

**PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH  
MAHKAMAH KONSTITUSI DAN MAHKAMAH AGUNG DI  
INDONESIA**

**SKRIPSI**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Gelar Sarjana Hukum (S.H)*



**OLEH :**

**JOKO SUBRI  
NPM : 151010002**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU  
2019**

## SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya, yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Joko Subri  
NPM : 151010002  
Tempat/Tanggal Lahir : Bangko Kanan / 26 Oktober 1996  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Alamat : Jl. Sudirman Gg. Rambai Pekanbaru  
Judul Skripsi : Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung di Indonesia

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi ini merupakan hasil karya saya sendiri, orisinil dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Skripsi ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti Skripsi ini merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Skripsi/ karya ilmiah orang lain (pagiat), maka saya bersedia gelar Sarjana Hukum (S.H) yang telah saya peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 28 Maret 2019

Yang menyatakan,



(Joko Subri)

No. Reg. 131/III/UPM FH UIR 2019

Paper ID. 1106940593/28%



# Sertifikat

## ORIGINALITAS PENELITIAN Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

MENYATAKAN BAHWA :

**Joko Subri**

**151010002**

Dengan Judul :

Pengujian Peraturan Perundang-undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di

Indonesia

*Telah lolos Similarity sebesar maksimal 30%*

Pekanbaru, 6 April 2019

Wakil Dekan Bidang Akademik  
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau



*Dr. Sulizki Febrianto, S.H., M.H., C.L.A.*



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU

## FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl.Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284  
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27

**BERAKREDITASI " A " BERDASARKAN SK BAN-PT NO.217/SK/BAN-PT/Ak - XVI/S/X/2013**

### BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

Telah Dilaksanakan Bimbingan Skripsi Terhadap :

Nama : Joko Subri  
NPM : 151010002  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di Indonesia  
Pembimbing I : Dr. Ir. H. Suparto, SH.,S.IP., M.M., M.Si., M.H  
Pembimbing II : Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Tanggal	Berita Bimbingan	PARAF	
		Pembimbing II	Pembimbing I
14-02-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki abstrak b. Tambahkan jurnal		
22-02-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki latar belakang masalah b. Perbaiki metode penelitian		
28-02-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki pengutipan skripsi b. Perbaiki Bab II		
04-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Tambahkan sejarah pada Bab II b. Perbaiki penulisan		
09-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki pembahasan b. Perbaiki kesimpulan dan saran		



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl.Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284  
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27

## BERAKREDITASI " A " BERDASARKAN SK BAN-PT NO.217/SK/BAN-PT/Ak - XVI/S/X/2013

12-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Tambahkan jurnal kembali. b. Perbaiki susunan daftar isi		
14-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki pembahasan b. Perbaiki kesimpulan dan saran.		
16-03-2018	Acc dapat dilanjutkan ke Pembimbing I		
18-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki abstrak b. Dasar hukum c. Fokuskan judul kembali		
19-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbanyak sumber. b. Perbaiki bahasa dalam judul		
20-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki pengutipan b. Periksa metode penelitian		
21-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Tambahkan jurnal b. Perbaiki kesimpulan dan saran		
23-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Pembahasan ditambah halamannya b. Susunan daftar isi		
26-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Perbaiki susunan daftar pustaka		

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Dokumen ini adalah Arsip Milik :



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU



## FAKULTAS HUKUM



**YKAN**  
Komite Akreditasi Nasional  
FS 671471

Alamat : Jl.Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284  
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27


**BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO.217/SK/BAN-PT/Ak - XVI/S/X/2013**

28-03-2019	Perbaiki dan sempurnakan: a. Periksa kembali seluruh pengetikan.		
29-03-2019	Acc Pembimbing I dan dapat untuk ujian		

Pekanbaru, 30 Maret 2019

Mengetahui :

An. Dekan

  
**Dr. Surizki Febrianto, SH.,MH**  
Wakil Dekan I Bidang Akademik



Perpustakaan Universitas Islam Riau  
Dokumen ini adalah Arsip Miik :



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl.Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284  
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27

BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO.217/SK/BAN-PT/Ak - XVI/S/X/2013

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

### PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DAN MAHKAMAH AGUNG DI INDONESIA

**JOKO SUBRI**

NPM : 151010002

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

**PEMBIMBING I**

Dr. Ir. H. Suparto, SH., S.IP., M.M., M.Si., M.H

**PEMBIMBING II**

Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Mengetahui :

**Dekan**



Dr. Admiral, S.H., MH

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
Nomor : 328/Kpts/FH/2018  
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang
- 1 Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas, perlu ditunjuk pembimbing I dan II yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut.
  - 2 Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing I dan II yang ditetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.

- Mengingat
- 1 Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
  - 2 UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
  - 3 UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
  - 4 PP Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
  - 5 Permenristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
  - 6 Permenristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
  - 7 SK. BAN-PT Nomor 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
  - 8 Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
  - 9 SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 112/UIR/Kpts/2016

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan
- 1 Menunjuk

Nama	: Dr. Ir. H. Suparto, S.IP., S.H., M.H., M.Si.
NIP/NPK	: 16 03 02 534
Pangkat/Jabatan	: Penata/ III/c
Jabatan Fungsional	: Lektor.
Sebagai	: Pembimbing I Penulisan Skripsi Mahasiswa
Nama	: JOKO SUBRI
NPM	: 15 101 0002
Jurusan/program studi	: Ilmu Hukum/Hukum Tatanegara
Judul skripsi	: PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DAN MAHKAMAH AGUNG DI INDONESIA.
  - 2 Tugas-tugas pembimbing I dan pembimbing II adalah berpedoman kepada SK. Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau
  - 3 Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
  - 4 Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.  
Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru  
Pada tanggal : 24 Nopember 2018

Dekan



Dr. Admiral, S.H., M.H.

*Tembusan : Disampaikan kepada :*

1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru



SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
Nomor : 328/Kpts/FH/2018  
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

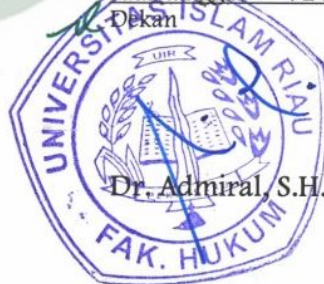
- Menimbang
- 1 Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas , perlu ditunjuk pembimbing I dan II yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut.
  - 2 Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing I dan II yang tetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.
- Mengingat
- 1 Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
  - 2 UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
  - 3 UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
  - 4 PP Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
  - 5 Permenristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
  - 6 Permenristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
  - 7 SK. BAN-PT Nomor 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
  - 8 Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
  - 9 SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 112/UIR/Kpts/2016

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan
- 1 Menunjuk

Nama	: Wira Atma Hajri, S.H., M.H.
NIP/NPK	: 16 11 02 618 / 1011039001
Pangkat/Jabatan	: Penata Muda TK I / III/b
Jabatan Fungsional	: Asisten Ahli
Sebagai	: Pembimbing II Penulisan Skripsi mahasiswa
Nama	: JOKO SUBRI
NPM	: 15 101 0002
Jurusan/program studi	: Ilmu Hukum/Hukum Tatanegara
Judul skripsi	: PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DAN MAHKAMAH AGUNG DI INDONESIA.
  - 2 Tugas-tugas pembimbing I dan pembimbing II adalah berpedoman kepada SK. Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau
  - 3 Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
  - 4 Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.  
Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru  
Pada tanggal : 24 Nopember 2018



*Tembusan : Disampaikan kepada :*

1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru

**NOMOR : 162 / KPTS / FH-UIR / 2019**  
**TENTANG PENETAPAN TIM PENGUJI UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

**DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

- Menimbang : 1. Bahwa untuk pelaksanaan ujian komprehensif skripsi mahasiswa perlu di tetapkan tim penguji dalam Surat Keputusan Dekan.  
2. Bahwa nama-nama tersebut di bawah ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai penguji.
- Mengingat : 1. Undang-undang Nomor : 20 Tahun 2003  
2. Undang-undang Nomor : 14 Tahun 2005  
3. Peraturan Pemerintah Nomor : 30 Tahun 1990  
4. Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional :  
a. Nomor : 232/U/2000                      c. Nomor : 176/U/2001  
b. Nomor : 234/U/2000                      d. Nomor : 045/U/2002  
5. Surat Keputusan Direktur Jendral Pendidikan Tinggi Nomor : 02.Dikti/Kep/1991  
6. Keputusan BAN-PT Nomor : 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013  
7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2009  
8. Surat Keputusan Rektor Universitas Islam Riau tentang Kurikulum FH Nomor :  
a. Nomor : 52/UIR/Kpts/1998                      b. Nomor : 55/UIR/Kpts/1989                      c. Nomor :  
117/UIR/KPTS/2012

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan : 1. Tim Penguji Komprehensif Skripsi Mahasiswa :
- |               |   |   |
|---------------|---|---|
| N a m a       | : | Joko Subri  |
| N.P.M.        | : | 151010002   |
| Program Studi | : | Ilmu Hukum  |
| Judul Skripsi | : | Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di Indonesia |

Dengan susunan tim penguji terdiri dari

- |   |   |  |
|---|---|--|
| Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H | : | Ketua merangkap penguji materi skripsi   |
| Wira Atma Hajri, S.H., M.H                        | : | Sekretaris merangkap penguji sistematika |
| Asri Muhammad Saleh, S.H., M.H                    | : | Anggota merangkap penguji methodologi    |
| Erlina, S.H., M.H                                 | : | Notulis                                  |

2. Laporan hasil ujian serta berita acara ujian telah disampaikan kepada pimpinan fakultas selambat-lambatnya sehari setelah ujian dilaksanakan.
3. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

**Kutipan** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan dimaklumi.

Ditetapkan di : Pekanbaru

Pada Tanggal 9 Juli 2019

An. Dekan,

  
**Dr. Rosyidi Hamzah, S.H., M.H**

Kuasa No. 1884/A-UIR/5-FH/2019

Tembusan disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
2. Yth. Bapak Kepala Biro Keuangan Universitas Islam Riau di Pekanbaru
3. Peringgal



**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**FAKULTAS HUKUM**



Alamat : Jl. Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284  
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27  
Website : law.uir.ac.id - e-mail : law@uir.ac.id

**BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018**

BERITA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

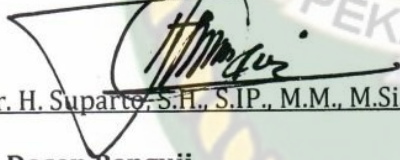
ACARA UJIAN  
KOMPREHENSIF

SKRIPSI

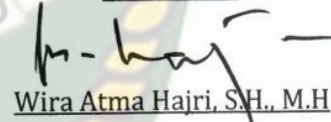
Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Nomor : 162 /KPTS/FH-UIR/2019 Tanggal 9 Juli 2019, pada hari ini Kamis tanggal 12 Juli 2019 telah dilaksanakan Ujian Skripsi Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, atas nama :

Nama : Joko Subri  
N P M : 151010002  
Program Study : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di Indonesia  
Tanggal Ujian : 12 Juli 2019  
Waktu Ujian : 09.00 - 10.00 WIB  
Tempat Ujian : Ruang Sidang Fak. Hukum UIR  
IPK :  
Predikat Kelulusan :

Ketua

  
Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H


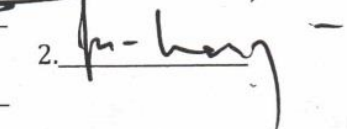
Sekretaris

  
Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Dosen Penguji

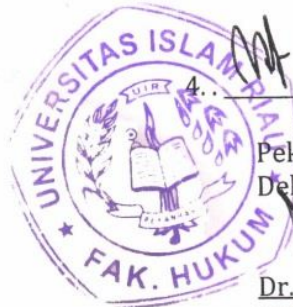
Tanda Tangan

1. Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H
2. Wira Atma Hajri, S.H., M.H
3. Asri Muhammad Saleh, S.H., M.H


1.   
2.   
3. \_\_\_\_\_

Notulen

4. Monika Melina, S.H., M.H



Pekanbaru, 12 Juli 2019  
Dekan Fakultas Hukum UIR

  
Dr. Admiral, S.H., M.H  
NIK. 080102332

Perpustakaan Universitas Islam Riau  
Dokumen ini adalah Arsip Miilik :

## ABSTRAK

Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dalam menegakkan negara hukum, maka segala produk hukum baik pusat maupun daerah tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, maka upaya untuk mengoreksi jika ada produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi dapat diselesaikan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan. Namun demikian, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan pengaturan yang tidak ideal, karena berpotensi menimbulkan perbedaan atas putusan yang saling bertentangan. Masalah pokok penelitian adalah Bagaimanakah Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, dan Bagaimanakah Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Metode penelitian adalah Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengacu pada norma-norma hukum mengenai Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. sedangkan sifatnya adalah deskriptif, yaitu menggambarkan secara terang dan terperinci tentang Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Hasil penelitian bahwa Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dapat menimbulkan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK yang dapat mempengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA kemudian proses *judicial review* di MA memungkinkan dihentikan untuk sementara apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi, dan Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dengan melakukan perubahan sistem pengujian yaitu dengan pengujian satu atap, dengan menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan pengujian peraturan perundang-undangan dengan pertimbangan agar tidak terjadi pertentangan dengan Mahkamah Agung hal tersebut sebagai upaya mengantisipasi pertentangan Peraturan Pemerintah, Perpres dan Perda secara langsung terhadap UUD 1945.

**Kata Kunci** : *Pengujian, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung*

## ABSTRACT

*The Constitution expressly states that Indonesia is a state of law (rechtsstaat), not a country based on mere power (machtsstaat). In enforcing the rule of law, then all legal products, both central and regional, must not conflict with the constitution, so efforts to correct if there are legal products that conflict with the constitution can be resolved through the mechanism that review of legislation. However, the dualism of judicial review in the Supreme Court and the Constitutional Court is not an ideal arrangement, because it has the potential to cause differences in conflicting decisions. The main problem of the research is how is the relationship between the Constitutional Court and the Supreme Court that review of legislation in Indonesia, and What Is the Ideal Relationship between the Constitutional Court and the Supreme Court that review of legislation in Indonesia. The research method is normative legal research, namely research carried out by referring to legal norms regarding the relationship of the Constitutional Court with the Supreme Court that review of legislation in Indonesia. while its nature is descriptive, namely describing in a clear and detailed manner the relationship of the Constitutional Court with the Supreme Court that review of legislation in Indonesia. The results of the study that the Constitutional Court's Relations with the Supreme Court that review of legislation in Indonesia are able to give rise to dualism that review of legislation and regulations which results in an unsynchronized Supreme Court Decision and Court Decision which can affect institutional relations among judicial institutions but also the image and authority of court decisions but it can also cause legal chaos and that will certainly harm the interests of the justice seeker community. In addition, there will be an interpretation that in judicial review, the Constitutional Court's decision is higher than the Supreme Court's decision and the judicial review process in the Supreme Court may be suspended temporarily if the law on which to test the regulation is being tested by the Constitutional Court, and the Ideal Relationship between the Constitutional Court and the Supreme Court that review of legislation Regulations in Indonesia is to make changes to the testing system with one-roof testing by placing the Constitutional Court as a legal court with consideration to reduce the Supreme Court's workload as an effort to anticipate the Perpres and Regional Regulation directly towards the 1945 Constitution.*

*Keywords: Judicial Review, Constitutional Court and Supreme Court.*

## KATA PENGANTAR

### **Bismillahirrahmanirrahim**

Puji dan syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, karena dengan rahmat dan hidayahnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, dengan judul **“Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di Indonesia”**. Dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan bimbingan moral maupun materil kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini, terutama kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L., sebagai Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di Universitas Islam Riau.
2. Bapak Dr. Admiral, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah banyak membantu penulis dalam menimba ilmu di Fakultas Hukum di Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H., Selaku Wakil Dekan I bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
4. Bapak Dr. Rosyidi Hamzah, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II bidang Administrasi dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
5. Bapak S. Parman, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

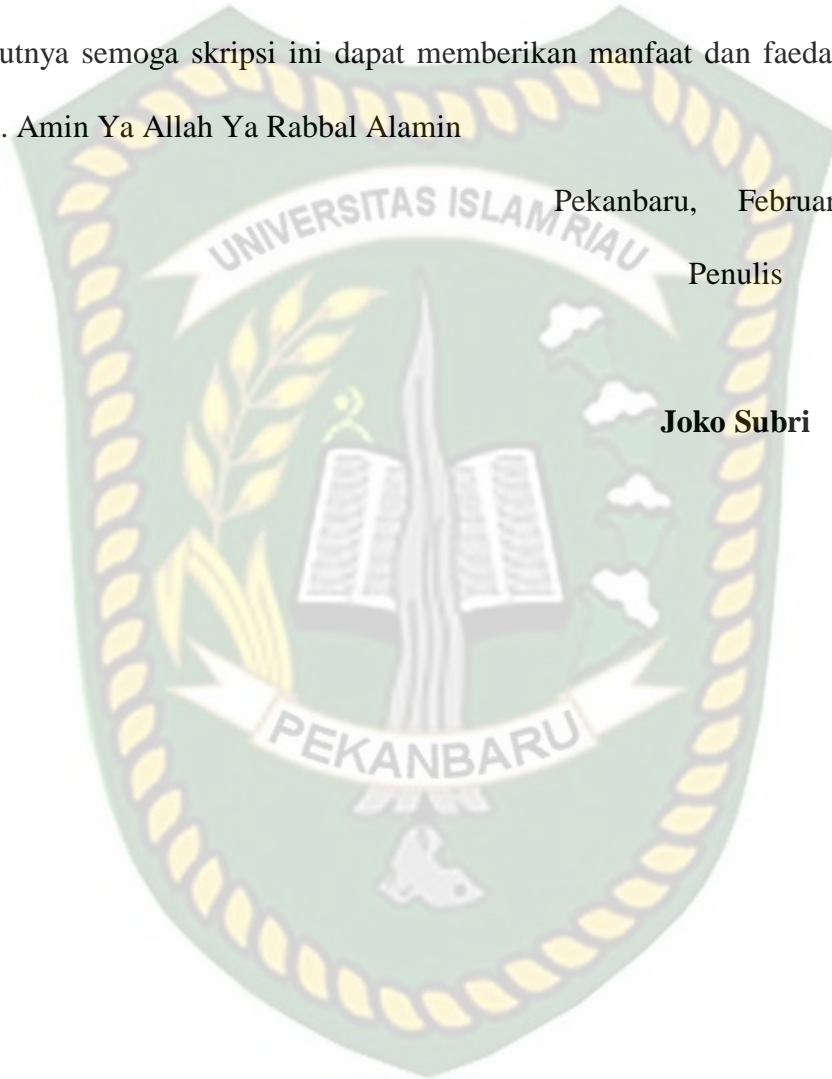
6. Bapak Dr. Ir. H. Suparto, SH.,S.IP., M.M., M.Si., M.H., selaku pembimbing I yang selalu meluangkan waktu dan nasehat untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Bapak Wira Atma Hajri, S.H., M.H., selaku pembimbing II yang selalu meluangkan waktu dan nasehat untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Kepada Ayahanda Ataruddin dan Ibunda Nurbaiti serta kepada saudara-saudara penulis yang telah banyak memberikan bantuan baik moril dan materil kepada penulis hingga selesainya skripsi ini.
9. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat bagi penulis selama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
10. Bapak dan Ibu Pegawai Administrasi di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan pelayanan selama penulis berurusan mengenai ke Administrasian.
11. Bapak-bapak dan Ibu-ibu staf dari perpustakaan Universitas Islam Riau yang telah banyak membantu penulis dalam mencari dan mengumpulkan buku-buku referensi yang penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
12. Kepada teman-teman angkatan 2015 yang telah bersedia memberikan motivasi dan semangat kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini masih ada kekurangan baik dari segi bahasa maupun materil, penulis mengharapkan sekali kritik dan saran, yang terutama berguna dalam perbaikan dan kesempunaan penulisan. Selanjutnya semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Amin Ya Allah Ya Rabbal Alamin

Pekanbaru, Februari 2019

Penulis

**Joko Subri**



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN BAHWA SKRIPSI TIDAK PLAGIAT .....	ii
BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI .....	iii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI .....	vi
SK PENUNJUKAN PEMBIMBING I .....	vii
SK PENUNJUKAN PEMBIMBING II .....	viii
SK PENETAPAN DOSEN PENGUJI UJIAN SKRIPSI .....	ix
BERITA ACARA UJIAN MEJA HIJAU.....	x
ABSTRAK .....	xi
<i>ABSTRACT</i> .....	xii
KATA PENGANTAR .....	xiii
DAFTAR ISI.....	xvi
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	9
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	9
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Konsep Operasional .....	22
F. Metode Penelitian .....	23

**BAB II : TINJAUAN UMUM**

A. Sejarah Tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan .....	26
B. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi.....	39
C. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Agung .....	57

**BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia	65
B. Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia .....	75

**BAB IV : PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	85
B. Saran .....	86

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	88
-----------------------------	----

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka perubahan UUD 1945, maka dalam perubahan keempat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau “*Rechtsstaat*” yang sebelumnya hanya tercantum dalam penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dalam konsep negara hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan negara Indonesia. Sehingga keharusan tersebut memberikan suatu prinsip Negara Hukum atau “*the rule of law, not of man*” dalam artian “pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya”. Hukum dan masyarakat tidak bisa dipisahkan, bagi hukum masyarakat merupakan sumber daya yang memberi hidup (*to nature*) dan menggerakkan hukum tersebut. Masyarakat menghidupi hukum dengan nilai-nilai, gagasan, dan konsep yang sesuai dengan gagasan negara hukum. (Raharjo, 1980: 117)

Indonesia dikenal sebagai negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan menjamin kedudukan yang sama dan sederajat bagi setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan, yang mana implementasi dari konsep negara hukum ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. (pasal 27 ayat (1) UUD 1945).

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai ‘*the guardian*’ dan sekaligus ‘*the ultimate interpreter of the constitution*’.

Gagasan, cita atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘*rechtsstaat*’ dan ‘*the rule of law*’, juga berkaitan dengan konsep ‘*nomocracy*’ yang berasal dari perkataan ‘*nomos*’ dan ‘*cratos*’. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan ‘*demos*’ dan ‘*cratos*’ atau ‘*kratien*’ dalam demokrasi. ‘*Nomos*’ berarti norma, sedangkan ‘*cratos*’ adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “*rule*

*of law*” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “*the Rule of Law, and not of Man*”. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

“Sistem ketatanegaraan pada dasarnya mengandung dua aspek, yaitu aspek yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara beserta hubungannya satu sama lain di antara lembaga-lembaga negara tersebut serta hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara. Kedua aspek tersebut dapat dilihat dalam konstitusi suatu negara. (Hoesein, 2009: 26) Suatu konstitusi merupakan sebuah sistem hukum, tradisi, dan konvensi yang kemudian membentuk suatu sistem konstitusi atau ketatanegaraan suatu Negara. Suatu sistem ketatanegaraan mencerminkan fungsi-fungsi yang terdapat dalam hukum ketatanegaraan. Fungsi-fungsi tersebut di antaranya adalah pembentukan fungsi lembaga, pembagian kewenangan, dan pengaturan batas-batas di antara jabatan satu sama lain, serta hubungan antara jabatan dan warga Negara”.

“Ketiga fungsi tersebut, yakni fungsi pembentukan, pembagian, dan pengaturan merupakan fungsi-fungsi mengoperasikan sebuah sistem ketatanegaraan berdasarkan norma-norma, aturan-aturan konstitusi, serta prinsip-prinsip konstitusionalisme dan negara hukum dalam suatu konstitusi”.

Salah satu keberhasilan yang telah diukir oleh bangsa Indonesia dari perubahan konstitusi khususnya pada saat perubahan ketiga tahun 2001 adalah terkait dengan pengaturan kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh dua lembaga Negara yaitu Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK). Berdasarkan ketentuan sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan kehakiman hanya dipegang oleh Mahkamah Agung, namun kini kehadiran Mahkamah Konstitusi telah melengkapi fungsi peradilan khususnya terkait dengan penyelesaian masalah-masalah ketatanegaraan. (Latif, 2009: 9).

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi diberikan tugas untuk menerima, memeriksa dan memutus gugatan rakyat atas peraturan perundang-undangan tersebut. Keduanya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman diberikan tugas berbeda mengenai objek pengujian suatu peraturan perundang-undangan. Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945 terkait wewenang uji legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sementara Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan uji konstusionalitas atas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945.

Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia mengenal istilah *judicial review*. *Judicial review* sering diartikan sebagai pengujian terhadap undang-undang dasar. *Judicial review* awal mula lahir di Amerika Serikat sejak tahun 1803. Terjadi kasus Madison vs William Marbury. Hakim John Marshal yang melahirkan putusan *judicial review*. Saat itu ia ditantang oleh Madison untuk melakukan

pengujian terhadap undang-undang yang ditetapkan oleh kongres. Namun di Amerika *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Agung (*Supreme court*). Amerika tidak mengenal adanya lembaga Mahkamah Konstitusi”.

*Judicial review* telah diperbincangkan sejak dulu oleh para *founding father* Indonesia antara Soepomo dan Muh. Yamin. Soepomo beranggapan bahwa *judicial review* tidak diperlukan karena memposisikan lembaga peradilan lebih tinggi dari lembaga lain dan bertentangan dengan konsep trias politica. Namun hal tersebut dibantah oleh Muh. Yamin ia mengatakan bahwa *judicial review* itu diperlukan.

*Judicial review* atau *contitutional review* di dalamnya terdapat 2 (dua) cakupan tugas pokok yang meliputi : Pertama, menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif supaya tidak terjadi pemusatan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Kedua, melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak dasar yang dijamin dalam konstitusi.(Asshiddiqie, 2006: 318)

Undang-undang merupakan sebuah produk politik. Membentuk undang-undang adalah sebuah pekerjaan yang sarat dengan kepentingan politik. Ketika proses membentuk Undang-undang ini berada di dalam ruang politik, maka akan muncul potensi undang-undang yang sarat akan muatan politik. Dampaknya undang-undang yang berpotensi bertentangan dengan UUD yaitu melanggar hak-hak dasar warga negara yang telah dijamin dalam UUD. Padahal undang-undang mempunyai kekuatan mengikat yang memaksa. Oleh karena itu perlu adanya

mekanisme perlindungan hak-hak konstitusional warga. Hak konstitusional adalah hak yang diatur dalam UUD. Menguji undang-undang, baik secara formil maupun materiil merupakan salah satu bentuk upaya perlindungan hak konstitusional warga Negara. (Yayat, 2011: 1)

Pengujian Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan salah satu bentuk kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini diatur dalam UUD dan UU Mahkamah Konstitusi. UUD memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat mengajukan pengujian undang-undang baik materiil maupun formil atas suatu undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah kewenangan menguji baik secara materiil maupun formil peraturan perundang-undangan di bawah UU berada pada Mahkamah Agung. Pengujian Undang-undang secara materiil adalah pengujian materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang terhadap UUD. Pengujian ini untuk membuktikan apakah materi dalam suatu undang-undang baik berupa ayat, pasal atau bagian dari undang-undang bertentangan dengan materi UUD. Adanya pengujian peraturan perundang-undangan ini, juga berkaitan dengan adanya hieraki peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah



Kabupaten/Kota (Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Adanya dua lembaga yang melakukan pengujian peraturan perundang-undang di Indonesia mengakibatkan beragam persoalan terutama dalam hal kepastian hukum, kewibawaan kelembagaan, dan kekosongan hukum. Dari sisi kepastian hukum, putusan mana yang harus diikuti, putusan Mahkamah Agung atau putusan Mahkamah Konstitusi. Ketika Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang batu ujinya adalah obyek pengujian Mahkamah Konstitusi, bukan berarti kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dibandingkan Mahkamah Agung". Dari sisi kewibawaan, pengabaian terhadap putusan Mahkamah Agung seperti halnya dulu pernah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum, tentu saja ini mengusik kewibawaan Mahkamah Agung. Bagaimana pula putusan lembaga sebesar Mahkamah Agung tidak dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum. Persoalan dikarenakan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan tafsiran yang berbeda terhadap undang-undang yang dijadikan sebagai batu uji oleh Mahkamah Agung, itu urusan lain. Dari sisi kekosongan hukum, misalkan tidak adanya lembaga peradilan yang berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Hajri & Rahdiansyah, 2018: 235)

Secara teoritis tidak terdapat hubungan diantara kedua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman itu. Tidak ditemukannya hubungan diantara kedua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman itu dalam hal kewenangan *judicial review* adalah

dikarenakan objek yang menjadi kewenangan *judicial review* antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Kostitusi tidaklah sama. Sehingga sepintas, kondisi ini menunjukkan tidak adanya hubungan di antara kedua lembaga Pemegang kewenangan *judicial review* itu. Namun demikian harus dipahami bahwa seluruh objek *judicial review* yang menjadi ranah kewenangan kedua lembaga dimaksud berada dalam satu jenjang hierarki peraturan perundang-undangan. Jenjang hierarki dimaksud mewajibkan seluruh peraturan perundang-Undangan yang tingkatannya lebih rendah untuk tunduk dan mempunyai kekuatan hukum dari peraturan tingkat atasnya.

Jadi ketertarikan penulis yaitu diketahui bahwa Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dalam menegakkan negara hukum, maka segala produk hukum baik pusat maupun daerah tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, maka upaya untuk mengoreksi jika ada produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi dapat diselesaikan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan. Namun demikian, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judial review*) di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan pengaturan yang tidak ideal, karena berpotensi menimbulkan perdedaan atas putusan yang saling bertentangan.

Atas hal tersebut penulis menuangkan dalam satu karya ilmiah dengan judul: **“Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di Indonesia”**.

## **B. Masalah Pokok**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada latar belakang diatas, maka penulis menetapkan masalah pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia?
2. Bagaimanakah Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini dapat penulis kemukakan yaitu:

1. Untuk Mengetahui Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.
2. Untuk Mengetahui Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

### **2. Manfaat Penelitian**

Sedangkan manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya
2. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dibidang karya ilmiah serta bahan masukan bagi penelitian sejenis dimasa yang akan datang
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan Penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk masuk dalam instansi penegak hukum maupun untuk praktis hukum dalam memperjuangkan penegakan hukum.

#### **D. Tinjauan Kepustakaan**

##### **1. Lembaga Negara**

Lembaga negara itu adalah lawan kata lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau biasa disebut sebagai organisasi Non Pemerintah (Ornop) atau *Non Governmental Organizations* (NGO's). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat adalah lembaga negara. Lembaga-lembaga negara itu disebut sebagai lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, ataupun lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden.

Ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya berdasarkan hukum. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk berdasarkan UU

merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.

Sebelum UUD 1945 diubah pada masa reformasi, biasa dikenal adanya istilah lembaga pemerintah, lembaga departemen, lembaga pemerintahan non departemen, lembaga negara, lembaga tinggi negara, dan lembaga tertinggi negara. Dalam pengertian hukum tata negara bisa dipakai pula istilah yang menunjuk kepada pengertian yang lebih terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang biasanya dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan judicial. Kata pemerintah dan pemerintahan kadang-kadang dicampur-adukkan pengertiannya atau sering saling dipertukarkan maksud penggunaan, sehingga tidak baku. Misalnya, pemerintahan sering diartikan lebih luas dari pemerintah, tetapi kadang-kadang bukan soal luas-sempitnya yang menjadi persoalan melainkan kata pemerintahan dilihat sebagai proses, sedangkan pemerintah dilihat sebagai institusi.

Sekarang sejak diadakannya perubahan pertama yang kemudian lebih dilengkapi lagi oleh perubahan kedua, ketiga, dan keempat UUD 1945, konstitusi negara kita meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan itu dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*) dengan menerapkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain.

Dengan terjadinya pergeseran-pergeseran pengertian yang demikian itu, maka konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara juga mengalami perubahan

secara sangat mendasar. sekarang tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara seperti sebelumnya. Keberadaan MPR sebagai lembaga tersendiri di samping DPR dan DPD memang tidak dapat dipungkiri. Akan tetapi kedudukannya sederajat saja dengan DPR dan DPD. Bahkan keberadaannya tidak lebih dari sekedar perpanjangan tangan sebagai *auxiliary organ*, ataupun kelengkapan forum yang terpisah.

Hal yang mirip dengan itu adalah antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi mengawal undang-undang dasar, sedangkan Mahkamah Agung mengawal Undang-undang. Siapa saja yang melanggar Undang-Undang dan diadili oleh pengadilan di dalam lingkungan Mahkamah Agung. Begitu pula pengujian peraturan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang sebagaimana ditentukan dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945, dilakukan Mahkamah Agung. Sedangkan “pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UUD dilakukan Mahkamah Konstitusi. (Asshiddiqie, 2006: 32)

## **2. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung**

Perubahan sistem hukum dan peradilan di Indonesia terjadi sejalan dengan dilakukannya perubahan UUD 1945. Hasil amandemen UUD 1945 membangun lembaga negara dalam sistem kekuasaan kehakiman yaitu membentuk Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga yang ada setelah adanya amandemen UUD 1945. Dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan; Pertama, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan

masyarakat. Kedua, Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Ketiga, kelemahan konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat".(Tutik, 2010: 105)

Undang-undang Mahkamah Konstitusi, yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 disahkan pada 13 Agustus 2003. Waktu pengesahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi inilah yang ditetapkan sebagai hari lahirnya Mahkamah Konstitusi. Fungsi dan peran utama Mahkamah Konstitusi adalah menjaga konstitusi guna tegaknya prinsip konstitusionalitas hukum. Demikian halnya yang melandasi negara-negara yang mengakomodir pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Dalam rangka menjaga konstitusi, fungsi pengujian undang-undang itu tidak dapat lagi dihindari penerapannya dalam ketatanegaraan Indonesia sebab UUD 1945 menegaskan bahwa panutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi. Bahkan, ini juga terjadi di negara-negara lain yang sebelumnya menganut sistem supremasi parlemen dan kemudian berubah menjadi negara demokrasi. Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan fungsi untuk menjamin tidak akan ada lagi produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstitusional warga terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstitusionalitasnya. (Suparto, 2012: 32)

Mahkamah Konstitusi memiliki sifat putusan yang final dan mengikat dikatakan bahwa secara teoritis, final bermakna putusan Mahkamah Konstitusi

berkekuatan hukum tetap setelah selesai diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan itu. Sifat mengikat bermakna putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia. (<https://id.hukumonline.com>)

Sedangkan Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga Negara. Hakikat fungsinya berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga Negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi. dalam lingkungan Mahkamah Agung terdapat empat lingkungan Peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha Negara, dan peradilan militer. (Asshiddiqie, 2006: 197)

Pasal 24A ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung adalah sebuah lembaga Negara yang berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan, setelah memeriksa permohonan, jawaban, bukti-bukti dan atau keterangan ahli, Majelis Hakim Agung dapat memutuskan permohonan. Terhadap putusan hak uji materiil tidak dapat diajukan peninjauan kembali. Putusan hak uji materiil bersifat final.



### 3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 angka (2) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan: 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.

Konstitusi atau yang juga disebut *grondwet* menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam Negara. Dalam sejarahnya, timbulnya Negara konstitusional merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dikaji bersama. Konstitusi yang dipandang sebagai kerangka politik untuk menjalankan kehidupan pemerintahan mulai disusun sejak zaman Yunani. Sejak saat itu kesadaran akan konstitusi terus berkembang hingga lahirnya *The constitutional of The United States of Amerika* pada tanggal 17 September 1787 mendorong lahirnya *constitutional states* (Negara konstitusi) di beberapa belahan dunia, baik negara dalam bentuk Republik maupun Monarki (*constitutional monarch*).

Dalam hal memahami konstitusi terdapat dua kelompok yang mempunyai pandangan berbeda antara satu dengan yang lain. Satu pihak berpandangan bahwa konstitusi adalah sama dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan di pihak lain memandang bahwa konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar. Bagi pihak yang memandang konstitusi dari kacamata normative yuridis akan selalu beranggapan bahwa konstitusi itu sama dengan Undang-Undang Dasar, yakni

kumpulan dari norma-norma hukum dasar yang tertulis dan terangkum dalam satu kitab (terkodifikasi). Sedangkan bagi pihak yang memandang konstitusi dari kacamata sosiologis empiris, konstitusi tidak sebatas pada norma hukum dasar yang tertulis dalam satu kitab, melainkan juga tersebar didalam praktek atau konvensi ketatanegaraan. (Handoyo, 2015: 44-45)

Konstitusi sebagai undang-undang dasar atau hukum dasar baru muncul bersamaan dengan berkembangnya sistem demokrasi perwakilan sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat. (Thaib, 2011: 1) Konstitusi negara dirasa kurang memuat pengaturan hal pembatasan penguasa dan pengakuan hak sipil rakyat, oleh karena itu keilmuan terkait konstitusi terus berkembang dan menuju kesempurnaan. Begitu pentingnya suatu konstitusi membuatnya tidak lepas dari pergolakan politik ketiga kekuasaan Negara yang diungkapkan oleh Montesque yaitu trias politika eksekutif, legislative dan yudikatif. Negara-negara yang ada didunia dibedakan berdasarkan variasi komposisi dari besarnya kewenangan diantara ketiga kekuasaan tersebut. (Strong, 2010: 14) Untuk membedakan dengan cara mengklasifikasikan sesuai dengan kekhasan struktural organisasi pemerintahannya harus ditemukan dulu kesamaan atribut yang dimiliki oleh semua negara konstitusional modern. Dalam hal ini atribut yang pasti dimiliki oleh suatu negara adalah eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Konsep *judicial review* berasal dari negara-negara yang menganut prinsip supremasi konstitusi. Istilah *judicial review* itu sendiri merupakan istilah khas hukum tata Negara Amerika Serikat yang artinya wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan

konstitusi. Menurut Soepomo, di Belanda tidak dikenal istilah *judicial review*, mereka hanya mengenal istilah hak menguji (*toetsingsrecht*). *Judicial review* merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim. Pengujian itu dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi. (Mahfud MD, 2010: 8)

Dalam pelaksanaan kadang istilah *judicial review* dipersamakan dengan *constitutional review*. Dalam bukunya Jimly mengingatkan perbedaannya. *Judicial review* lebih luas dari *constitutional review* karena objek yang diujinya tidak hanya mengenai produk hukum berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Akan tetapi *judicial review* dapat pula mencakup pengertian yang lebih sempit karena subjek yang mengujinya hanya hakim atau lembaga judicial, sedangkan *constitutional review* bisa lebih luas tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar suatu negara. (Asshiddiqie, 2010: 24)

Pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan merupakan kontrol normatif yang kewenangannya diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman dimaksudkan untuk menjaga konsistensi dan harmonisasi normative secara vertical, agar terjaga tertib hukum dan kepastian hukum, serta antara norma hukum dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dapat saling menjelaskan tetapi jika tidak ditunjang oleh pengaturan tentang teknis normatif yang jelas dapat menyulitkan pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan. (Hoesein, 2009: 31)

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga Negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum oleh karena itu pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses untuk menguji akan berkaitan dengan siapa dan apa dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan. (Hoesein, 2009: 31-32) Objek pengujian peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*), yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum dan harus sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

Sebagai kesatuan tatanan hukum, seharusnya antara satu peraturan perundang-undangan dengan yang lainnya tidak ada pertentangan. Dalam praktiknya, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan. Menurut Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan yang tidak konstitusional (*unconstitutional statute*) adalah *invalid (void)*. Pernyataan undang-undang *invalid* sendiri pernyataan yang tidak bermakna (*a meaningless statement*) karena undang-undang yang *invalid* bukanlah undang-undang. Sebuah norma hukum tidak valid adalah bukan norma yang eksis, secara hukum adalah bukan entitas dari norma hukum. (Kelsen, 1996: 155)

Terhadap konflik antarnorma hukum dapat dilakukan pengujian (*toetsings/ Review*). Pengujian dapat dilakukan melalui cara yang biasa (*ordinaryway*) yaitu dengan mengeluarkan norma hukum (perundang-undangan) baru dan juga dapat dilakukan dengan cara yang luar biasa (*extra-ordinaryway*) yaitu melalui penunjukan organ tersendiri melalui konstitusi seperti halnya melalui *judicial review*.

Hak menguji (*toetsingsrecht*) dapat dilakukan dalam bentuk hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*) yang berkaitan dengan pengujian terhadap prosedur dan cara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*) berkaitan dengan pengujian terhadap substansi peraturan perundang-undangan. Pengujian dapat didasarkan pada prinsip *lex specialis derogate lex generalis*, di mana suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun substansinya bertentangan dengan materi yang lebih umum. Demikian pula sebaliknya suatu peraturan dapat juga dinyatakan tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superiori derogate lex inferiori*. (Kelsen, 1996: 159)

Baik di negara-negara *common law* maupun di negara *civil law* memberi hak menguji kepada kekuasaan kehakiman yaitu hak menguji peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat tata usaha negara dengan model yang berbeda-beda. Pengujian peraturan perundang-undangan ada yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang atau melalui organ khusus seperti *judicial review*.

Implementasi pengujian peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat administrasi sendiri sangat dipengaruhi oleh filosofis masing-masing negara.

Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya model-model pengujian konstitusi menyebutkan adanya berbagai model pengujian. Inggris dan Belanda, tidak menggunakan model *judicial review* karena sistem hukum menempatkan doktrin undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Sementara di Amerika Serikat tidak menggunakan model pengujian yang ditawarkan Kelsen secara mutlak karena tradisi hukum yang mengedepankan prinsip *precedent* di mana pengujian perundang-undangan menjadi bagian dari proses peradilan biasa. (Asshiddiqie, 2006: 73)

Perbedaan pengujian perundang-undangan juga terjadi dalam tataran terminologi dan pendekatan tradisi hukum. Secara terminologi, istilah hak menguji dipadankan dengan istilah *toetsingsrecht* yang muncul di Belanda dan dikenal juga di negara-negara *civil law*. Di negara *anglo saxon*, istilah yang berkembang adalah *judicial review* dan *constitutional review*. Negara-negara *anglo saxon* tidak mengenal istilah *toetsingsrecht*. Dalam perkembangannya istilah *judicial review* dan *constitutional review* juga digunakan di negara-negara *civil law* seperti Jerman dan Prancis.

Istilah *toetsingsrecht* diartikan sebagai hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji. Pengertian tersebut memperjelas bahwa istilah *toetsingsrecht* merupakan suatu proses untuk melakukan pengujian atau menguji dan secara harfiah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menguji. (Marzuki, 2005: 47)  
Hak menguji suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada organ

pengujiannya. Hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan legislatif disebut *legislative review*. Hak menguji yang diberikan kepada kekuasaan eksekutif disebut dengan *executive review*. Hak menguji (*toetsingsrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan yudikatif disebut *judicial review*.

Perbedaan ketiga model pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *legislative review*, *executive review*, dan *judicial review* tersebut terletak pada lembaga yang melakukan pengujian. Dalam konsep pengujian peraturan perundang-undangan, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *judicial review* dan *judicial preview*. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.

Dalam hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *judicial review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*, melainkan *judicial preview*.

Dalam sistem Prancis, yang berlaku adalah *judicial preview*, karena yang diuji adalah rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen, tetapi belum disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh presiden. Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas menganggap rancangan yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi, maka mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstitusionalitasnya dengan dewan konstitusi. Dewan inilah yang akan memutuskan apakah rancangan undang-undang bertentangan atau tidak dengan undang-undang dasar.

#### **E. Konsep Operasional**

Berdasarkan judul diatas, maka penulis memberikan batasan terhadap istilah yang digunakan, guna menghindari kesalahfahaman dalam penafsiran judul penelitian ini, adapun batasannya yaitu:

Pengujian adalah percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan, proses, cara perbuatan menguji. (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2001: 1097)

Peraturan Perundang-Undang adalah peraturan tertulis yang bersifat mengatur dan abstrak, serta mengikat secara umum yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur yang tertentu pula. (Attamimi, 1992)



Undang-undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden. (Pasal 1 angka (3) UU No.12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan).

Pengujian Peraturan Perundang-Undang adalah suatu proses untuk menguji peraturan tertulis yang bersifat abstrak, dan memiliki kekuatan mengikat secara umum, baik yang dibentuk oleh lembaga Negara maupun pejabat yang berwenang. (Fatmawati, 2006: 18).

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (<https://facultyoflawyer.wordpress.com>).

Mahkamah Agung Republik Indonesia (disingkat MA RI atau MA) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya (Akbar, 2015: 18).

## **F. Metode Penelitian**

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

Jika dilihat dari jenisnya, penelitian ini tergolong ke dalam penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, yakni merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tertulis serta norma-norma hukum yang ada pada masyarakat mengenai pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Di Indonesia. (Soekanto, 2005: 44).

Sedangkan sifat penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif yaitu untuk menggambarkan secara terang dan terperinci tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Di Indonesia.

## **2. Data dan Sumber Data**

Mengingat penelitian ini dalam bentuk hukum normatif, (Soekanto & Mahmuji, 1990: 19) maka data yang diambil adalah data sekunder, yaitu data yang telah ada sebelumnya dan data jadi yang juga merupakan data baku. Adapun data sekunder tersebut antara lain :

- a. Bahan Hukum Primer yaitu peraturan perundang-undangan, seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2004 Tentang kekuasaan Kehakiman, dan Perma Nomor 1 tahun 1999.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu yang diperoleh dari buku-buku, pendapat para ahli di dalam berbagai literatur yang berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari kamus-kamus hukum dan sebagainya.

### **3. Analisis Data**

Analisis data yang penulis gunakan adalah analisis secara kualitatif yaitu dengan cara penulis olah data tersebut dengan cara mendeskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum.(Moleong, 2002: 18).

### **4. Metode Penarikan Kesimpulan**

Setelah dibandingkan, penulis menarik kesimpulan-kesimpulan dengan cara deduktif, yaitu menghubungkan hal-hal yang bersifat umum sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum, dengan hal-hal yang bersifat khusus mengenai pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung di Indonesia.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Sejarah Tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

##### 1. Perkembangan *Judicial Review* Secara Umum

Pengujian peraturan perundang-undangan secara terminologi bahasa terdiri dari kata “pengujian” dan “peraturan perundang-undangan”. Pengujian berasal dari kata “uji” yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, menguji. (Hoesein, 2009: 37) Sedangkan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai 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. Dengan demikian pengujian peraturan perundangundangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum.

*Judicial Review* adalah pengujian kepada produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Lembaga ini memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi untuk menguji produk hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif. Kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) ini juga dipercaya dilakukan untuk menjalankan fungsi *check and balances* di antara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi tersebut dilakukan untuk menghindari kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara. Penggunaan istilah *judicial review* lebih dikenal dalam masyarakat di Indonesia, sebenarnya

lahir dari negara yang menganut asas sistem pemisahan kekuasaan (*trias politica*) dimana Amerika Serikat sebagai negara yang terkenal menggunakannya prinsip tersebut.

Dalam sejarahnya pada saat pertama kalinya dilaksanakan di Amerika, Amerika belum memiliki pengaturan pada konstitusi atau undang-undang. Tidak ada aturan yang memperkenankan adanya kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Agung (MA). Namun ketua MA saat itu, Jhon Marshall menyatakan bahwa terdapat kewajiban konstitusional para hakim pada saat disumpah untuk menjaga konstitusi. Marshal menyandarkan argumentasi bahwa dengan pernyataan sumpah memberikan kewajiban pada MA untuk menjaga supremasi konstitusi. Hal ini memberikan kewajiban kepada MA untuk dapat menyatakan undang-undang tidak memiliki kekuatan yang mengikat apabila undang-undang tersebut dianggap melanggar konstitusi. Kasus untuk pertama kali tersebut dikenal dengan kasus *Marbury vs Madison* pada tahun 1803. (Farida, 2000: 105)

Untuk mengenal lebih dalam mengenai apa itu *judicial review*, kita dapat mencoba mengenal istilah yang dikenal dalam kepustakaan Belanda yaitu *toetsingsrecht*. *Toetsingsrecht* adalah hak menguji terhadap produk hukum. Hak menguji tersebut akan memiliki nama yang berbeda-beda sesuai lembaga mana yang akan menggunakannya. (Asshiddiqie, 2006: 2) Apabila pengujian dilakukan oleh lembaga yudisial maka akan dinamakan *judicial review*, dan akan dinamakan dengan *legislative review* apabila hak uji digunakan oleh lembaga legislatif.

Begitu pula apabila dilakukan oleh eksekutif maka hak tersebut disebut dengan *executive review*.

Dalam kajian *Toetsingsrecht* (hak menguji) dalam istilah kepustakaan Belanda, hak menguji tersebut kemudian dibagi dua menjadi hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*). (Farida. 2000: 105) Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah produk legislatif dibentuk melalui prosedur yang tepat menurut hukum, sedangkan hak menguji material adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah produk hukum isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

*Judicial review* di Indonesia maka hak menguji produk hukum yang dipegang oleh lembaga yudikatif di Indonesia terbagi dua yaitu oleh MA atau MK dengan tugas yang berbeda satu sama lain. MK menguji khusus undang-undang dan MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Walaupun *judicial review* dan *toetsingsrecht* memiliki sejarah perkembangan yang berbeda, namun esensi dari kedua istilah ini hampir sama yaitu menguji produk hukum. Perkembangan hukum dan ketatanegaraan dalam masalah pengujian produk hukum oleh lembaga yudikatif inilah yang tidak lepas mempengaruhi adanya pembentukan MK di dunia dan khususnya di Indonesia.

Dalam tradisi Eropa Continental, pengujian hukum terpusat oleh satu badan yang dikenal dengan istilah *centralized judicial review*. Pengujian oleh lembaga khusus tersebut pertama kali diusulkan oleh Professor Hans Kelsen. Menurutnya dalam sebuah negara hukum, penting adanya pemusatan *judicial review* yang

dipegang oleh satu badan khusus. Kelsen yang saat itu berperan dalam pembentukan konstitusi Austria, mencoba memperkenalkan adanya sebuah lembaga *judicial review* khusus yang dinamakan “*verfassungsgerichtshof*” atau Mahkamah Konstitusi. Usulan idenya diterima, kemudian dirumuskan dalam konstitusi Austria. Walaupun sebelum adanya ide ini, Austria telah mengenal kewenangan mengadili sengketa antar warga negara dengan pemerintahan terkait dengan perlindungan hak politik, bahkan untuk pengadilan negara bagian telah ada wewenang memutuskan keberatan konstitusional yang diajukan warga negara atas tindakan negara. Namun, kewenangan tersebut ada pada MA Austria, sedangkan ide Kelsen adalah pembentukan lembaga khusus yaitu MK untuk melakukan *judicial review* terhadap produk hukum. (Safaat dkk, 2011: 2-3)

Sejak saat itu, ide brilian itu kemudian menjadi pembicaraan yang hangat di kalangan ilmuwan Eropa Continental. Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa negara Austrialah yang menjadi negara pelopor terbentuknya MK sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1920 Austria. Setelah pendirian MK di Austria, barulah bermunculan MK yang serupa di beberapa negara, termasuk Indonesia. Pada tahun 2003, Indonesia membentuk MK. Menurut Jimly Asshidiqqie, pada tahun tersebut telah ada 78 negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di luar struktur dari Mahkamah Agung.

## 2. Perkembangan *Judicial Review* Di Indonesia

### a) Periode UUD 1945 (1945-1949)

Undang-Undang Dasar 1945 tidak memuat mekanisme pengujian undang-undang. Di dalam pasal-pasal nya tidak ada satu pun yang membicarakan mengenai adanya kewenangan pengujian undang-undang oleh badan peradilan. Jadi pada masa ini tidak dikenal mekanisme *judicial review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

*Judicial review* merupakan salah satu materi rancangan UUD yang menjadi perdebatan panjang. Perdebatan M. Yamin dan Soepomo pada Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 11 Juli 1945 dan 15 Juli 1945 menggambarkan bagaimana para *founding father* membahas pentingnya pengujian peraturan perundang-undangan. M Yamin adalah perumus rancangan UUD yang mengusulkan agar Mahkamah Tinggi atau Balai Agung mempunyai kewenangan *judicial review* undang-undang. Atas usulan M Yamin tersebut Soepomo mengajukan argumentasi penolakan atau setidaknya menunda *judicial review* sebagai kewenangan Mahkamah Agung, dengan alasan: (Soebechi, 2016: 85-87)

1. Negara yang menerapkan pengujian undang-undangan terhadap undang-undang dasar adalah negara yang menerapkan sistem pemisahan kekuasaan seperti Amerika Serikat.
2. Di Austria, Ceko-Slowakia, dan Jerman, bukan Mahkamah Agung yang melakukan pengujian tetapi oleh pengadilan spesipik yang selalu mengerjakan kosntitusi.



3. Para ahli tata negara tidak ada kebulatan tentang masalah tersebut. Praktikanya, masalah apakah undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak adalah masalah politis bukan masalah yuridis.
4. Para ahli hukum indonesia (saat itu) tidak mempunyai pengalaman, perlu tenaga ahli banyak. Buat negara yang masih muda belum waktunya mengerjakan persoalan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.

#### **b) Periode Konstitusi RIS dan Periode UUDS 1950**

Konstitusi RIS merupakan konstitusi yang menggantikan UUD 1945 yang diberlakukan sejak diakuinya kemerdekaan Indonesia oleh Belanda pada 27 Desember 1949 melalui Konferensi Meja Bundar dan sekaligus menandai beralihnya bentuk negara kesatuan menjadi negara federal Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS itu sendiri hanya berlaku singkat, sebab pada 17 Agustus 1950 Pemerintah secara resmi membubarkan RIS dan kembali ke bentuk negara kesatuan dan sekaligus mengganti Konstitusi RIS 1949 dengan UUDS 1950. (Yaqin, 2014)

Mulai tahun 1949 (pada masa berlakunya konstitusi RIS) hingga 1959, terdapat dua undang-undang dasar yang berlaku yaitu konstitusi RIS dari UUD sementara 1950. Republik Indonesia Serikat yang hanya berjalan beberapa bulan mulai 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950 saat di berlakunya UUD sementara 1950. Kedua konstitusi indonesia tersebut merupakan kosntitisi sementara pada masa peralihan.

Berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan, baik konstitusi RIS maupun UUDS 1950 hanya memberikan kewenangan menguji peraturan dibawah undang-undang, ketentuan pasal 130 ayat 2 mengatakan bahwa undang-undang federal tidak dapat diganggu gugat. Sementara itu, UUDS 1950 dengan tegas menentukan Mahkamah Agung tidak dapat melakukan uji materil terhadap undang-undang. Pasal 95 ayat 2 UUDS 1950 menegaskan: “Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat”. Pasal 156 Konstitusi RIS memberikan kewenangan pada Mahkamah Agung untuk melakukan *Judicial review* terhadap peraturan ketatanegaraan atas undang-undang suatu daerah bagian berlawanan dengan konstitusi.

Baik konstitusi RIS maupun UUDS 1950 menganut prinsip undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Mahkamah Agung tidak dapat melakukan uji materil terhadap Undang-Undang dan kemudian konstitusi hanya memberikan kewenangan kepada MA untuk menguji peraturan dibawah undang-undang termasuk undang-undang daerah/federal. (Soebechi, 2016: 91-92) Dengan demikian pada periode ini pun tidak ada kewenangan pengujian undang-undang oleh lembaga peradilan, yang ada hanya pengujian peraturan ketatanegaraan atau UU daerah bagian.

**c) Periode Berlakunya Kembali UUD 1945 Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan Sebelum Perubahan UUD 1945**

*Judicial review* pada masa dekrit presiden 1959, Indonesia kembali menggunakan UUD 1945, sebagai norma dasar dalam sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 tidak mengatur banyak tentang kekuasaan

kehakiman. Perubahan penting pada masa ini adalah pembentukan peradilan tata usaha negara yang merupakan langkah maju dalam penegakan hukum dan upaya menuju negara hukum di Indonesia. (Soebechi, 2016: 93-94)

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa UUD 1945 tidak mengatur mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD. Namun demikian bagian ini akan membahas perkembangan ketatanegaraan dimana pada periode ini muncul adanya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung berdasarkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Demikian juga, pada perkembangan selanjutnya telah terbit Tap MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang salah satu materi muatannya mengatur perihal kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD dan Tap MPR yang kewenangannya dimiliki oleh MPR.

Dengan perasaan yang setengah hati dan mau tak mau, mekanisme *judicial review* atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang akhirnya dilembagakan dalam UU No. 14 Tahun 1970, (Mahfud MD, 2010: 98) tepatnya pada Pasal 26, yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan dibawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun celakanya, ayat (2) dari Pasal 26 tersebut menyatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada tingkat kasasi.

Ketentuan itu menurut Mahfud M.D mengandung kekacauan teoritis dan kekacauan prosedural karena pada Pasal 26 ayat (1) dikatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang adalah wewenang

(absolut) MA, namun pada ayat (2)-nya dikatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada pemeriksaan tingkat kasasi. Ketentuan ini mengandung kekacauan karena di satu sisi menyatakan bahwa pengujian itu adalah wewenang MA namun di sisi lain dikatakan bahwa pengujian itu dilakukan pada tingkat kasasi yang artinya harus dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat pertama, tingkat banding, barulah kemudian sampai di tingkat kasasi, padahal menurut Pasal 26 ayat (1) jelas-jelas kewenangan itu ada pada MA dan tidak didistribusikan pada pengadilan dibawahnya. Lalu bagaimana caranya pengadilan ditingkat pertama dan banding memeriksa perkara yang jelas-jelas merupakan kewenangan absolut MA.

Konstruksi hukum yang demikianlah yang oleh Mahfud M.D disebut sebagai kekacauan, karena secara teoritis dan praktis memang mengandung kekacauan dan akibatnya ketentuan tersebut tidak bisa dioperasionalkan. (Mahfud MD, 2010: 114-115) Norma hukumnya ada tapi pelaksanaannya tidak dapat dijalankan sehubungan dengan kekacauan konstruksi yang terdapat pada Pasal 26 tersebut. Akhirnya norma tersebut menjadi norma mati (*doedel regels*).

Selanjutnya ketentuan mengenai *judicial review* peraturan dibawah UU ini diatur juga di dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Akan tetapi, belum lagi persoalan kekacauan konstruksi hukum yang dikandung oleh Pasal 26 UU 14/1970 itu terselesaikan, UU 14/1985 tentang MA (Pasal 31) justru semakin mempersempit ruang lingkup *judicial review* tersebut dengan menyatakan bahwa pengujian peraturan dibawah undang-undang hanya mencakup pengujian materiil.

Usaha untuk mengurai “benang kusut” dan kekacauan normatif yang disebabkan oleh rumusan Pasal 26 UU 14/1970 pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan menerbitkan Perma No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil. Melalui Perma tersebut MA berupaya mengatasi kebuntuan dalam pengujian peraturan dibawah UU dengan mengatur bahwa upaya pengujian tersebut dapat diajukan secara langsung kepada MA tanpa melalui proses berjenjang dari mulai pengujian di pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Bahkan Perma tersebut juga memungkinkan pengadilan dibawah MA, baik ditingkat pertama maupun di tingkat banding, untuk menerima, memeriksa, dan memutus permohonan uji materiil yang diajukan oleh Pemohon dalam kaitannya dengan perkara yang sedang berjalan (*include* dengan perkara pidana, perdata, atau TUN yang sedang diperiksa) yang putusannya hanya mengikat para pihak yang bersengketa (*interpartes*).

Meskipun upaya untuk memecah kebuntuan itu telah dilakukan dengan menerbitkan Perma 1 Tahun 1993, kenyataan menunjukkan bahwa hingga berakhirnya orde baru, tak ada satu pun permohonan pengujian peraturan dibawah undang-undang diajukan kepada MA dan dengan demikian tak ada satu pun produk hukum yang di *review* oleh MA berdasarkan mekanisme tersebut. (Mahfud MD, 2010: 115)

Perkembangan yang selanjutnya muncul sehubungan dengan diterbitkannya Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 5 Tap MPR tersebut dibuka keran *constitutional review* untuk menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD oleh

MPR, bahkan meliputi juga pengujian UU terhadap Tap MPR. Selain itu TAP MPR tersebut menegaskan kembali adanya mekanisme *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung.

Dengan semangat memperbaiki sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dan belajar dari pengalaman masa lalu dimana mekanisme itu tidak berjalan (*deadlock*) akibat kekacauan konstruksi yang dibangun oleh UU 14 Tahun 1970, maka melalui Tap MPR No. III Tahun 2000 ini, tepatnya pada Pasal 5 ayat (3) dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh MA bersifat aktif dan tanpa melalui prosedur kasasi.

#### **d) Perubahan UUD 1945**

Setelah runtuhnya rezim orde baru pada tahun 1998 yang telah berkuasa selama 32 tahun maka keinginan untuk melakukan perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara pada saat itu menemui momentum terbaiknya. Salah satu dimensi yang hendak diubah dan diperbaiki pada waktu itulah bidang hukum. Undang-Undang Dasar 1945 yang selama masa orde baru dianggap sakral dan sangat sulit untuk dirubah dengan diaturnya persyaratan referendum yang diatur dalam Tap MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum dan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum, tidak luput dari sasaran perubahan.

Gagasan dan tuntutan perubahan UUD 1945 itu diterima oleh MPR dengan mengadakan perubahan terhadap UUD 1945. UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan perubahan keempat pada tahun 2002. (Asshiddiqie, 2010: 47-48) Terkait rangkaian perubahan UUD 1945 ini, Mahfud

M.D menyatakan bahwa sesungguhnya perubahan UUD 1945 itu dilakukan satu kali (satu rangkaian) dengan empat tahap perubahan yang masing-masing disahkan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Perubahan tersebut menyentuh banyak aspek dan materi UUD 1945 yang asli, sehingga UUD 1945 hasil perubahan mengalami perubahan yang sangat signifikan, baik dari segi jumlah pasal-pasal atau ayat maupun materi yang diatur di dalamnya. Oleh karena besarnya perubahan yang terjadi pada UUD 1945 (hasil perubahan), banyak ahli yang kemudian menyebutnya sebagai konstitusi yang sama sekali baru, meskipun masih menggunakan nama yang sama yaitu UUD 1945. Dalam kesamaan pendapat seperti diatas, Bagir Manan bahkan menyebut UUD hasil perubahan sebagai UUD 1945-Baru.

Dalam materi UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November tahun 2001, terdapat ketentuan yang sama sekali baru dalam sejarah konstitusi Indonesia, yaitu dimuat dan diaturnya mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD yang kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi yang juga merupakan suatu lembaga kekuasaan kehakiman yang baru yang berdiri sendiri disamping Mahkamah Agung. Pengaturan mengenai hal tersebut dituangkan di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang letaknya ada dalam Bab IX kekuasaan Kehakiman.

Selain memuat ketentuan *judicial review* atas UU terhadap UUD yang kewenangannya diberikan kepada MK, UUD hasil perubahan ketiga juga memuat dan mengatur ketentuan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah

undang-undang yang kewenangan pengujiannya dimiliki oleh Mahkamah Agung melalui Pasal 24A ayat (1).

Melalui ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu maka resmi sudah mekanisme *judicial review*, baik mengenai pengujian UU terhadap UUD maupun mengenai pengujian peraturan dibawah UU terhadap UU, memiliki landasan konstitusional yang jelas dan tegas. Bersamaan dengan itu pula diadopsi sebuah pengadilan khusus yang berdiri sendiri disamping MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan MA menurut Bab IX UUD 1945, yaitu Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan pengaturan kewenangannya yang termaktub dalam Pasal 24C UUD 1945, MK mempunyai wewenang yang salah satunya ialah menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD.

Selanjutnya berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, diperintahkan bahwa MK sudah harus terbentuk selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003. Sebelum terbentuk, segala kewenangan MK dijalankan oleh MA. Atas dasar amanat konstitusional tersebut maka pada tahun 2003 dibentuklah Mahkamah Konstitusi dengan disahkannya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 Agustus 2003. Berselang 3 hari, yaitu pada tanggal 16 Agustus 2003 dilantiklah 9 orang hakim konstitusi yang pertama kali dan tercatat mulai bekerja pada tanggal 19 Agustus 2003.

Berdasarkan uraian diatas nampak bahwa telah terjadi perubahan yang signifikan dalam lapangan ketatanegaraan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945, salah satunya ialah dengan diadopsinya sistem *judicial review*. Sistem *Judicial review* yang dianut di Indonesia berdasarkan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal



24C ayat (1) UUD 1945 ialah sistem dikotomis (pemecahan), artinya memisahkan antara pengujian UU terhadap UUD dan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU, yang kewenangan pengujiannya pun diserahkan kepada aktor yang berbeda (meskipun keduanya sama-sama pelaku kekuasaan kehakiman menurut Pasal 24 UUD 1945), yaitu MK untuk pengujian yang disebut pertama dan MA untuk pengujian yang disebut terakhir.

*Judicial review* pada masa setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu memabngun lembaga baru dalam sistem kekuasaan kehakiman dengan membetuk Mahkamah Konstitusi (sebagai salah satu pelaku kekuasaan) kehakiman) dan komisi yudisial (penegak kehormaran hakim). Tentang kewenangan *Judicial review* peraturan perundang-undangan, konstitusi memilih pengujian undang-undang terhadap UUD yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian pertauran perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung. (Soebechi, 2016: 100)

## **B. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi**

### **1. Latar Belakang Pembentukannya Mahkamah Konstitusi Di Indonesia**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang lahir setelahadanya perubahanketiga “Undang-Undang Dasar 1945” memberikan warna tersendiri bagi perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Pengujian peraturan perundang-undangan yang awalnya hanya berkisar pada pengujian peraturan di bawah undang-undang saja menjadi berubah. MK dibentuk untuk menjalankan tugas menguji undang-undang yang sebelumnya tidak pernah ada lembaga yang melakukannya. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang merupakan

lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang baru, selain Mahkamah Agung. Indonesia adalah negara ke-78 yang membentuk MK pada tahun 2003 yang melengkapi fenomena perkembangan negara hukum pada abad ke-20.

Pembentukan MK memang baru muncul dan mencuat kuat di era reformasi pada saat perubahan UUD 1945. Padahal pada saat pembahasan UUD 1945 yang asli dulu sebelum kemerdekaan, gagasan *judicial review* telah dibahas Prof. Muhammad Yamin, Anggota BPPUPK. Beliau mengemukakan pendapat bahwa Balai Agung (Mahkamah Agung) perlu diberikan kewenangan untuk membandingkan undang-undang. Namun, pendapat Yamin pada saat itu, ditolak oleh Soepomo. Beliau berpendapat bahwa Indonesia tidak menganut sistem manakala kekuasaan yudikatif dapat mengontrol kekuasaan legislatif sebagaimana negara yang menggunakan asas *trias politica*. Lain halnya dengan Amerika yang mengenal mekanisme *judicial review* karena menggunakan asas *trias politica* lanjut Soepomo saat itu. Selain argumentasi itu, Soepomo menambahkan argumentasi bahwa kondisi dari negara Indonesia diawal kemerdekaan yang belum memiliki sarjana hukum yang banyak dan memiliki pengalaman dalam *judicial review*, sehingga keputusannya saat itu MA tidak diberikan kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Jadi, walaupun Mahkamah Konstitusi dibentuk setelah reformasi, sesungguhnya ide atau gagasan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar pernah diungkapkan pada awal pembahasan UUD 1945 asli.

Sesuatu yang menarik untuk menjadi sejarah dalam ketatanegaraan yang pernah ada di Indonesia adalah pada saat konstitusi RIS berlaku, Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar sempat dikenal. Walaupun dengan batasan hanya pada pengujian terhadap undang-undang negara bagian kepada konstitusi. Sebagaimana diatur pada Pasal 156, Pasal 157, dan Pasal 158 Konstitusi RIS.

Sejarah menggambarkan bahwa pada beberapa tahun kemudian, dalam sebuah periode pemerintahan pernah juga diutarakan kembali kemungkinan adanya gagasan pengujian undang-undang. Tercatat 3 (tiga) momentum usulan mengenai pengujian terhadap undang-undang digulirkan. *Pertama*, pada awal orde baru, panitia *ad hoc* MPRS (1966-1976) merekomendasikan perlu adanya hak menguji material diberikan kepada MA. Namun, saat itu rekomendasi ditolak oleh pemerintah. Dengan alasan, yang dapat melakukan kewenangan tersebut hanyalah MPR sebagai pengawal konstitusi. *Kedua*, pada saat pembahasan RUU “Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian menjelma menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970”. Tercetus ide dari ikatan hakim Indonesia untuk menambahkan kewenangan kepada MA untuk dapat menguji undang-undang. Pembentuk undang-undang pada saat itu berpendapat bahwa pemberian kewenangan kepada MA adalah bukan materi muatan undang-undang, dan tidak tepat apabila undang-undang yang menyatakan, sedangkan UUD tidak mengaturnya. Ide tersebut pun akhirnya ditolak kembali. Walaupun terdapat beberapa kali penolakan, pada tahun 1992 ketua MA Ali Said sempat menyatakan bahwa pemberian hak uji kepada MA adalah tepat sebagai usaha

menyeimbangkan kewenangan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh 2 lembaga negara lainnya yaitu Presiden dan DPR. Berbagai untuk adanya mekanisme pengujian terhadap undang-undang tak pernah membuahkan hasil, dan sistem ketatanegaraan Indonesia tetap menggunakan sistem bahwa pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tetap hanya dimiliki oleh MPR.

Adanya mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh MPR dilakukan berdasarkan pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, pada Pasal 5 ayat (1) Ketetapan tersebut berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR. Melihat dari lembaga pembentuknya maka mekanisme pengujian tersebut bukanlah pengujian yang disebut dengan *judicial review*. Mengingat MPR bukanlah lembaga yudisial. Hal ini yang membedakan antara mekanisme yang dilakukan oleh MPR dan mekanisme yang dituntut oleh beberapa pihak dalam beberapa periode sebagaimana diuraikan sebelumnya. (Soebechi, 2016: 4)

Keinginan menciptakan mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh lembaga yudisial akhirnya tercipta ketika perubahan ketiga UUD disahkan. Dengan landasan filosofi bahwa dalam negara hukum Indonesia dalam menjamin hak asasi rakyatnya dan menjalankan kedaulatannya selalu mendasarkan pada UUD 1945 maka produk hukum yang terdapat di bawah konstitusi pun, harus memiliki kesamaan nilai dan tujuan. Segala produk hukum yang diciptakan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Dari komitmen inilah, kebutuhan akan mekanisme pengujian apabila

produk hukum di bawah UUD, khususnya pengujian terhadap undang-undang menjadi penting.

Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD 1945 yang dibentuk melalui perubahan ketiga UUD 1945 memberikan landasan hukum bagi terbentuknya MK di Indonesia. Pembentukan pertama kali yang disebutkan pada saat disahkan perubahan ketiga UUD yaitu pada 9 November 2001. Secara hukum, MK memang telah dibentuk, namun kelembagaannya belum dapat dikatakan sempurna untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Untuk menyempurnakan keberadaan Mahkamah Konstitusi maka pengaturan selanjutnya mencoba menyempurnakannya. Kurang lebih satu tahun kemudian, pada tanggal 10 Agustus 2002, melalui perubahan keempat UUD 1945 terdapat pengaturan dalam aturan peralihan pasal III yang menyatakan bahwa MK paling lambat harus dibentuk pada tanggal 17 Agustus 2003, dan pelaksanaan sebelum terbentuknya MK akan dilakukan oleh MA. Tepat pada tanggal 13 Agustus 2003, disahkanlah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Tanggal tersebut juga akhirnya disebut sebagai hari kelahiran MK.

## **2. Perkembangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**

Pembentukan MK menjadi jawaban akhir dari beberapa kemungkinan lembaga mana yang diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. MK menjadi lembaga baru yang menjadi pelaku kekuasaan kehakiman, selain MA yang sebelumnya telah ada. Perubahan Konstitusi Indonesia yang menempatkan konstitusi sebagai pemegang kedaulatan tertinggi atau supremasi konstitusi. Apabila sebelum perubahan UUD 1945, MPR dikatakan sebagai pemegang

kedaulatan rakyat, maka perubahan UUD ini menggantikan dengan menyebut konstitusi sebagai norma yang akan memberikan perintah kepada lembaga yang berwenang. Beberapa literatur menyatakan adanya perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi.

Hal ini tercermin pada Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Konstitusi yang kemudian akan memberikan aturan siapa yang akan melakukan kedaulatan tersebut dan termasuk batasan wewenang lembaga negara dan pemerintah agar tidak melanggar hak-hak rakyat Indonesia. Konstitusi adalah norma tertinggi yang berlaku sebagai pedoman atau patokan dari norma-norma hukum lainnya. Konstitusi tidak dapat dikesampingkan. Norma hukum di bawahnya harus sesuai. Untuk memastikan kesesuaian antara konstitusi dengan norma hukum di bawahnya, perlu dibentuk mekanisme yang dapat memastikan bahwa aturan hukum di bawah konstitusi sesuai dan tidak bertentangan. MK yang akhirnya diberikan tugas untuk melakukannya.

Walaupun penyebutan pertama kali Indonesia memiliki MK ada pada perubahan UUD ketiga, namun momentum MK lahir adalah dengan terbentuknya “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK. Tepat pada tanggal 13 Agustus 2003 dimana Undang-Undang tersebut disahkan, Indonesia dikatakan memiliki MK. Hal ini berarti lebih cepat 4 (empat) hari dari batas waktu yang diberikan oleh aturan peralihan perubahan UUD 1945 keempat”. Pengesahan Undang-Undang ini menjadi tanda lahirnya MK. Dengan terbentuknya MK dengan lebih sempurna maka dilakukan upaya-upaya selanjutnya. Pembentukan

perangkat susunan organisasi pun menjadi langkah selanjutnya. MK sebagai lembaga baru cukup mempunyai sambutan positif dan dukungan bagi terciptanya hukum yang lebih baik di Indonesia.

Setelah dibentuk pada tahun 2003, pengaturan mengenai MK saat ini mengalami 2 kali perubahan yaitu dengan:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 tentang Mahkamah Konstitusi. Perpu tersebut kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Menjadi Undang-Undang.

Dengan adanya kedua perubahan pengaturan maka Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang mengatur MK mengalami penyesuaian dengan perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan masyarakat. Pengaturan sebelumnya dianggap tidak sempurna dan beberapa perubahan poin diubah yaitu mengenai susunan susunan Majelis Kehormatan MK; pengawasan hakim konstitusi; masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK, syarat pendidikan untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi, serta Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim MK. Misalnya saja umur calon hakim yang awalnya minimal 40 tahun menjadi berubah menjadi paling rendah berusia 47 tahun. Kemudian, diatur lagi lebih detail bahwa

selain ada usia terendah diberikan persyaratan juga usia tertinggi. Kemudian, perubahan usia pensiun hakim yang awalnya 67 tahun menjadi 70 tahun.

Perkembangan selanjutnya pengaturan tentang MK mengalami perubahan kembali. Perubahan untuk ke kedua kalinya ini memuat antara lain susunan Majelis kehormatan MK; pengawasan hakim konstitusi; masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK, syarat pendidikan untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi, serta Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim MK. Perubahan kedua dari pengaturan tentang Mahkamah Kontitusi dilakukan melalui “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi”.

Sebagai kilas balik pembentukan Perpu tersebut adalah reaksi terhadap suatu peristiwa mengejutkan di MK. Ketika ketua MK ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal inilah yang mendorong Presiden membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Secara garis besar pokok substansi pada perubahan kedua undang-undang mengenai ketentuan mengenai syarat dan tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon hakim konstitusi serta pembentukan majelis hakim kehormatan konstitusi. Beberapa perubahan yang dilakukan meliputi syarat menjadi hakim konstitusi harus memiliki a) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; b) adil; c) negara yang menguasai konstitusi dan kenegaraan. Selain pada syarat tersebut, Pada Pasal 15 ayat (2) mengatur persyaratan calon hakim juga



harus memiliki ijazah doktor dengan dasar sarjana yang berlatar belakang pendidikan hukum, berusia paling rendah 47 tahun dan paling tinggi 65 tahun pada saat pengangkatan, berpengalaman kerja di bidang hukum minimal 15 (lima belas) tahun dan tidak menjadi anggota partai dalam jangka waktu paling singkat 7 (tujuh) tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi.

Dengan diubah untuk kedua kali Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka tata cara pemilihan menjadi calon hakim konstitusi berubah. Sembilan calon hakim diusulkan oleh MA, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan atau Presiden harus melewati pernyataan lolos uji kelayakan dan kepatutan dari panel ahli yang dibentuk Komisi Yudisial. Selain itu, perkembangan pengawasan atas kinerja MK perlu ditingkatkan maka dalam peraturan perubahan kedua ini diamanatkan pada MK dan Komisi Yudisial untuk membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi dan juga menyusun serta menetapkan kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi.

### **3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah konstitusi seperti yang sah diinstruksikan dalam UUD 1945 mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana yang diatur dalam pasal 24C ayat (1) dan (2) yang dijelaskan sebagai berikut :

- 1) 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 sengketa tentang hasil Pemilu.

- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan secara teoritik dan praktek dikenal ada dua jenis pengujian yaitu: pengujian formil dan pengujian materiil.

- a) Pengujian formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif misalkan undang-undang, terjelma melalui cara-cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.
- b) Pengujian materiil adalah untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. (Fatkhurohman, 2004: 22)

Dalam proses pengujian Undang-Undang, hakim Mahkamah konstitusi selalu berbeda pendapat. Namun demikian pendapat hakim yang berbeda baik secara individu maupun bersama-sama mencerminkan pendapat yang hidup didalam masyarakat. Pendapat hakim yang berbeda dari pendapat mayoritas yang menentukan putusan dapat dibagi 2 (dua) macam yaitu *dissenting opinion* dan

*consenting opinion* atau biasanya disebut *concurrent opinion*. *Dissenting opinion* adalah pendapat yang berbeda secara substansi sehingga menghasilkan amar yang berbeda. Sedangkan jika kesimpulan akhirnya sama, tetapi argumen yang diajukan berbeda, maka hal itu tidak disebut sebagai *dissenting opinion* melainkan *concurrent opinion* atau *consenting opinion*.

Kemudian dalam Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diatur secara khusus wewenang dari Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

1) Menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.

Sebagai pengawal dan penafsir konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam memelihara ketentuan-ketentuan dalam konstitusi supaya tidak terjadi “huruf-huruf mati” yang tertulis indah dalam buku-buku, melainkan terjelma dan ditaati dalam praktik kehidupan bernegara. (Rafiuddin, 2012: 44) Kewenangan yang diberikan untuk Mahkamah Konstitusi ini dapat dijelaskan dari sejarah konstitusi itu sendiri. Konstitusi sebenarnya merupakan sejarah perjuangan manusia yang mendapatkan jaminan dan perlindungan bagi hak-hak dasarnya. Itulah konstitusi modern termasuk Undang-Undang Dasar 1945 dan hasil perubahannya, mencantumkan hak-hak dasar itu sebagai substansi utama. Jika ternyata ada Undang-Undang yang terbukti melanggar hak-hak dasar warga Negara, Undang-Undang itu harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. (Rafiuddin, 2012: 45) Hal tersebut kemudian diatur dengan mekanisme pengujian Undang-Undang atau *Judicial Review*. Definisi *Judicial Review* sendiri adalah Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma.

Selain faktor sejarah, pengujian konstiusionalitas Undang-Undang juga dipandang penting keberadaannya dalam sebuah Negara demokrasi yang berdasarkan hukum mengingat Undang-Undang merupakan produk politik yang belum tentu sesuai dengan konstitusi. (Mahfud MD, 2010: 99) Boleh jadi sebuah Undang-Undang dibentuk hanya sekedar untuk memenuhi hasrat para pembuatnya. Dengan demikian konsepsi *Judicial review* memiliki nilai penting dalam masalah konstiusionalisme dan konstiusionalitas produk politik. Proses *Judicial Review* terkait erat dengan struktur ketatanegaraan dan bahkan dengan proses politik. Adanya keterkaitan dengan struktur tata negara ini kemudian menjadi salah satu faktor penentu dipilihnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan kewenangan *Judicial review*. (Mahfud MD, 2010: 99-100)

2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga Negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. (Asshiddiqie, 2005: 2) Sengketa yang dapat diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan sengketa antara dua lembaga atau lebih yang kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa mahkamah konstitusi tidak berwenang mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, sengketa kewenangan lembaga Negara tidak diserahkan kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga Negara yang bersengketa. Mengenai substansi kewenangan lembaga Negara, terkadang perkara sengketa kewenangan lembaga Negara berhimpitan dengan perkara pengujian Undang-Undang. Dengan perkataan lain, substansi sengketa kewenangan lembaga Negara tidak hanya muncul dalam perkara sengketa kewenangan lembaga Negara yang melibatkan pihak lembaga Negara lain sebagai termohon. Perkara pengujian Undang-Undang yang didalamnya diatur tentang kewenangan sebuah lembaga Negara juga dapat dipandang sebagai pengujian Undang-Undang bermaterikan sengketa kewenangan lembaga Negara. (Harjono, 2008)

Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara ini memiliki arti penting terutama jika dikaitkan dengan hubungan antar lembaga negarapasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang bersifat horizontal, bukan lagi vertical. Jika sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, maka pada saat ini lembaga Negara memiliki kedudukan setara. Lembaga Negara tersebut saling mengawasi dan saling mengendalikan. Sebagai akibat dari hubungan yang sederajat tersebut boleh jadi muncul perselisihan dalam menafsirkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sehingga menimbulkan antar lembaga Negara yang satu dengan lembaga Negara lainnya.

Dalam Pasal 61 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mengatur tentang lembaga Negara memiliki *legal standing* sebagai pemohon perkara sengketa kewenangan lembaga Negara yang isinya sebagai berikut: (Thalib, 2006: 415)

- (2) Pemohon adalah lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan;
- (3) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga Negara yang menjadi termohon.

Dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2) mempunyai pengecualian yang terdapat didalam pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi nomor 8/PMK/2008 tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak hanya dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (Yustisial).

### 3) Memutus pembubaran partai politik.

Sebelum era reformasi, pembubaran partai politik diindonesia selalu menggunakan mekanisme politik. Pembubaran partai baik pada masa orde lama maupun baru dilakukan pemerintah oleh pemerintah dengan instrumen keputusan presiden. (Rafiuddin, 2012: 52) Pembubaran partai politik tersebut tentu tidak sejalan dengan semangat demokrasi. Pemerintah dapat semena-mena

membubarkan setiap partai politik yang dianggap sebagai oposisi. Padahal, partai politik merupakan organisasi yang membawa aspirasi rakyat.

Oleh karena itu partai politik sebagai instrumen kedaulatan rakyat di era reformasi muncul pandangan yang mengkategorikan masalah partai politik sebagai masalah konstitusi sehingga masalah pembubarannya pun perlu dimasukan kedalam wewenang Mahkamah Konstitusi. (Safaat, 2011: 266) Didalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa pihak yang menjadi pemohon untuk perkara pembubaran partai politik itu adalah pemerintah. Diberikannya *Legal Standing* kepada pemerintah sebagai pemohon didasari oleh pertimbangan bahwa apabila hak pemohon itu diberikan kepada partai politik, berarti suatu partai politik dibenarkan menuntut pembubaran saingannya sendiri. Tentu hal tersebut harus dihindarkan karena didalam sebuah Negara demokrasi sudah seharusnya sesama partai politik dapat bersaing secara sehat satu sama lain.

Pemerintah dalam urusan pembubaran partai politik hanya bertindak sebagai penuntut dengan cara mengajukan permohonan pembubaran partai politik secara resmi kepada Mahkamah Konstitusi. Apabila dalam persidangan, dalil dan argumen tentang konstitusionalitas yang dipakai untuk pembubaran partai politik itu dinilai memang cukup beralasan, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partai politik yang bersangkutan bubar sebagaimana mestinya.

#### 4) Memutus sengketa tentang hasil Pemilu.

Pemilihan umum merupakan salah satu instrumen demokrasi yang bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dan salah satu tujuan pemilihan umum adalah memilih pejabat politik didalam pemerintahan yang dapat mewujudkan

kepentingan rakyat. (Atoshoki,2002: 96) Pemerintah yang dibentuk oleh suatu pemilihan umum akan memperoleh legitimasi yang kuat. Sebagai rekrutmen pejabat politik, pemilu menjadi sarana kontestasi politik yang rawan terhadap kecurangan demi mencapai kemenangan. Sejarah bangsa Indonesia mencatat bagaimana pemilu semasa orde baru direayasa sedemikian rupa untuk memenangkan partai penguasa. Belajar dari sejarah dan pengalaman masa lalu tersebut, pemilu pada masa reformasi didesain dengan mekanisme yang adil atau *fair play*, salah satunya dengan cara membentuk lembaga penyelenggaraan yang Independen, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dengan dibentuknya KPU, peluang terjadinya kecurangan pada tingkat penyelenggaraan pemilu dapat diantisipasi dengan membuat badan Pengawas serta disediakan proses peradilan bagi kontestan yang akan memperkarakan hasil pemilu.

Perkara perselisihan hasil pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi diajukan oleh kontestan pemilu sebagai pemohon dengan KPU sebagai termohonnya. Dalam hal perselisihan hasil pemilihan umum DPR dan DPRD, Permohonan diajukan oleh partai politik. Sedangkan dalam pemilihan umum DPD dan juga pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, permohonan diajukan oleh calon yang bersangkutan. Seperti halnya yang diatur didalam pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan sekaligus menegaskan bahwa kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara perselisihan pemilihan umum terbatas pada pemilihan anggota DPR, anggota DPRD, anggota DPD, Presiden dan wakil presiden saja. Tapi dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi



juga mengadili pemilihan umum kepala daerah yang sebelumnya menjadi wewenang Mahkamah Agung.

Bergantinya kewenangan tersebut ditegaskan didalam pasal 236C Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

- 5) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Bergantinya kewenangan tersebut ditegaskan didalam pasal 236C Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya tidak diatur, baik mengenai lembaga Negara yang berwenang melakukan proses *Impeachment*, alasan-alasannya, maupun prosedurnya. Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia telah terjadi dua kali *Impeachment*

terhadap presiden. Pertama, dialami oleh presiden Soekarno di tahun 1967, yang kedua adalah presiden Abdurrahman Wahid ditahun 2001.

Baik pemberhentian Presiden Soekarno maupun Presiden Abdurrahman Wahid sama-sama tidak didasari oleh alasan hukum. Presiden Soekarno dimakzulkan karena pertanggungjawabannya di tolak oleh MPR, sementara pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid adalah karena tidak hadir ketika diminta pertanggungjawabannya oleh MPR. Alasan *Impeachment* dua Presiden tersebut lebih tepat jika disebut bersifat politis. Akibatnya dua kasus *Impeachment* tersebut masih menimbulkan masalah politik dan masalah hukum yang menimbulkan pro dan kontra ditengah masyarakat. (Zoelva,2005: 89)

Belajar dari sejarah *Impeachment* yang mekanismenya tidak diatur dalam konstitusi, maka melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai hal ini diperjelas. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan oleh MPR jika terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat untuk menduduki jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Lembaga yang dapat menilai pantas tidaknya seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah Mahkamah Konstitusi. Penilaian hukum ini wajib diberikan kepada DPR oleh Mahkamah Konstitusi jika memang diminta.

Kewajiban Mahkamah Konstitusi memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden berkaitan dengan kedudukannya sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, yaitu memutuskan *Pro Justicia*, bukan lembaga politik. Kewajiban Mahkamah Konstitusi hanyalah memutus apakah dugaan DPR terbukti secara hukum dan tidak menyangkut pemberhentiannya. Apabila dugaan tersebut

terbukti, lembaga yang berwenang mengambil keputusan tentang pemberhentiannya adalah MPR. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah atau tidak lagi memenuhi syarat, tidak menjadi keharusan bagi MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

### **C. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Agung**

#### **1. Pengertian Mahkamah Agung**

Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Kemudian dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (2) dinyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Lebih lanjut Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. (Rimdan, 2012: 148)

Jadi Mahkamah Agung merupakan lembaga tinggi negara di bidang kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung berkedudukan di ibukota negara.

Selanjutnya susunan Mahkamah Agung diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2), Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung adalah pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan badan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya bebas dari pemerintah. Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara dalam system ketatanegaraan Indonesia memegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi.

Amandemen UUD NRI 1945 telah menempatkan Mahkamah Agung tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan Kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanya salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam UUD NRI 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, disamping Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh-pengaruh lainnya. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

## 2. Kewenangan Mahkamah Agung

Berdasarkan UUD NRI 1945 perubahan ketiga Pasal 24A ayat (1) disebutkan bahwa tugas Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-undang. Berikut ini adalah kewenang Mahkamah Agung berdasarkan UUD NRI 1945.

### a. Menguji Undang-Undang dibawah Undang-undang

Kewenangan yang diberikan konstitusi kepada Mahkamah Agung diantaranya adalah sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman, yakni menguji peraturan perundang-undang. Atau secara populer disebut Hak Uji Materiil atau *Judicial Review*. Tujuan utama pemberian kewenangan hak menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung dalam melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman adalah untuk mempertegas dan memperkuat peran dan tugasnya. Hal ini dimaksudkan agar Mahkamah Agung melakukan pengawasan terhadap semua tindak tanduk pemerintah atau penguasa (*to enable the judge to exercise control of government's action*). (Harahap, 1997: 43)

Selain telah disebutkan dalam Pasal 24A ayat (1) mengenai kewenangan hak uji undang-undang, kewenangan ini juga dikemukakan pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman) yang berbunyi; menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Lebih lanjut penjelasan pasal ini menyatakan, ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU

4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilaksanakan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. (Harahap, 1997; 45)

Meski demikian hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan dan dilimpahkan konstitusi dan undang-undang kepada Mahkamah Agung sifatnya terbatas, tidak menyeluruh meliputi semua hak uji. Kewenangannya hanya meliputi kewenangan hak uji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang. Sehingga kewenangan hak menguji yang dimiliki Mahkamah Agung tidak menjangkau kepada menguji undang-undang dengan UUD NRI 1945, tetapi hanya menguji antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, seperti menguji undang-undang dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri atau Perda, dan sebagainya.

#### **b. Mengadili Pada Tingkat Kasasi**

Ketentuan Mahkamah Agung memeriksa perkara kasasi merupakan kekuasaan yang konstitusional berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Berdasarkan pasal tersebut, salah satu kewenangan konstitusional yang diberikan UUD NRI 1945 kepada Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman adalah mengadili perkara pada tingkat kasasi. Kasasi dalam kamus istilah hukum disebutkan bahwa kasasi berasal dari *Cassatie* yang artinya;

pembatalan, pernyataan tidak berlakunya keputusan hakim rendah oleh Mahkamah Agung, demi kepentingan kesatuan peradilan.

Ketentuan Penanganan Kasasi oleh Mahkamah Agung di pertegas dan diperjelas dalam Pasal 11 UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari keempat lingkungan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan TUN). Kemudian dalam Pasal 20 ayat (2) huruf a menegaskan kewenangan yang dimiliki Mahkamah Agung dalam kedudukan dan kapasitasnya sebagai Pengadilan Negara Tertinggi Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh Pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain.

Landasan Pasal 24A ayat (1) UU NRI 1945 dan Pasal 20 ayat (2) huruf a UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengandung pengertian bahwa; Pertama, menggariskan perkara yang dapat diperiksa pada tingkat kasasi hanya terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir di semua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung. Kedua, putusan yang dapat diperiksa Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi adalah yang berasal atau bersumber dari semua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung.

### c. Kewenangan lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang

Wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang diantaranya adalah memutus sengketa Pemilukada. Hal ini berdasarkan Pasal 106 ayat (1) UU 32/2004 tentang Pemda yang menyatakan bahwa Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun kewenangan ini kemudian dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 236 C UU 12/2008 tentang perubahan kedua UU 32/2004 tentang Pemda. Selain itu, ada beberapa kewenangan Mahkamah Agung yang diberikan oleh Undang-undang sebagai bentuk konsekwensi amanat UUD Tahun 1945, diantaranya adalah:

- a. Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:
  - 1) permohonan kasasi;
  - 2) sengketa tentang kewenangan mengadili;
  - 3) permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Mahkamah Agung memutus permohonan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tingkat Banding atau Tingkat Terakhir dari semua Lingkungan Peradilan.
- c. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- d. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-



undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

- e. Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.
- f. Mahkamah Agung memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili:
  1. Antara Pengadilan di lingkungan Peradilan yang satu dengan Pengadilan di Lingkungan Peradilan yang lain;
  2. Antara dua Pengadilan yang ada dalam daerah hukum Pengadilan Tingkat Banding yang berlainan dari Lingkungan Peradilan yang sama;
  3. Antara dua Pengadilan Tingkat Banding di Lingkungan Peradilan yang sama atau antara lingkungan Peradilan yang berlainan.
- g. Mahkamah Agung berwenang memutus dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.
- h. Mahkamah Agung memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV Bagian Keempat Undang-undang ini.
- i. Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.
- j. Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris.

- k. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.



### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

Pengujian Undang-Undang merupakan suatu wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Secara normatif, Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*Judiciary*) yang otonom dari organ-organ kekuasaan lain, yaitu Pemerintah (*Executive*), dan Lembaga Permusyawaratan dan Dewan Perwakilan (Legislative). Kedua Mahkamah ini sama-sama berkedudukan hukum di Jakarta sebagai ibukota negara Republik Indonesia. Salah satu kewenangan kedua lembaga tersebut adalah sebagai pelaku kehakiman adalah memiliki kewenangan *judicial review*, yakni menguji peraturan perundang-undangan dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Bedanya, MA menguji produk hukum dibawah Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

“Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung, dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia”.

Secara umum, Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subyek hukum lainnya, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang perorang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Sedangkan MK menguji UU terhadap UUD 1945, kewenangan MK ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, yang menyatakan;

“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”.

Secara garis besar, tugas normatif Mahkamah Konstitusi terdapat dalam UUD 45 Pasal 24C Ayat (1) dan (2), yaitu mengadili perkara-perkara yang pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat *dauerhaftig*. (Soeprpto, 1998: 14) Mahkamah Agung hakikatnya adalah ‘*Court of Justice*’, sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah ‘*Court of Law*’, yang satu mengadiliketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri. Disamping itu, MK sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sekomplek MA yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya berwenang secara vertikal

dan horizontal dimana mencakup limalingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer.

Hubungan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung dalam hal materi perkara pengujian undang-undang adalah setiap perkara yang telah diregistrasi oleh MK wajib diberitahukan kepada MA agar pemeriksaan atas perkara pengujian peraturan di bawah undang-undang yang bersangkutan oleh Mahkamah Agung dihentikan sementara sampai putusan atas perkara pengujian undang-undang yang bersangkutan dibacakan oleh MK. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi pertentangan antara pengujian Undang-Undang yang dilakukan oleh MK dengan pengujian peraturan di bawah undang-undang yang dilakukan oleh MA.

Untuk menghindari masalah yang ditimbulkan, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi, mengatur mekanisme penyelesaiannya, yaitu:

“Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”.

Salah satu contohnya yaitu ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sendiri pernah diuji di Mahkamah Kontitusi dalam perkara Nomor: 74/PUU-X/2012. Permohonan pengujian Pasal 55 ini karenak para pemohon *judicial review* di Mahkamah Konstitusi adalah para pemohon yang mengajukan

permohonan hak uji materil di Mahkamah Agung atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1871/Menkes/Per/IX/2011 tentang pencabutan Peraturan Menteri Nomor 339/Menkes/Per/V/1989 tentang pekerjaan Tukang Gigi terhadap Pasal 59 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), serta Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan yang telah didaftarkan ke Mahkamah Agung pada tanggal 7 Juni 2012 dengan register Nomor 24P/Hum/Tahun 2012. (Soebechi, 2016: 162-163)

Selanjutnya pada pemohon mendapatkan surat dari Mahkamah Agung Nomor MA/PANMUD-TUN/VI/82/2012, tertanggal 11 Juni 2012 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan saat ini sedang diuji di Mahkamah Konstitusi. Dengan merujuk pada Pasal 55 UU MK, maka Mahkamah Agung dalam surat tersebut menyatakan wajib menghentikan proses pengujian tersebut sampai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan dihentikannya proses pengujian permohonan hak uji materiil, para pemohon merasa dirugikan atas berlakunya pasal tersebut. (Soebechi, 2016: 163)

Seperti uraian tersebut diatas menjadi dasar hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Keutuhan sistem hukum dalam suatu negara merupakan hal penting dalam rangka menjamin kepastian hukum yang adil sebagai hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu penghentian pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung menunggu Putusan Mahkamah Konstitusi adalah bertujuan untuk menjaga keutuhan sistem

hukum tersebut dan merupakan upaya mencapai kepastian hukum. (Soebechi, 2016: 164)

UUD 1945 sebenarnya telah menentukan secara limitatif kewenangan MK dalam menguji peraturan perundang-undangan. Kewenangan dimaksud menyatakan, MK hanya menguji UU terhadap UUD 1945, kemudian pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU yang bertentangan terhadap UU menjadi kewenangan MA. Pengujian yang dilakukan oleh kedua institusi diatas bukan tanpa alasan, yaitu MK untuk UU terhadap UUD 1945, dan MA untuk peraturan dibawah UU terhadap UU. Adapun alasan yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan melalui dua lembaga tersebut adalah: *kesatu*, memberikan keleluasaan dan percepatan proses perkara di peradilan; *kedua*, pengujian yang diserahkan seluruhnya kepada MK akan menyebabkan proses persidangan lebih panjang sehingga dapat mengganggu peradilan yang cepat dan sederhana; *ketiga*, ada kesulitan di dalam praktek apabila hak uji materiil dibawah UU itu dipisahkan dari MA.

Akan tetapi, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut bukan tidak menimbulkan masalah. Sri soemantri menegaskan, ada kaitan antara UU dan peraturan dibawahnya. Berdasarkan ketentuan yang ada jika PP, Perpres, Perda bertentangan dengan UU maka akan diuji oleh Mahkamah Agung. Problematika yang muncul adalah, jika UU yang digunakan untuk menguji sedang diuji di Mahkamah Konstitusi dan ternyata diputuskan bahwa UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini akan berbeda jika pengujian peraturan perundang-

undangan itu dilakukan satu atap, karena kondisi diatas dapat segera diatasi dan ditangani langsung, Mahkamah Konstitusi dapat mendahulukan pengujian UU terhadap UUD 1945 dan apabila UU tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka menjadi tidak relevan permohonan untuk menguji PP, karena UU yang dijadikan hukum pembuatan PP tidak dapat lagi berlaku. (Asshiddiqie, 2006: 189) Walaupun sesungguhnya kekhawatiran munculnya problematika pengujian tersebut telah diantisipasi dengan pengaturan dalam Pasal 55 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi” yang menyatakan:

“Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi’.

Sementara itu Jimly Assiddiqie mengungkapkan, bahwa pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perdebatan atas putusan saling bertentangan antara MK dan MA. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan MK.

Terhadap fakta bahwa *judicial review* dilakukan oleh 2 (dua) lembaga yakni MA dan MK, terdapat kemungkinan munculnya problema-problema potensial dalam praktik yang justru akan kontraproduktif terhadap tujuan hukum dan maksud hakiki dari diakomodirnya mekanisme *judicial review*. Tim mencatat terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) *problem* potensial tersebut, yaitu: (<https://media.neliti.com>)



### 1. Ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK

“Efek samping dari mekanisme *judicial review* dilakukan oleh dua lembaga berbeda, sementara peraturan perundang-undangan berkaitan normatif secara vertikal adalah sangat mungkin kedua lembaga menggunakan tolak ukur hukum berbeda. Konsekuensinya, sangat mungkin putusan kedua lembaga tersebut, terutama ketika peraturan perundang-undangan yang diuji terkait, nantinya tidak sinkron. Dalam artian, semangat dan argumentasi yang melandasi putusan-putusan tersebut berbeda secara diametral. Ketidaksinkronan demikian bukan hanya memengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan, tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA”.

“Sebagai contoh, pada tahun 2009 yang lalu, melalui Putusan Nomor 15 P/HUM/2009 bertanggal 18 Juni 2009, MA menyatakan menyatakan Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumpulan Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2008 (UU 10/2008)”.

Dalam waktu tidak terlalu lama, MK melalui Putusan Nomor 110, 111, 112, 113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 konstitusional bersyarat. Kedua pasal tersebut terkait dengan mekanisme hukum dalam perhitungan kursi tahap II. Dengan demikian MK mengukuhkan pasal tersebut sepanjang sesuai ketentuan yang ditetapkan MK sekaligus mementahkan Putusan MA terkait pembatalan penghitungan kursi tahap dua. Tentu saja kemudian, Putusan MK yang diberlakukan. (Silalahi, 2017: 2).

Pertimbangan hukum putusan, majelis hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa:

“Oleh sebab itu meskipun UU MK menentukan putusan Mahkamah bersifat prospektif akan tetapi untuk perkara *a quo*, karena sifatnya yang khusus, maka putusan *a quo* harus dilaksanakan berlaku surat untuk pembagian kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pemilu legislatif tahun 2009 tanpa ada kompensasi atau ganti rugi atas akibat-akibat yang terlanjur ada dari peraturan-peraturan yang ada sebelumnya”.

“Menimbang bahwa dalam putusan *a quo* Mahkamah tidak menilai atau menguji baik putusan mahkamah agung maupun peraturan komisi pemilihan umum. Mahkamah Agung yang telah melakukan pengujian terhadap peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 tahun 2009 telah melakukan tindakan menurut kewenangannya, begitu pula komisi pemilihan umum telah melakukan regulasi menurut kewenangannya. Meskipun demikian karena pasal 205 ayat (4), Pasal 211 ayat (3), dan Pasal 212 ayat (3) UU No. 10 tahun 2008 telah dinilai oleh Mahkamah sebagai konstitusional bersyarat, maka dengan sendirinya semua isi peraturan atau putusan pengadilan yang tidak sesuai dengan putusan ini menjadi tidak berlaku karena kehilangan dasar pijakannya”.

Terhadap realitas demikian, ada kondisi dimana Putusan MK tidak sinkron dengan Putusan MA. Dalam *judicial review* yang dilakukan kedua lembaga, Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 ternyata ditafsirkan secara berbeda. MA memberi tafsir ketentuan tersebut dalam posisinya sebagai dasar pengujian Peraturan KPU

Nomor 15 Tahun 2009. Namun, MK menafsirkan ketentuan tersebut secara berbeda pada saat melakukan *judicial review* UU 10/2008 terhadap UUD 1945. Oleh karena kemudian Putusan MK yang diberlakukan, maka Putusan MA seolah dimentahkan, sehingga sempat muncul anggapan telah terjadi praktik dimana Putusan MK seolah-olah “menganulir” Putusan MA, meskipun sesungguhnya rasionalitas tidaklah demikian. Karena yang terjadi ialah, ketentuan dalam UU 10/2008 yang menjadi dasar pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dalam *judicial review* MA dimaknai berbeda oleh MK, maka Putusan MA kehilangan legalitas dan tidak relevan lagi diterapkan. Kalau Putusan MK dapat menganulir Putusan MA, berarti kedudukan MK lebih tinggi dari MA. Padahal dalam struktur ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, MA dan MK ditentukan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kedudukan sejajar. Karena itulah, secara hukum, Putusan MA dan Putusan MK berada pada posisi yang setara sehingga tidak dapat saling menganulir.

## 2. Proses *judicial review* memungkinkan dihentikan untuk sementara

Suatu perkara *judicial review* yang sedang diproses di MA dapat atau memungkinkan untuk dihentikan karena keberadaan ketentuan Pasal 55 UU MK yang menyatakan:

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan ketentuan tersebut Pasal 55 MK dapat dianggap menghalangi atau setidaknya menghambat proses peradilan. Jadi, jika ada yang

berkeinginan menghambat atau menghentikan sementara *judicial review* di MK, cukup dengan mengajukan permohonan pengujian UU yang menjadi dasar *judicial review* tersebut ke MK. Atas dasar itu, *judicial review* di MA tidak dapat dilanjutkan prosesnya, setidaknya menanti sampai dengan keluarnya Putusan MK atas *judicial review* UU dimaksud”. (Asshiddiqie, 2006: 28).

Oleh karenanya, ada usulan agar Pasal 55 UU MK tersebut di-*judicial review* agar tidak menghambat *access to justice* para pencari keadilan di MA terkait dengan perkara *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah UU. Namun jika tidak berhati-hati, usulan tersebut justru akan kontradiktif dengan kehendak untuk mewujudkan harmonisasi Putusan MA dan Putusan. Jika pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan MA berjalan terus atau tidak dihentikan padahal undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian MK, sangat mungkin membuka peluang ketidaksinkronan putusan kedua lembaga.

Jadi berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat penulis katakan bahwa Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dapat menimbulkan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK yang dapat mempengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK

lebih tinggi dibandingkan Putusan MA kemudian proses *judicial review di MA* memungkinkan dihentikan untuk sementara apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

### **B. Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.**

Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang di dalamnya bertentangan dengan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu (*it prevails and the ordinary law must give way*). Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheori*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang

tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Salah satu prinsip penting dari Negara Hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Baik dalam doktrin maupun menurut hukum, kekuasaan kehakiman dipegang dan dijalankan badan peradilan. Di Indonesia dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa, Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. (Huda, 2005: 197)

Demokrasi telah dianggap sebagai sebuah instrumen penting dalam menjalankan sebuah konsepsi negara yang ideal untuk menjawab persoalan tentang penegakan kekuasaan rakyat. Indonesia yang secara eksplisit memahami akan pentingnya sebuah kedaulatan rakyat dan turut melaksanakan demokrasi dengan variannya tersendiri. Sebuah demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam proses transisi politiknya akan mengalami pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya yang diharapkan akan bermuara pada sebuah kondisi perpolitikan yang ideal. Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, dituntut untuk bisa melaksanakan proses lahirnya demokrasi itu sendiri dengan memegang pada asas-asas kedaulatan yang sepenuhnya dikendalikan oleh rakyat. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai pemerintahan

rakyat, cara pemerintahan ini memberikan hak kepada semua rakyat untuk ikut memerintah. (Suparto, 2016: 88)

Perubahan UUD 1945 telah melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Karena ujung tombak lembaga peradilan adalah hakim termasuk didalamnya hakim konstitusi maka kualitas hakim menjadi sangat menentukan bagaimana peran lembaga peradilan secara keseluruhan dalam mewujudkan praktek penegakan hukum yang mengedepankan aspek keadilan. Untuk mendukung hal tersebut, dibutuhkan mekanisme yang tepat dalam rangka menjaga dan mengawal hakim agar tetap *on the track* menjalankan fungsi lembaga peradilan, sehingga menjadi instrumen demokrasi yang benar-benar bermanfaat bagi rakyat. Agar tetap *on the track*, maka hakim, hakim agung dan hakim konstitusi perlu diawasi, baik melalui mekanisme internal maupun eksternal. (Suparto, 2013: 5)

Kalau dilihat tugas dan fungsinya ada pemisahan yang jelas antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie, karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat

dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai *'court of justice'* versus *'court of law'*. Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan *'judicial review'* diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi mengenai perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warganegara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Dipihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggung jawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai *'court of Law'*. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai *'court of justice'* disamping fungsi utamanya sebagai *'court of law'*. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara *'court of law'* dan *'court of justice'*, pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan *'court of justice'*, daripada *'court of law'* Mahkamah Konstitusi lebih merupakan *'court of law'* daripada *'court of justice'*. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945.

Penempatan dua lembaga dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, ternyata dalam praktiknya menimbulkan persoalan besar, kendatipun obyek pengujian masing-masing dari lembaga tersebut berbeda. Oleh karenanya, solusinya adalah pengujian satu atap terhadap peraturan perundang-undangan itu.



Adapun lembaga yang ditempatkan pengujian satu atap itu adalah MK dengan pertimbangan agar tidak terjadi pertentangan dengan MA, meneguhkan MK sebagai *court of law*, dan pertimbangan keterbukaan selama ini di MK baik dalam hal persidangan maupun akses terhadap putusan. Tentunya penempatan kewenangan satu atap ini dilakukan melalui amandemen kelima terhadap UUD 1945. (Hajri & Rahdiansyah, 2018: 242)

Di samping sebagai bentuk upaya mengantisipasi beberapa persoalan yang telah terjadi di masa lalu itu sehingga tidak lagi terjadi di masa yang akan datang ataupun pertentangan Perpres dan Perda secara langsung terhadap UUD 1945, tetapi juga untuk menyesuaikan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang. Sebab, sejarah mencatat bahwa setiap hierarki peraturan perundang-undangan memiliki rezimnya masing-masing, yaitu melalui rezimnya Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No.XX/MPRS/1966, Tap MPRS No.XX/MPRS/1966, Tap MPR No.III/MPR/2000, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dan yang berlaku saat ini “rezim” hierarkhi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. (Hajri & Rahdiansyah, 2018: 240)

Perihal rezim “rezim” hierarki peraturan perundang-undangan adalah suatu hal yang tidak bisa dipisahkan dari pengujian peraturan perundang-undangan. Persoalan kekosongan hukum lembaga mana yang menguji Tap MPR seperti yang terjadi hari ini, tidak mungkin terjadi bilamana ada pengujian satu atap. Sebab, bilamana pengujian itu dengan model pengujian satu atap, berubahpun “rezim” hierarki peraturan perundang-undangan, pastinya semua jenis peraturan perudagan-undangan berada di bawah UUD 1945. Namun, ketika masih

mempertahankan dengan model dualisme hari ini, dikemudian hari berubah lagi rezim hierarki peraturan perundang-undangan, memungkinkan memunculkan persoalan lagi. Misalkan, bagaimana jika di masa yang akan datang Perppu kembali ditempatkan di bawah undang-undang. Tentu saja menjadi kewenangan pengujian dari MA, bukan MK lagi. Sebab, lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah MA.

Pembagian tugas dibidang pengujian peraturan (*justice review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly, sama sekali tidak ideal karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan dibawah kewenangan Mahkamah konstitusi. Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan keberadaan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil kedalam kekuasaan kehakiman. Lahirnya era reformasi, salah satunya ditandai dengan adanya tuntutan untuk mengamandemen UUD 1945. (Suparto, 2017: 13)

Namun, dikalangan Negara-negara demokrasi baru, terutama dilingkungan Negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini

menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima. Dalam prakteknya tidak ada keseragaman di Negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing Negara. Ada konstitusi Negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi kedalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi Negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. (Suparto, 2017: 116)

Terkait dengan kekuasaan kehakiman ada beberapa prinsip yang harus dijalankan, salah satunya adalah prinsip imparisial atau tidak memihak. Prinsip imparisial atau tidak memihak merupakan suatu bentuk pengertian dasar dari independensi kekuasaan kehakiman. Hakim haruslah tidak memihak dan bebas dalam menentukan fakta serta menerapkan hukum berdasarkan faktafakta tanpa dipengaruhi oleh pihak manapun juga, sehingga dengan demikian prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka akan terwujud. Independensi kekuasaan kehakiman mempunyai dua aspek, yaitu eksternal dan internal. Independensi eksternal mensyaratkan agar lembaga kekuasaan kehakiman harus independen terhadap semua institusi dari luar, termasuk legislatif, eksekutif, partai politik, profesi hukum lain, pers, masyarakat sipil, pihak yang berperkara, dan lainlain kekuatan dari luar kekuasaan kehakiman yang dapat melanggar otonomi kekuasaan kehakiman secara kolektif maupun individu hakim tersebut. Independensi internal bermakna bahwa hakim haruslah independen dari rekan

sejawatnya, secara horizontal maupun vertikal (atasannya), dan bahkan dari keinginan atau kepentingan pribadinya. (Suparto, 2016: 117)

Imparsialitas hakim harus terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta dipersidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan satu pihak yang berperkara, bukan pula menjadi pemutus perkaranya sendiri. Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan, jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara, karenanya hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika melihat adanya potensi imparsialitas. Argumentasi ini menegaskan bahwa hakim dalam pelaksanaan peradilan tidak boleh menyimpangi asas *nemo judex idoneus in propria causa*.(Suparto & Chaidir, 2017: 117).

Menurut Moh. Mahfud MD, “seharusnya mengenai kompetensi dua lembaga kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) itu adalah sebagai berikut:

- (1) Idealnya, Mahkamah Konstitusi menangani “konflik peraturan perundang-undangan” guna menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan. Lembaga ini sebaiknya hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya. Oleh sebab itu, kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seharusnya diberikan pada Mahkamah Konstitusi.

(2) Idealnya, Mahkamah Agung menangani “konflik antar orang dan/ atau badan hukum dan/ atau lembaga”, termasuk konflik tentang hasil pemilu, konflik antar lembaga Negara, perkara pembubaran parpol, dan pernyataan DPR bahwa Presiden/Wapres tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden baik karena pelanggaran atas hal-hal tertentu yang ditentukan di dalam UUD maupun karena terjadinya sesuatu yang menyebabkannya tidak lagi memenuhi syarat. (Suparto, 2006: 45)

Mekanisme *judicial review* peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dilakukan satu atap, tetapi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Hal ini demikian memungkinkan terjadinya irisan pengujian yaitu undang-undang-undang yang menjadi batu uji dalam pengujian di Mahkamah Agung dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini terdapat kemungkinan yaitu:

1. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi setelah putusan hak uji materil di Mahkamah Agung dapat menimbulkan putusan Mahkamah Konstitusi sejalan atau berbeda dengan putusan Mahkamah Agung.

Setelah Mahkamah Agung memutuskan perkara hak uji materil, dimungkinkan para pihak mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang dijadikan batu uji atau alat uji, maka hal ini memungkinkan terjadinya, putusan MK tidak bertentangan dengan putusan HUM oleh Mahkamah Agung dan terjadinya perbedaan putusan.

2. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada saat undang-undang tersebut digunakan batu uji di Mahkamah Agung. (Soebechi, 2016: 151-152)

Adanya dua lembaga yang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia” mengakibatkan beragam persoalan terutama dalam hal kepastian hukum, kewibawaan kelembagaan, dan kekosongan hukum. Dari sisi kepastian hukum, putusan mana yang harus diikuti, putusan Mahkamah Agung atau putusan Mahkamah Konstitusi. Ketika Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang batu ujinya adalah obyek pengujian Mahkamah Konstitusi, bukan berarti kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dibandingkan Mahkamah Agung. Dari sisi kewibawaan, pengabaian terhadap putusan Mahkamah Agung seperti halnya dulu pernah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum, tentu saja ini mengusik kewibawaan Mahkamah Agung. Bagaimana pula putusan lembaga sebesar Mahkamah Agung tidak dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum. Persoalan dikarenakan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan tafsiran yang berbeda terhadap undang-undang yang dijadikan sebagai batu uji oleh Mahkamah Agung, itu urusan lain. Dari sisi kekosongan hukum, misalkan tidak adanya lembaga peradilan yang berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Hajri & Rahdiansyah, 2018: 235)

Kekuasaan kehakiman menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. (Suparto, 2010: 22) Hakim berkewajiban mengetahui dan mendalami serta melaksanakan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya hukum acara, agar dapat menerapkan hukum secara benar dan dapat memenuhi rasa keadilan bagi setiap pencari keadilan. (Suparto, 2018: 89)

Jadi berdasarkan pembahasan tersebut maka dapat dikatakan bahwa Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dengan melakukan perubahan sistem pengujian yaitu dengan pengujian satu atap, dengan menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan pengujian peraturan perundang-undangan dengan pertimbangan agar tidak terjadi pertentangan dengan Mahkamah Agung hal tersebut sebagai upaya mengantisipasi pertentangan Peraturan Pemerintah, Perpres dan Perda secara langsung terhadap UUD 1945.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dapat menimbulkan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK yang dapat mempengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA kemudian proses *judicial review* di MA memungkinkan dihentikan untuk sementara apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh, pada tahun 2009 yang lalu, melalui Putusan Nomor 15 P/HUM/2009 bertanggal 18 Juni 2009 MA menyatakan Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2008. Kemudian MK melalui Putusan Nomor 110,



111, 112, 113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 konstitusional bersyarat terkait pembatalan penghitungan kursi tahap dua. Tentu saja kemudian, Putusan MK yang diberlakukan.

2. Hubungan yang Ideal antara Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dengan melakukan perubahan sistem pengujian yaitu dengan pengujian satu atap, dengan menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan pengujian peraturan perundang-undangan dengan pertimbangan agar tidak terjadi pertentangan dengan Mahkamah Agung hal tersebut sebagai upaya mengantisipasi pertentangan Peraturan Pemerintah, Perpres dan Perda secara langsung terhadap UUD 1945.

#### **B. Saran**

Selanjutnya berdasarkan kesimpulan tersebut diatas maka terdapat dua saran yaitu:

1. Seharusnya di dalam pengujian peraturan perundang-undangan dilaksanakan sesuai sistem yang mengacu terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan merujuk atau tidak bertentangan dengan putusan MK sehingga tidak ada hasil putusan yang akan bertentangan antar lembaga negara.
2. Seharusnya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan lebih efektif dan berkepastian hukum jika mempergunakan gagasan satu atap

dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan melalui Mahkamah Konstitusi.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :  
**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abdul Latif. (2009). *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Abdul Rasyid Thalib. (2006). *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Antonius Atoshoki dkk. (2002). *Relasi Dengan Sesama*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- B. Hestu Cipto Handoyo. (2015). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- CF Strong. (2010). *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusa Media.
- Dahlan Thaib dkk. (2011). *Teori Dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Fatkhurohman, dkk. (2004). *Memahami Keberadaan Mahakamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Fatmawati. (2006). *Hak Menguji Yang dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hamdan Zoelva. (2005). *Impeachment Presiden, AlasanTindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- Hans Kelsen. (1996). *General Theory of Law and State*. New York.
- Harjono. (2008). *Transformasi Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Imam Soebechi. (2016). *Hak Uji Materil*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konpress.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konpres.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.

- \_\_\_\_\_. (2006). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: KonPres.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lexy J Moleong. (2002). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- M. Marzuki. (2005). *Berjalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- M. Yahya Harahap. (1997). *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Maria Faida Indrati Soeprapto. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*. Jakarta: Seri Buku Ajar FHUI.
- Moh. Mahfud MD. (2010). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Muchamad Ali Safaat dkk. (2011). *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ni'matul Huda. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Patrialis Akbar. (2015). *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rimdan. (2012). *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Kencana.
- Satjipto Raharjo. (1980). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmuji. (1990). *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

- Suparto. (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Dalam M. M. MD, *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Karya (BIKA).
- \_\_\_\_\_. (2010). *Penerapan Hukum Islam Di Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Dalam M. Syahrudin, *Bunga Rampai Sistem Pemerintahan Islam* (hal. 1-33). Pekanbaru: UIR Press.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik*. Jakarta: Bina Karya (BIKA).
- \_\_\_\_\_. (2017). *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Karya (BIKA).
- \_\_\_\_\_. (2018). *Mengkritisi Putusan Mahkamah Agung Tentang Hak Uji Materiil Surat Keputusan Bersama (SKB) Ketua Mahkamah Agung dengan Ketua Komisi Yudisial Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim*. Dalam H. A. Syafrinaldi, *Problematika Hukum Indonesia (Teori Dan Praktek)* (hal. 85-98). Depok: Rajawali Press.
- Titik Triwulan Tutik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Zainal Arifin Hoesein. (2009). *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

## **B. Artikel, Jurnal dan Makalah**

- A. Hamid S. Attamimi. (1992, April). *Teori Perundang-undangan: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI..
- Rafiuddin. (2012). *Penalaran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Yang Diuji Lebih Dari Sekali (Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2010)*. Tesis. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Safaat dkk, M. A. (2011). *Hukum Acara MK*. Jakarta: Sekretariat Jendral MK RI.
- Suparto. (2012, April). *Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka penegakan Hukum Progresif Di Indonesia (Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Undang-undang dan Perselisihan Hasil Pemilu)*. *Jurnal Mahkamah*, 01(04), 94-119.
- \_\_\_\_\_. (2013, Juni). Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kode Etik Danperilaku Hakim Konstitusi Di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Volume 01(Nomor 01), 1-25.
- \_\_\_\_\_. (2016, Oktober). *Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaankehakiman Yang Independen Menurut Islam*. *Jurnal Selat*, Volume. 4 (Nomor. 1), 115-129.
- \_\_\_\_\_. (2017, April). Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Dan UU NO. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya. *UIR Law Review*, Volume 01(Nomor 01), 13-24.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Perlunya Pengawasan Terhadap Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi Dalam Rangka Menjaga Martabat Dan Kehormatannya (The Need For Supervision On Constitutional Court Judges' Code Of Ethics & Behavior In Order To Uphold Their Dignity And Honor)*. *UIR Law Review*, Volume 01(Nomor 02), 111-126.
- Wira Atma Hajri & Rahdiansyah. (2018, April Minggu). *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Persoalan Dan Jalan Keluarnya*., *UIR Law Review*, 02(01), 235-243.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perma No. 1 tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil

### **D. Kamus**

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2001). *Kamus Besar Bahasa Indonesia* . Jakarta: Balai Pustaka

## **E. Internet**

<https://facultyoflawyer.wordpress.com>. Diakses pada tanggal 16 September 2018.

<https://www.hukumonline.com>. Diakses pada tanggal 16 September 2018 .

<https://media.neliti.com>. Diakses pada tanggal 10 Januari 2019.

<https://equityjusticia.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 27 Januari 2019 .

Mikran Yayat. <http://tehangatsekali.blogspot.com/2011/11/pengujian-undang-undang.html>. Diakses pada tanggal 9 Maret 2019.

