

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Ada satu peristiwa penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, yakni Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 1999 yang memberikan kewenangan kepada badan kehakiman untuk menguji Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Kewenangan tersebut tidak diserahkan kepada Mahkamah Agung (MA) sebagai pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman, tetapi kepada badan tersendiri yang akan dibentuk, yakni Mahkamah Konstitusi.<sup>1</sup>

Pemikiran bahwa badan kehakiman perlu memiliki kekuasaan menguji Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) dikemukakan pertama kali oleh Muhammad Yamin pada 15 Juli 1945 dalam sidang pleno Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau *Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai*. Yamin, salah seorang anggota BPUPK dalam sidang pleno itu, mengusulkan agar kewenangan kekuasaan kehakiman meliputi kekuasaan untuk menguji Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Benny K. Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi* sejarah pemikiran pengujian UU terhadap UUD. Jakarta. 2013., hal. 1

<sup>2</sup> *Ibid.* hal. 1-2

Usulan tentang adanya sebuah lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) yang diusulkan Muhammad Yamin, serta-merta ditolak oleh Soepomo dengan beberapa alasan, diantaranya adalah:<sup>3</sup>

- a. Tidak adanya kebulatan pendapat antara ahli Tata Negara pada waktu itu.
- b. Pada dasarnya perselisihan antara suatu Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar adalah bersifat politis bukan yuridis.
- c. Para pakar hukum sama sekali belum mempunyai pengalaman dalam hal seperti itu dan tenaganya belum begitu banyak, jadi belum waktunya untuk negara yang baru seumur jagung untuk melakukan itu.
- d. Kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review* merupakan buah hasil dari konsep trias politika yang tidak dianut dalam Undang-Undang dasar yang telah dipersiapkan dalam BPUPK.

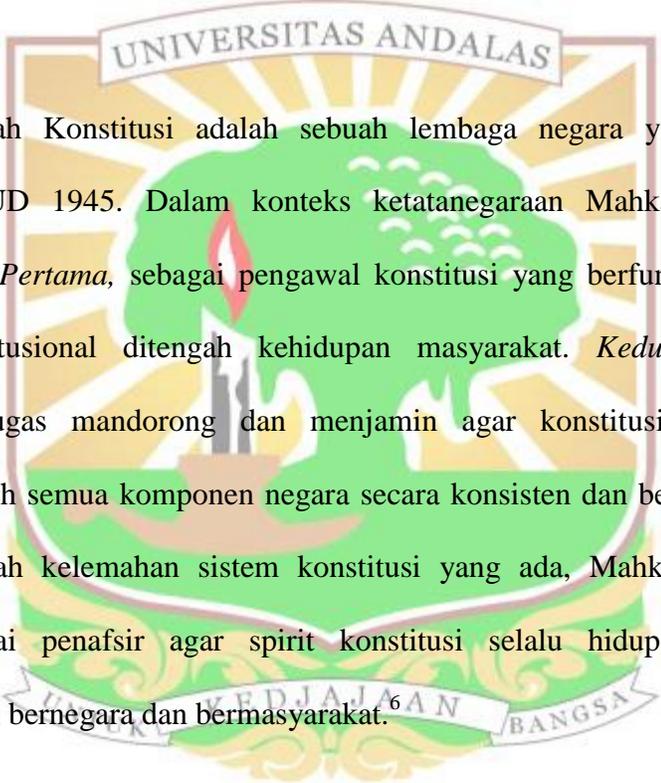
Dalam sistem *civil law*, peran pemerintah dan parlemen sangat dominan dalam pembuatan hukum, tetapi dalam sistem *common law* (*judge-made law*) yang mengutamakan *case studcase study* di pendidikan, justru pengadilan yang lebih dominan pengaruhnya. Akan tetapi, dewasa ini, ada kecenderungan kuat dilingkungan negara-negara yang menganut sistem *judge-made law* ini untuk memberi peran lebih pada Undang-Undang seperti dalam *civil law*. Sebaliknya, dilingkungan *civil law* ada pula keinginan untuk memperbesar peran pengadilan sebagai institusi pembentuk hukum.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Pan Mohamammad Faiz, *Menabur Benih Constitutional Complaint* diakses dari: <http://panmohamadfaiz.com/2006/02/28/constitutional-complaint/>, pada tanggal 6 September 2015

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *hukum tata Negara dan pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta 2012, hal 5

Dalam sistem *civil law* seperti di Eropa dan Indonesia, putusan pengadilan juga diakui sebagai sumber hukum, yaitu disebut yurisprudensi. Akan tetapi, peranannya bersifat sekunder, tidak seperti di lingkungan negara yang menganut sistem *judge-made law*. Akan tetapi, dimasa depan atas pengaruh sistem hukum *Anglo-Amerika* di dunia Internasional, maka apresiasi terhadap sistem *judge-made law (common law)* ini meningkat pula di lingkungan Negara-negara dengan sistem *civil law*.<sup>5</sup>



Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah amandemen UUD 1945. Dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan: *Pertama*, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional ditengah kehidupan masyarakat. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. *Ketiga*, di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.<sup>6</sup>

Selanjutnya setelah keberadaan kelembagaan Mahkamah Konstitusi diputuskan dalam perubahan ke-III UUD 1945, dan kemudian untuk mempersiapkan pengaturan secara rinci mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah membahas Rancangan Undang-Undang

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta. 2006., Hal. 163-164

(RUU) tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan yang mendalam, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah menyetujui secara bersama pembentukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>7</sup>

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>8</sup> Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.<sup>9</sup>

Selain pada Pasal 24C UUD 1945 Ketentuan lebih lanjut mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi di atur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>10</sup> Dalam penjelasan umumnya Undang-Undang ini menyebutkan dengan berurutan (*numeric*) kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi.

<sup>7</sup> Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta 2012., hal 52

<sup>8</sup> Perkataan final disini berarti putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada lagi upaya hukum yang dapat ditempuh. Periksa Indonesia, *UUD 194*, Pasal 24C

<sup>9</sup> Lihat Pasal 24 C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>10</sup> Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta. 2008, hal. 154

Di Indonesia, sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi tepatnya penguasaan di dalam Undang-Undang Dasar tentang pengujian UU terhadap UUD atau *judicial review*, telah melalui sejarah perdebatan yang panjang. Selain perdebatan antara Soepomo dan Yamin, pada awal orde baru, MPRS membentuk sebuah panitia Ad Hoc tentang *judicial review*, tetapi hasilnya di tolak oleh pemerintah atas gagasan itu baru dituangkan secara terbatas dan setengah hati di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 yang membuka peluang uji materi untuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang ketentuan ini kemudian dituangkan pula dalam Tap MPR Nomor VI/MPR/1973 dan Tap MPR Nomor III/MPR/1978.<sup>11</sup>

Dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan terhadap peraturan yang berada di atasnya, terdapat setidaknya ada tiga cara yang dapat dilakukan oleh cabang kekuasaan yang berbeda. Pertama, *Legislative review* adalah upaya ke lembaga legislatif atau lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan. Misalnya, pihak yang keberatan terhadap suatu Undang-Undang dapat meminta *legislative review* ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah untuk mengubah Undang-Undang tertentu.<sup>12</sup>

Kedua, *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak *executive* diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hirarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah “*control internal*” yang dilakukan oleh

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. 2001., hal. 98

<sup>12</sup> Praktik legislative review dan judicial review di Indonesia diakses dari: <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl1105/praktik-legislative-review-dan-judicial-review-di-indonesia>, pada tanggal 29 Agustus 2015

pihak itu sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*. Sasaran objek “*executive review*” adalah peraturan yang bersifat *regeling* melalui proses pencabutan atau pembatalan. Pengujian yang disebut “*executive review*” ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (*eksekutif*) tetap sinkron atau searah, dan juga konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.

Ketiga, *Judicial Review* atau pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Biasanya *judicial review* dianut oleh negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan. Dalam *the ensiklopedia of american, judicial review* didefinisikan sebagai berikut : “*judicial review* adalah kekuasaan peradilan di suatu negara untuk menentukan apakah Undang-Undang Legislatif dan Eksekutif Konstitusional”. Undang-Undang yang dianggap oleh peradilan bertentangan dengan konstitusi dianggap tidak sah atau batal. Oleh karena itu, tidak dapat untuk dijalankan.



Dalam sebuah pengujian Undang-Undang yang di ajukan oleh Supriyadi Widodo Eddyono dan Perkumpulan Masyarakat Pembaruan Hukum Pidana. Yakninya pengujian Pasal 245 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Pasal 245 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tersebut terkait dengan pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan pelaksanaan tugas harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Majelis Kehormatan

Dewan (MKD) harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan mengganti izin Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dengan izin Presiden menimbulkan berbagai pendapat di kalangan para ahli hukum. Mahkamah Konstitusi dinilai telah merumuskan sebuah putusan yang tidak diminta oleh pemohonnya, karena yang dimohonkan adalah agar persetujuan tertulis Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terkait dengan Pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 yakni Pasal 1 ayat(3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) . Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal tersebut bertentangan namun dengan tambahan sepanjang tidak dimaknai “persetujuan tertulis dari Presiden”. Putusan Mahkamah Konstitusi dianggap bersifat *ultra petita* dan menimbulkan kesan bahwa Mahkamah Konstitusi sudah bukan lagi merupakan *negative legislator* melainkan *positive legislator*. Di sisi lain, karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, bagaimanapun keputusan itu harus ditaati oleh semua pihak.

Berdasarkan paparan diatas, ada sebuah permasalahan yang ingin diangkat penulis yakni tentang putusan yang dijatuhkan Mahkamah Konstitusi seperti yang di terangkan diatas. Dan judul yang di angkat penulis adalah “ **ANALISIS YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR: 76/PUU-**

**XII/2014 TERKAIT PENGUJIAN PASAL 245 AYAT (1) UNDANG-UNDANG  
NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN  
RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN  
DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ”**

**B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan judul permasalahan yang dipaparkan di atas, maka terdapat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa dasar dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi menjatuhkan Putusan frasa izin tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) di ganti dengan izin dari Presiden, terhadap pengujian Pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 ?
2. Bagaimana dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 tersebut terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar ?

**C. Tujuan Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian ialah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada suatu metode, sistematika serta pemikiran tertentu , dengan bertujuan untuk dapat mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan

cara menganalisisnya. Kecuali, jika diadakannya pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut yang kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas suatu permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Dengan demikian tujuan dari penelitian yang penulis angkat ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana putusan yang dijatuhkan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) .
2. Untuk mengetahui lebih lanjut wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus pungujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD).

#### **D. Manfaat Penelitian**

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

1. Teoritis

Adalah manfaat dalam bentuk kepustakaan yang akan memperkaya studi keilmuan Hukum Tata Negara terutama mengenai Mahkamah Konstitusi.

## 2. Praktis

Diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam pemecahan suatu permasalahan bagi pembaca khususnya bagi praktisi dan akademisi hukum tentang wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD).

### E. Metode Penelitian

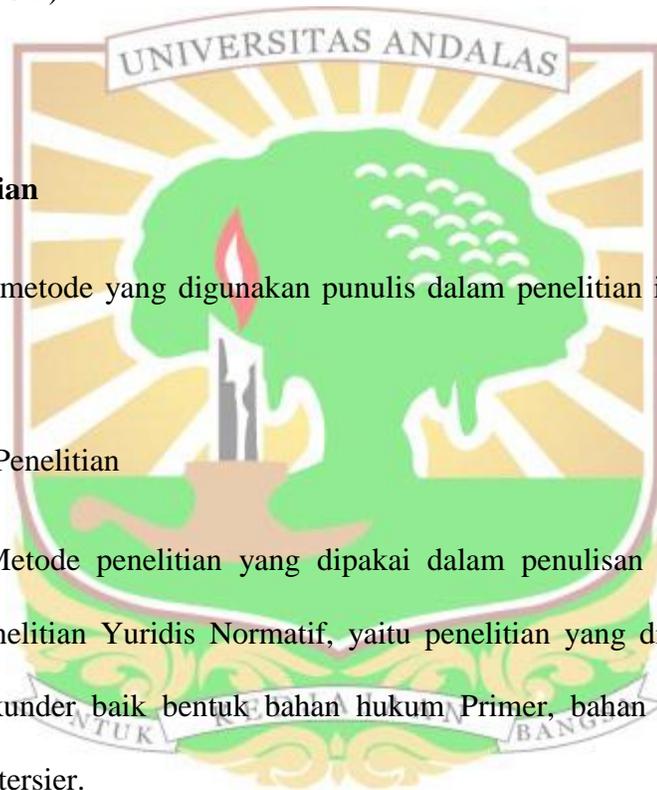
Adapun metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam penulisan ini menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap data Sekunder baik bentuk bahan hukum Primer, bahan hukum sekunder, maupun tersier.

#### 2. Sifat Penelitian

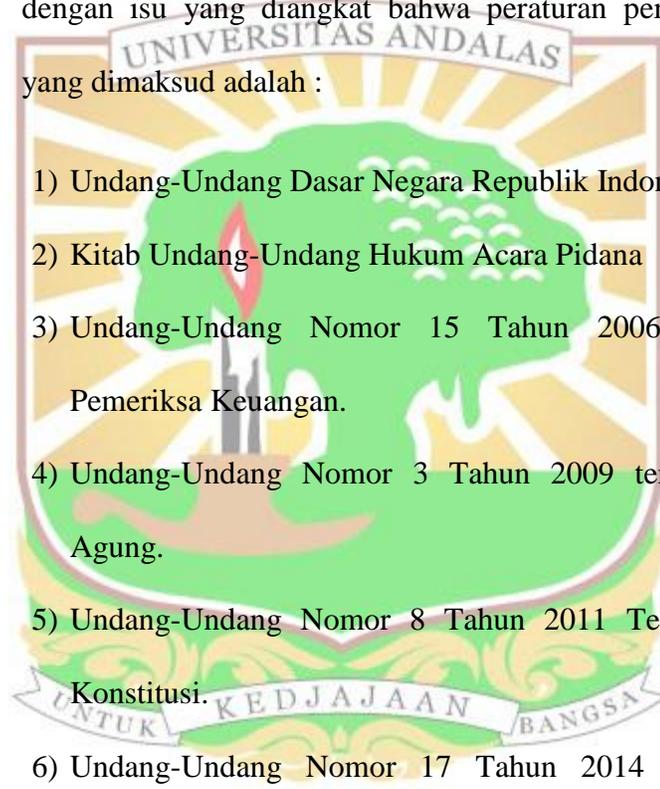
Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif, yakni menggambarkan semua data yang berkaitan dengan permasalahan guna menjawab permasalahan tersebut.



### 3. Jenis Data

Dalam penulisan ini penulis menggunakan sumber data yang digolongkan atas:

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat<sup>13</sup>, berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, sesuai dengan isu yang diangkat bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah :



- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- 4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
- 5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- 6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan dan penafsiran tentang hukum melalui literatur-literatur, hasil penelitian, jurnal dan data-data serupa yang ditulis oleh para

<sup>13</sup> Bambang Sunggono, *metodologi penelitian hukum*. Rajawali Pers.2013, Jakarta, ham. 113

sarjana hukum.

- c. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang membantu dalam penjelasan istilah-istilah yang akan timbul dalam bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus-kamus dan ensiklopedia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pengumpulan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu yang diangkat oleh penulis, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..
- b. Merangkum dan menganalisis pendapat-pendapat para sarjana yang memberikan doktrin terkait isu di dalam penelitian ini.
- c. Turun langsung ke pustaka untuk meneliti dan merampungkan pengumpulan data ini.

#### 5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

- a. Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu pengolahan

dengan menyusun data-data yang didapatkan menjadi data yang sistematis, terstruktur, berurutan dan saling berkaitan satu-sama lain.

- b. Analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni bahan hukum yang terkumpul disusun, digambarkan, dikembangkan dan diuraikan ke dalam kalimat-kalimat.

