 1945 oleh MKRI harus tetap diawasi.

5b. Lalu apa yang dimaksud dengan Perppu itu bukan materi UUD?

Perppu itu mengatur mengenai materi UU dengan mencabut UU, merubah UU, dan melengkapi UU. Sedangkan UU itu mengatur berbagai hal yang menjadi materi dari UUD.

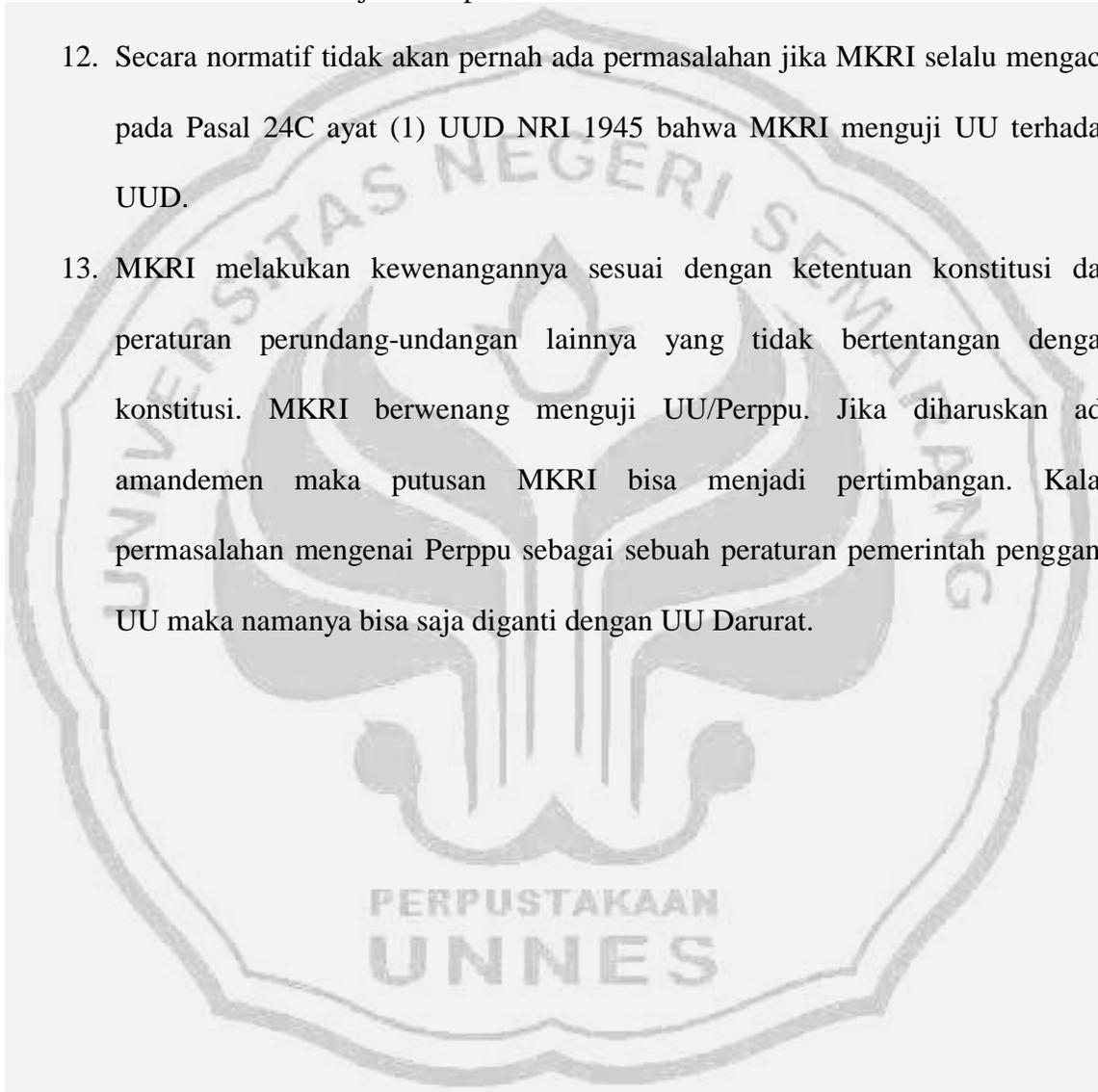
5c. Sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa MKRI berwenang menguji UU terhadap UUD. Tidak ada penyebutan mengenai kewenangan menguji Perppu terhadap UUD. Lalu kenapa MKRI menguji Perppu?

Perppu diketahui meski dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Namun tidak

semua Perppu langsung dibahas oleh DPR sehingga masih ada pengunduran waktu. Jadi apabila ada permasalahan hukum oleh berlakunya Perppu tersebut. Maka MKRI mengambil langkah preventif dengan menguji Perppu karena adanya permohonan atas Perppu tersebut.

6. Dalam hal ini menjadi permasalahan adalah pihak yang memiliki legal standing untuk melakukan permohonan adalah anggota DPR dan Presiden sebagai pihak yang membuat UU. Dalam pengajuan permohonan pengujian ke MKRI adalah pihak yang dirugikan hak konstitusionalnya, terkait Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jika diuji terkait hierarki peraturan perundang-undangan maka yang dirugikan adalah pembuat UU. Namun kerugian seperti yang mereka terima sebagai pembuat UU sehingga mengajukan permohonan tentu akan menjadi sulit karena mereka sendiri yang membuat UU. Pembuat UU kan tinggal membuat peraturan baru dan tidak perlu harus mengajukan permohonan ke MKRI.
7. Selama memenuhi atas *legal standing*-nya tidak akan menjadi permasalahan dengan konstitusi.
8. MKRI menguji Perppu tidak salah. Selama ada permohonan, yang diuji adalah substansi (isi Perppu) bukan menguji hierarki peraturan perundang-undangan.
9. Sudah sesuai, selama ada permohonan pengujian suatu peraturan perundang-undangan maka MKRI tidak bisa menolaknya jika syarat-syarat pengujian sudah terpenuhi.

10. Hanya ada satu yaitu syarat utama adanya permohonan dan jika ada permohonan yang sama akan diputus berdasarkan pada putusan MKRI sebelumnya.
11. Tentu akan terbuka jika ada permohonan.
12. Secara normatif tidak akan pernah ada permasalahan jika MKRI selalu mengacu pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa MKRI menguji UU terhadap UUD.
13. MKRI melakukan kewenangannya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya yang tidak bertentangan dengan konstitusi. MKRI berwenang menguji UU/Perppu. Jika diharuskan ada amandemen maka putusan MKRI bisa menjadi pertimbangan. Kalau permasalahan mengenai Perppu sebagai sebuah peraturan pemerintah pengganti UU maka namanya bisa saja diganti dengan UU Darurat.



DOKUMENTASI WAWANCARA**Gambar DW 1**



Gambar DW 3



Gambar DW 4