

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada mulanya terdapat tiga alternatif lembaga yang digagas untuk diberi kewenangan melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atau Mahkamah Agung (MA) atau Mahkamah Konstitusi (MK). Gagasan memberikan wewenang tersebut kepada MPR akhirnya dikesampingkan, karena di samping tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, MPR bukan merupakan kumpulan ahli hukum dan konstitusi, melainkan wakil organisasi dan kelompok kepentingan politik. Gagasan memberi wewenang pengujian Undang-Undang kepada MA juga akhirnya tidak dapat diterima, karena MA sendiri sudah terlalu banyak beban tugasnya dalam mengurus perkara yang sudah menjadi kompetensinya. Itulah sebabnya wewenang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar akhirnya diberikan kepada lembaga tersendiri, yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.¹

Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut MK adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung. Lembaga ini merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan peradilan konstitusi, sehingga disebut sebagai Pengadilan Konstitusi (*constitutional court*).² MK mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan secara eksplisit mengenai kewenangan tersebut, yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir serta putusan MK bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk

¹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Konstitusi*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 7.

² *Ibid.*, hlm. 13.

mengubahnya. Selanjutnya, kewajiban MK diatur dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Pelaksanaan kewenangan MK tersebut kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) yang berfungsi sebagai pedoman beracara demi kelancaran pelaksanaan kewenangan konstitusional MK. Dalam melaksanakan kewenangannya, MK telah menegaskan diri sebagai lembaga negara pengawal demokrasi yang menjunjung prinsip peradilan yang menegakkan keadilan substantif dalam setiap putusannya.

Salah satu kewenangan dari MK adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan MK sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan MK.³ Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dibedakan menjadi dua, yaitu pengujian formal dan pengujian materiil. Pengujian formal secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a, yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian secara formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur atautkah tidak. Serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu

³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2011, hlm.14.

peraturan tertentu. Sedangkan pengujian secara materiil secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf b, yang menyatakan bahwa pengujian materiil adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.

Pada dasarnya MK hanya dapat membatalkan atau menyatakan seluruh atau sebagian dari undang-undang yang terkait tidak mengikat untuk umum bila bertentangan dengan UUD 1945.⁴

Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 57, ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, yang berbunyi:

“Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”

Sehingga MK tidak boleh membuat norma baru ke dalam undang-undang tersebut yang sesungguhnya menjadi kewenangan legislatif, MK hanya sebatas menghapus norma (*negative legislature*).⁵ Contoh putusan MK yang bersifat negatif legislator dapat dilihat dalam perkara Nomor 46/PUU-XII/2014 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amar putusan ini hakim memutuskan sesuai dengan apa yang dimintakan oleh Pemohon, yaitu memutuskan bahwa penjelasan pasal yang diujikan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang mana berdasarkan putusan ini hakim hanya sebatas menghapus norma, tidak ada penambahan dalam hal-hal lainnya.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 118

⁵ Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 10.

MK hanya dapat menyatakan dalam amar putusannya bahwa materi muatan dari bagian atau secara keseluruhan undang-undang bertentangan dengan UUD dan bagian atau keseluruhan undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Peran MK yang seperti inilah yang disebut sebagai negatif legislator yang berarti MK berperan sebagai pembatal sebuah norma dari sebuah undang-undang. Istilah ini sebagai lawan dari Parlemen (DPR) yang merupakan positif legislator yang berarti pembentuk sebuah norma. Akan tetapi di dalam praktek Mahkamah Kontitusi sering berperan sebagai positif legislator dengan membuat putusan yang bersifat mengatur (positif legislator). Sebagai contoh, MK ikut mengatur dalam melalui putusan yang bersifat konstitusional bersyarat. Adapun Putusan konstitusional bersyarat adalah sebuah putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi dengan persyaratan pemaknaan dan keharusan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang untuk memperhatikan penafsiran MK atas konstitusionalitas ketentuan undang-undang yang diuji tersebut.⁶

Putusan MK yang bersifat positif legislator dapat dilihat dalam perkara Nomor 102/PUU-VII/2009, perkara ini merupakan perkara pengujian Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945. Melalui putusan tersebut, MK menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Pada amar putusan ini, MK melekatkan seperangkat amar yang sesungguhnya mengandung muatan positif legislator.

⁶ Amar F., *Analisis Yuridis Kewenangan MK dalam Membuat Putusan yang bersifat Mengatur (Positive Legislator)*, diakses dari <http://moslemjusticeleadership.blogspot.co.id/2014/05/analisis-yuridis-kewenangan-mk-dalam.html>, pada tanggal 8 Juni 2016 pukul 15.30.

Melihat banyaknya putusan MK yang bersifat mengatur, menunjukkan bahwa pelaksanaan dari unsur kemanfaatan yang dianut oleh MK sudah semakin luas, sehingga membentuk pandangan adanya perluasan terhadap putusan yang dilakukan oleh MK. Diketahui bahwa pada dasarnya MK memutus perkara di luar yang dimintakan guna mencapai keadilan yang substantif, namun hal yang terjadi saat ini sudah jauh meluas. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis menetapkan judul penulisan ini dengan **MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI *POSITIVE LEGISLATURE* DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan judul permasalahan, maka terdapat perumusan masalah yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimanakah konstusionalitas putusan MK yang bersifat *positive legislature* dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan membahas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui dan membahas bagaimana konstusionalitas putusan MK yang bersifat *positive legislature* dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diwujudkan agar memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Manfaat itu diuraikan dalam bentuk manfaat Teoritis dan Praktis. Berikut pemaparannya :

1. Manfaat Teoritis

- a. Manfaat dalam bentuk kepustakaan yang akan memperkaya studi keilmuan Hukum Tata Negara terutama mengenai Mahkamah Konstitusi serta kewenangannya.
- b. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
- c. Menerapkan teori-teori yang diperoleh di bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktik di lapangan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah, dan para penegak hukum, khususnya bagi pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁷

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-normatif atau dikenal dengan penelitian doktrinal dengan objek atau sasaran penelitian berupa peraturan perundang-undangan, dan bahan-bahan hukum lainnya.

Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup:

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- 2) Penelitian terhadap sistematik hukum;
- 3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum;
- 4) Penelitian sejarah hukum;
- 5) Penelitian perbandingan hukum.⁸

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan dengan meneliti norma-norma hukum yang berlaku dengan pendekatan studi kepustakaan. Dimana, yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang sepenuhnya menggunakan data sekunder (kepustakaan) sehingga tidak diperlukan *sampling*, Karena data sekunder

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII-Press, Jakarta, 2007, hlm.42.

⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm.41-42.

sebagai sumber utamanya memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa digantikan dengan data jenis lainnya. Penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.⁹

2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti.

a) Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecah isu yang dihadapi. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.¹⁰

b) Pendekatan Analitis (*analytical approach*)

Dengan melakukan analisis terhadap bahan hukum untuk mengetahui makna yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum. Analisis ini dilakukan terutama dengan memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan.¹¹

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

⁹ *Ibid.*, hlm. 16.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 17.

¹¹ Wafdah Zikra Yuniarsyah, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Pasal 50 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2014, hlm. 15.

Data dalam penelitian penulis melalui:

1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca literature-literatur yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian. Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang dan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padan, serta koleksi buku pribadi penulis.

b. Jenis Data

1. Data Sekunder

Data ini penulis peroleh dari hasil penelitian kepustakaan yaitu berupa putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Perundang-Undangan, dan buku-buku atau literatur yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, hak menguji peraturan perundang-undangan, dan ilmu perundang-undangan.

Data sekunder meliputi:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (autoritatif) atau mengikat¹², dalam hal ini yang dapat menunjang penelitian, antara lain:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
 - c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tetang Mahkamah Konstitusi.

¹² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi¹³. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan penulis adalah karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Bahan tersier dalam penelitian ini antara lain, kamus hukum dan ensiklopedi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengumpulkan data dengan studi kepustakaan atau studi dokumen yang merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum baik normatif maupun sosiologis, meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁴ Sehingga dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian ini terhadap bahan hukum sekunder.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

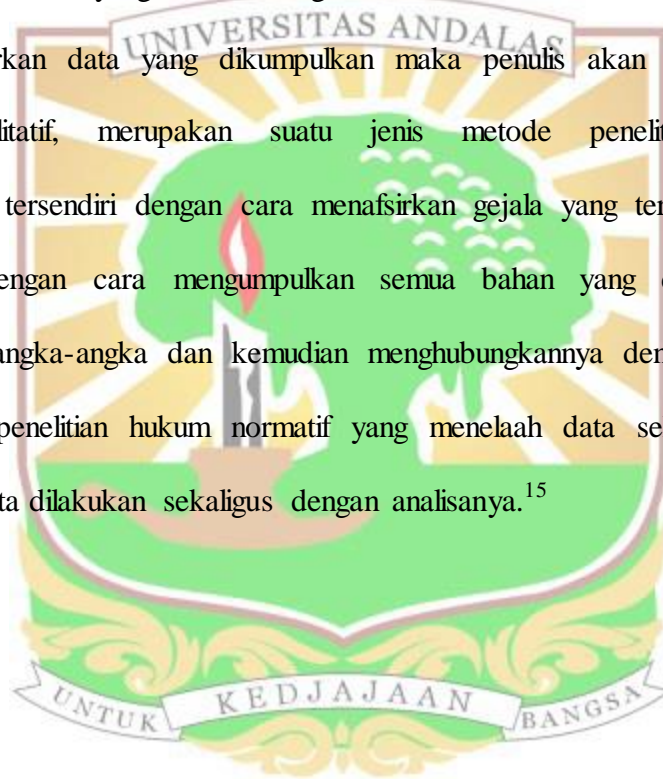
Pengolahan dan analisa data merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dan dapat menyajikannya dengan jelas.

¹³ *Ibid.*, hlm.54.

¹⁴ Wirman Hadi, *Kedudukan Hukum Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2013, hlm. 12.

Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Pada dasarnya pengolahan dan analisa data tergantung pada jenis datanya, bagi penelitian hukum normatif yang hanya mengenal data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, maka dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan diri dari berbagai penafsiran yang dikenal dengan ilmu hukum.

Berdasarkan data yang dikumpulkan maka penulis akan melakukan analisa data secara kualitatif, merupakan suatu jenis metode penelitian yang mempunyai karakteristik tersendiri dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisa data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada. Pada penelitian hukum normatif yang menelaah data sekunder, maka biasanya penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.¹⁵



¹⁵ *Ibid.*, hlm. 13.