

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah UUD 1945 diamandemen terjadi perubahan di dalam penyelenggaraan negara. Sebagai sebuah negara demokrasi konstitusional, UUD 1945 merupakan hukum tertinggi yang menentukan penyelenggaraan negara. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, harus diikuti dengan perubahan penyelenggaraan negara, salah satu perubahan mendasar hasil perubahan UUD 1945 adalah dalam aspek kelembagaan negara.¹ Salah satu diantaranya adanya suatu lembaga negara yang dinamakan Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Seiring dengan dirubahnya UUD 1945, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara baru salah satunya mempunyai wewenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Wewenang ini diberikan kepada Mahkamah Konstitusi agar Undang-Undang yang dibuat oleh lembaga legislatif dan eksekutif dapat diuji agar tidak bertentangan dengan konstitusi.

Wewenang Mahkamah Konstitusi ini, telah merobohkan doktrin supremasi parlemen (*Parlemetary Supremacy*) yang menjadi paradigma UUD 1945 yang

¹ Ahmad Roestandi. "Aspek-aspek Kebanksentralan dalam Perspektif Ketatanegaraan". Makalah yang disampaikan pada Seminar tentang Kelembagaan Negara, Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi RI, dengan Bank Indonesia, Bandung, 12 April 2007, hal 1.

lama, dan menggantikannya dengan ajaran supermasi konstitusi (*The Doctrin of Supremacy*). Dengan demikian, Undang-Undang produk legislatif bukan lagi tidak dapat diganggu gugat (*The parliament can do no wrong*) tetapi dapat dipertanyakan keabsahannya setiap saat oleh setiap warga negara, bertentangan atau tidaknya dengan konstitusi.

Undang-undang, yaitu hukum tertulis yang merupakan produk legislatif (perundang-undangan) hasil kerjasama antara Pemerintah dengan Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat. Bentuk hukum tertulis macam ini dinamakan Undang-Undang dalam arti formal, yaitu hukum tertulis produk suatu badan legislatif yang melibatkan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan deskripsi diatas, maka kualifikasi Undang-Undang dalam arti formal dilihat dari lembaga yang membentuknya sebagai lembaga pembentuk Undang-Undang, yaitu Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.²

Pemerintah, dalam hal ini Presiden bersama DPR adalah lembaga negara sebagaimana Mahkamah Konstitusi yang keberadaannya ditentukan di dalam UUD 1945. Perbedaannya, Presiden dan DPR juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai *co-legislator* dalam pembentukan Undang-Undang dipilih langsung oleh rakyat, dengan demikian keberadaan lembaga negara ini merupakan representasi dari kedaulatan rakyat.

Setelah UUD 1945 dirubah, sistem pemerintahan lebih mempertegas kearah sistem presidensial. Organisasi kekuasaan negara cenderung mengarah

² Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung : Penerbit Alumni, 2000), hal.60.

kepada sistem pemisahan kekuasaan. Kedudukan lembaga negara sama tidak ada yang tinggi atau rendah, untuk itu maka dilaksanakan prinsip *checks and balances*.

Pelaksanaan hak menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dilaksanakan atas dasar sistem tersebut diatas, kesederajatan antar lembaga negara tidak mempengaruhi wewenang untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Namun kesederajatan dalam kedudukan ini berbeda kualifikasi, karena Presiden, DPR maupun DPD adalah lembaga yang merupakan representasi kedaulatan rakyat, sehingga terjadi konvergensi antara prinsip kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk pada tahun 2003 karena adanya kebutuhan menjawab berbagai persoalan hukum dan ketatanegaraan sebelumnya. Untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut, MK diberi mandat oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk melaksanakan lima kewenangan konstitusional, yaitu 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 hasil pemilihan umum, dan memberi pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan pemakzulan presiden dan wakil presiden.

Kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh MK tersebut pada dasarnya merupakan pengejawantahan prinsip *checks and balances* yang bermakna bahwa

setiap lembaga negara memiliki kedudukan yang setara, sehingga terdapat pengawasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.

Dalam kaitan dengan kewenangannya untuk menguji undang -undang terhadap Undang ndang Dasar, MK dilandasi oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, kemudian diatur kembali dalam produk turunannya, yakni Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang - Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Teknis pelaksanaannya selanjutnya diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang- Undang. Permohonan pengujian undang- undang sendiri, dapat digolongkan dalam dua jenis, yaitu pertama , pengujian terhadap isi materi perundang-undangan atau norma hukum, biasa disebut pengujian materiil, dan kedua, pengujian terrhadap prosedur pembentukan produk perundang- undangan, biasa disebut pengujian formil.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal, MK telah menangani 532 perkara pengujian undang-undang sejak tahun 2003-2012. Dari jumlah tersebut, MK telah menyelesaikan 460 perkara yang terdiri dari 414 putusan dan 46 perkara melalui ketetapan. Adapun untuk amar putusanya dengan rincian, putusan dengan amar dikabulkan sebanyak 126 perkara, 154 perkara ditolak, 133 perkara tidak dapat diterima dan 45 perkara dinyatakan ditarik kembali dan 1 perkara tidak berwenang. Jika dihitung dari segi

frekuensi pengujian undang-undang, selama sembilan tahun terakhir ini, MK telah melakukan *judicial review* sebanyak 182 undang-undang.

Banyaknya pengujian undang-undang yang dikabulkan oleh MK tersebut menunjukkan bahwa produk hukum yang dilahirkan oleh pembentuk undang-undang, masih cacat ideologis. Dengan kata lain, kualitas produk perundang-undangan sarat akan muatan yang berseberangan dengan konstitusi, tidak partisipatif, aspiratif, dan akuntabel.

Dalam hal ini, terdapat inkonsistensi dalam penyusunan undang-undang baik dalam teks maupun isinya, bahkan dinilai undang-undang yang dibuat 4 tersebut hanya diperuntukkan untuk kepentingan politik sesaat yang mengesampingkan aspek keadilan.

Dalam kondisi demikian, produk legislasi tidak boleh dibiarkan bertentangan dengan konstitusi. Karena apabila hal ini tetap dibiarkan maka akan terjadi proses deligitimasi konstitusi, pelanggaran hak konstitusional warga negara, bahkan dapat berujung pada ambruknya demokrasi. Itulah sebabnya MK dituntut untuk memainkan perannya melalui kewenangan pengujian undang-undang karena diyakini hal itu akan menjadi kekuatan penyeimbang dalam mengontrol produk legislasi yang menabrak konstitusi.

Hans Kelsen menyebutnya sebagai *recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation*. Dalam hal ini, kontrol dalam bentuk *judicial review* tersebut dapat menjadi sarana untuk melakukan purifikasi undang-

undang yang dihasilkan lembaga legislatif sehingga tidak merugikan masyarakat³.

Upaya MK memposisikan dirinya sebagai lembaga pengontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal terdapat kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi dapat ditelusuri dalam sejumlah putusannya. Seperti diketahui, putusan yang dijatuhkan oleh MK dalam pengujian undang-undang sangat bervariasi yakni mulai dari dikabulkan, dikabulkan sebagian, ditolak, hingga tidak dapat diterima. Bahkan terdapat beberapa perkembangan baru dalam putusan MK sebagai ijtihadnya untuk menegakan hukum dan keadilan.

Bentuk putusan-putusan tersebut, tentunya masing-masing memiliki konsekuensi tersendiri. Misalkan putusan yang amarnya mengabulkan permohonan, berimbas pada batalnya suatu norma dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan sendirinya, putusan tersebut tidak dapat dilepaskan dari asas *erga omnes* yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap seluruh komponen bangsa, sehingga semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut.

Namun demikian putusan MK terkadang diragukan efektivitasnya karena ada kecenderungan tidak dipatuhi dan diabaikan oleh *addressat* putusan. Padahal menurut Maruarar Siahaan efektifitas *checks and balances* dapat dilihat dari dilaksanakan atau tidaknya bunyi putusan MK oleh pembuat undang-undang. Kepatuhan dalam implementasi putusan MK itu dapat pula menjadi ukuran

³ Tim Penyusun Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2012, *Dinamika Penegakan Hak Konstitusional Warga Negara Laporan Tahun Mahkamah Konstitusi RI 2012*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013), hlm.72 dan 74.

apakah UUD 1945 yang menjadi hukum tertinggi dalam negara sungguh-sungguh menjadi hukum yang hidup.

Harus diakui MK tidak memiliki aparat dan kelengkapan apapun untuk menjamin penegakan keputusannya meskipun secara alamiah kelembagaan, akan tetapi MK berkepentingan untuk melihat putusannya dihormati dan dipatuhi. Tidak ada polisi atau juru sita pengadilan atau instrumen lain untuk melaksanakan apapun yang diputuskan MK atau yang menurut putusan tersebut harus dilaksanakan. Oleh sebab itulah kekuasaan kehakiman khususnya MK dapat dipandang sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah (*the least dangerous power, with no purse nor sword*). MK bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ lain, apakah putusan-putusannya diterima dan apakah *addressat* putusan MK siap untuk mematuhinya. Alat kekuasaan MK yang sebenarnya sebagai instrumen pelaksanaan putusan-putusannya adalah konstitusi itu sendiri⁴.

Berdasarkan uraian di atas diperlukan adanya penelitian dan pengkajian yang mendalam mengenai pelaksanaan (*implementasi*) putusan MK. Mekanisme prosedural bagaimana menindaklanjuti putusan MK sehingga warga negara dan pemangku kepentingan dapat mengetahui bahwa suatu norma tidak berlaku lagi ataupun telah berubah di beberapa model atau varian putusan MK menjadi menarik untuk diteliti. Dari berbagai putusan MK dalam perkara Pengujian Undang-Undang (PUU) yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum

⁴ Moh. Mahfud MD bahkan menilai bahwa banyaknya undang-undang yang bermasalah disebabkan adanya permainan politik atau tukar menukar pasal, kebodohan dan perbuatan tidak profesional dalam penyusunan undang-undang. "Mahfud Masih ada Jual Beli Pasal", <http://pshk.law.uii.ac.id/>.

sepanjang tahun 2003 sampai dengan tahun 2012 akan dilakukan inventarisir dan pemetaan (*mapping*) atas putusan-putusan yang amarnya menyatakan mengabulkan permohonan sehingga didapatkan deskripsi komprehensif dan integratif tentang model putusan MK dan pelaksanaan putusannya. Berbagai persoalan mendasar yang menjadi diskursus dalam model putusan MK dan implementasi putusan MK akan menjadi bahasan fundamental dalam penelitian ini.

B. Perumusan Masalah

Dalam penulisan ini, penulis akan mengajukan 2 (dua) pertanyaan dasar yang akan dicoba dijawab dalam pembahasan permasalahan pada bab-bab berikutnya.

1. Bagaimana model putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi ?
2. Bagaimana kekuatan mengikat dari putusan MK dalam putusan *judiical review* Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah ?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan ini dimaksudkan :

1. Untuk mengetahui model putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi
2. Untuk mengetahui kekuatan dan daya ikat putusan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi

D. Kegunaan Penulisan

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis kepada disiplin Ilmu Hukum, terutama Hukum Tata Negara sesuai dengan yang sedang ditekuni penulis. Maupun praktis, khususnya para anggota legislatif di DPR/ MPR seandainya UUD 1945 akan diamandemen kembali.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga negara. Selalu tidak dapat dilepaskan dari perubahan yang terjadi pada sistem kekuasaan yang tadinya otoritarian menjadi demokrasi.

Hal tersebut diatas ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa “Di beberapa negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi itu dapat dinilai cukup populer. Negara-negara seperti ini dapat disebut sebagai contoh, yaitu Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk Mahkamah Konstitusi. Tentu tidak semua negara jenis ini membentuknya, Republik Filipina yang juga baru mengalami perubahan menjadi demokrasi, juga tidak memiliki Mahkamah Konstitusi yang tersendiri”.⁵

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Negara dalam UUD 1945*, (Yogyakarta : Penerbit FH UII Press 2005), hal. 241.

Apabila adanya keberadaan lembaga negara ini berhubungan dengan masalah otoritarian atau demokrasi suatu negara, artinya adanya lembaga negara ini memungkinkan sistem penyelenggaraan sistem pemerintahan yang otoritarian, maka upaya yang dilakukan menyangkut penataan kelembagaan negara, atau dengan kata lain organisasi negara “Sebagai objek kajian Hukum Tata Negara”⁶

Selanjutnya, untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan demokrasi atau otoritarian dalam hubungannya dengan penataan kelembagaan negara ini J.H. Marryman mengidentifikasinya sebagai berikut :

“Konsep demokratis dan otoriter (non demokratis) diidentifikasi berdasarkan tiga indikator, yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif dan kebebasan pers, sedangkan konsep hukum responsif/ otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum dan kewenangan menafsirkan hukum.”⁷

Berdasarkan indikator-indikator tersebut diatas, maka dalam hubungannya dengan penataan kelembagaan negara, hal tersebut berhubungan dengan fungsi lembaga negara khususnya lembaga negara sebagai organ kekuasaan negara yang mempunyai kekuasaan membuat hukum berdasarkan karakter produk hukum yang dihasilkannya.

Dengan kata lain suatu negara berdasarkan konfigurasi politik yang ada bersifat demokratis ditandai dengan karakter produk hukumnya yang bersifat

⁶ Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : Penerbit UI Press, 1983), hal. 36.

⁷ J.H. Marryman. *The Civil Law Tradition*, Dalam Moh. Mahmud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum*, (Gema Media, 1999), hal. 7.

responsif/ otonom karena salah satu indikatornya dalam hubungannya dengan fungsi lembaga negara yang mempunyai tugas membuat hukum didasarkan pada indikator proses pembuatan hukum dan kewenangan menafsirkan hukum yang responsif/ otonom. Lembaga negaranya sendiri sebagai organ yang mempunyai kekuasaan di bidang pembuatan hukum merupakan indikator peranan badan perwakilan dan peranan eksekutif yang memungkinkan dilahirkannya produk-produk hukum yang bersifat responsif/ otonom sebagai cermin dari pelaksanaan penyelenggaraan negara yang bersifat demokratis.

Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan, baik secara horizontal maupun vertikal. Pemisahan secara horizontal dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu. Teori yang paling populer mengenai ini adalah pemisahan kekuasaan yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu kedalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau legislatif, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dikaitkan dengan lembaga peradilan.⁸

Didalam Hukum Tata Negara Positif Indonesia fungsi-fungsi tersebut terjelma dalam organ atau lembaga negara DPR sebagai parlemen atau badan-badan perwakilan rakyat yang mempunyai fungsi di bidang legislasi atau pembuatan Undang-undang disamping fungsi pengawasan dan anggaran. Presiden sebagai organ atau lembaga negara yang mempunyai fungsi eksekutif di

⁸ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, Hal. 179

dalam menjalankan pemerintahan dan Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan yang ada dibawahnya sebagai pemegang fungsi yudikatif.

Pada waktu UUD 1945 belum diamandemenkan organisasi kekuasaan negara berdasarkan struktur didasarkan kepada prinsip pemisahan kekuasaan secara vertikal. Kekuasaan negara terjelma secara penuh di dalam peran MPR, sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.”

Karena esensi kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi didalam suatu negara, maka kekuasaan tersebut berada di tangan MPR yang untuk selanjutnya dibagikan ke 5 (lima) lembaga tinggi negara, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Diantara kelima lembaga negara tersebut, Presiden dan DPR merupakan lembaga negara yang mempunyai kekuasaan legislatif. Tampak disini bahwa sistem pemisahan kekuasaan yang dianut oleh UUD 1945 tidak murni seluruhnya dianut sesuai dengan teori *Trias Politica* sebagaimana dicetuskan oleh pelopornya Montesquieu. Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) dari Montesquieu karena ajaran itu dianggap ssebagai bagian dari paham demokrasi liberal. Prof. Supomo berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Walaupun dalam sistem pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu,

namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerjasama antar lembaga-lembaga negara.⁹

Cerminan pembagian kekuasaan yang dianut UUD 1945 sebelum diamandemen, Presiden meskipun lembaga negara pemegang kekuasaan eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sehingga dapat dikatakan selain memiliki kekuasaan eksekutif juga memiliki kekuasaan legislatif, kondisi ini memungkinkan setiap produk hukum yang dinamakan Undang-Undang bukan semata-mata monopoli dari badan legislatif tapi dapat juga badan eksekutif. Bahkan didalam kenyataannya, badan eksekutif inilah yang lebih banyak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Fakta ini menunjukkan tidak adanya keseimbangan kekuasaan diantara pemegang kekuasaan-kekuasaan negara dimana salah satu kekuasaan telah melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan sesuai dengan fungsi yang seharusnya dijalankan, dan proses pembuatan hukum yang dalam hal ini adalah Undang-Undang yang akan melahirkan produk hukum Undang-Undang yang bersifat respontif/ otonom sebagai wujud dari sistem pemerintahan yang demokratis.

Diamandemennya UUD 1945, maka berubahlah format kelembagaan negara tidak sebagaimana lagi seperti tersebut diatas. Fungsi legislatif dikaitkan dengan parlemen, sedangkan Presiden hanya mempunyai fungsi eksekutif saja. Perubahan mendasar ini membawa konskuensi bergesernya kekuasaan legislatif yang tadinya berada pada Presiden kepada parlemen yang dalam hal ini adalah DPR.

⁹ Muhammad Yamin. *Naskah Persiapan UUD 1945* (Jakarta : Penerbit PT. Yayasan Prapantja, 1959), Hal. 153

Secara normatif perubahan ini ditunjukkan oleh rumusan Pasal 5 ayat 1 (satu) UUD 1945 lama, yang tadinya menyatakan “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”, maka setelah diamandemenkan berubah menjadi “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang”. Akibat bergesernya kekuasaan legislatif ke DPR, maka secara hukum “Pergeseran fungsi legislatif ke DPR membawa implikasi yang sangat luas, baik terhadap kekuasaan pemerintah, terhadap fungsi DPR, maupun terhadap kekuasaan kehakiman”. Dengan terjadinya pergeseran tersebut, pemisahan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif makin tegas dipisahkan satu dengan yang lain”.¹⁰ Dengan kata lain, setelah Undang-undang Dasar 1945 diamandemen organisasi kekuasaan negara berubah dan sistem pemisahan kekuasaan secara vertikal menjadi sistem pemisahan horizontal dihubungkan dengan sudah tidak eksisnya lagi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara. Implikasi dari pemisahan kekuasaan ini dalam bidang pembentukan Undang-undang, DPR menjadi primer dan pemerintah menjadi sekunder, kewenangan sepenuhnya membentuk Undang-Undang berada ditangan DPR sedangkan Pemerintah hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU).

Undang-Undang sebagai produk hukum DPR adalah personifikasi kedaulatan rakyat. Melalui Pemilihan Umum (Pemilu) rakyat menentukan wakil-wakilnya dari partai politik yang akan duduk di DPR, dan melalui wakil-wakilnya inilah rakyat menentukan nasibnya melalui Undang-Undang yang dibuat oleh DPR.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal. 180-181.

Sepanjang sistem Pemilu belum berubah peran partai politik sangat besar sekali pengaruhnya terhadap keberadaan suatu Undang-Undang. Sebagai suatu produk hukum, sebagaimana dikatakan oleh Moh. Mahfud MD., Memang didalam kenyataannya hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakangi. Dengan kata lain, kalimat-kalimat yang ada didalam aturan hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.¹¹

Dikhawatirkan, akibat besarnya pengaruh kepentingan politik terhadap eksistensi suatu Undang-Undang akan bertentangan dengan tujuan bernegara sebagaimana ditentukan di dalam UUD 1945. Jimly Asshiddiqie mengingatkan, demokrasi paralel dengan prinsip mayoritas. Padahal suara mayoritas itu belum tentu benar. Di DPR misalnya, keputusan diambil dengan suara terbanyak dan itu cermin dari demokrasi. Tapi disisi lain, banyak suara yang tidak identik dengan kebenaran dan keadilan konstitusi.¹²

Oleh karena itu beralasan sekali untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan diatas, dan dalam rangka menjaga prinsip keseimbangan diantara lembaga-lembaga negara yang ada harus ada suatu lembaga negara yang mempunyai kewenangan menafsirkan produk hukum DPR tersebut sehingga tidak bertentangan dengan UUD. Konsep ini merupakan salah satu indikator dari suatu negara demokratis sebagaimana telah dibahas dimuka.

¹¹ Moh. Mahfud MD. *Pergulatan, op.cit.*, hal. 71.

¹² Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Merupakan Kontrak Sosial* (Bandung : Penerbit Pikiran Rakyat), 10 April 2007, hal. 5

Dalam hubungan diatas, Hans Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum tersebut tidak konstitusional. Untuk itu dapat diadakan suatu organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*).¹³ Jadi teori inilah yang menjadi sandaran keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan diwujudkan bentuknya dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah diamandemen.

Tuntutan harus adanya sebuah Mahkamah Konstitusi ini, selain karena berubahnya sistem organisasi kekuasaan negara yang semakin menjurus ke arah sistem pemisahan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara, juga adanya kecenderungan semakin menguatnya posisi parlemen dalam bidang legislatif. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi ini diharapkan ada sarana kontrol terhadap kekuasaan legislatif DPR agar tidak terjadi adanya produk hukum DPR yang berupa Undang-Undang yang isinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Permasalahan kembali timbul manakala berdasarkan sistem Pemilihan Umum yang dilaksanakan DPR, disamping Presiden dan DPD adalah merupakan lembaga-lembaga negara yang secara langsung merupakan representasi perwujudan kedaulatan rakyat. Apakah jadinya produk hukum hasil kerja 550 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat dibatalkan dengan sekejap oleh 9 Anggota Mahkamah Konstitusi. Memang suara mayoritas tidak selalu benar, tetapi paling tidak mempunyai kecenderungan untuk benar dan pada Mahkamah

¹³ Hans Kelsen. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Emperik, Deskriptif*, Alih Bahasa Sumardi. (Jakarta : Penerbit Rundi Press, 1995), hal. 159-160.

Konstitusi sendiri mayoritas menjadi dasar untuk membatalkan beberapa pasal di dalam Undang-Undang.

Pada dasarnya *check and balances* di dalam teori *Trias Politica* dimaksudkan agar didalam hubungan antar lembaga terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan sehingga terdapat perimbangan kekuasaan, disamping mencegah adanya konsentrasi kekuasaan dibawah satu tangan yang merupakan jaminan adanya kebebasan politik (*political freedom*).

Mahkamah Konstitusi adalah Lembaga Negara, sebagaimana lembaga negara lain seperti Presiden, DPR, BPK, MA dan MPR sebagaimana ditegaskan oleh Undang-Undang Dasar 1945, mempunyai kedudukan sederajat. Apabila Mahkamah Konstitusi seolah-olah menjadi suatu lembaga yang "*super body*". Hal ini bertentangan dengan prinsip *check and balances* sendiri, yaitu adanya keseimbangan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara.

Apabila adanya Mahkamah Konstitusi ini dimaksudkan agar kekuasaan legislatif yang setelah amandemen UUD 1945 banyak bergeser ke DPR tidak melampaui batas kekuasaannya sehingga setiap produk hukumnya dapat bertentangan dengan konstitusi. Sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Kusnardi, SH. Dan Bintan Saragih, SH. "Hal ini dapat diupayakan dengan menambah banyaknya badan untuk tugas yang sama, atau diadakannya sistem kerjasama dalam suatu tugas yang sama yaitu membuat Undang-Undang.¹⁴ Dalam format ketatanegaraan yang baru dapat dilakukan dengan memberdayakan Dewan

¹⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945* (Jakarta : Penerbit Gramedia, 1980), hal. 176.

Perwakilan Daerah (DPD) dengan memberikan kekuasaan legislatif secara penuh, Hal ini sesuai dengan posisinya yang sama-sama dengan Presiden dan DPR merupakan representasi kedaulatan rakyat yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Diharapkan terjadi prinsip *check and balances* diantara ketiga lembaga negara ini didalam membuat Undang-Undang, sehingga kemungkinan setiap produk hukum yang dilahirkan bertentangan dengan UUD dapat dieliminir. Kalaupun Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangannya untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka kedudukan Mahkamah Konstitusi ini harus lebih tinggi daripada DPR. Hans Kelsen sendiri menegaskan : “Jika konstitusi menetapkan suatu prosedur tertentu yang harus ditaati didalam pembuatan Undang-Undang dan jika konstitusi menetapkan juga ketentuan-ketentuan yang mengenai isinya, maka konstitusi tersebut meramalkan kemungkinan bahwa suatu saat mungkin pembuat Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan-ketentuan ini, lantas konstitusi mungkin menunjuk organ yang harus memutus apakah ketentuan-ketentuan yang mengatur legislatif ditaati. Jika organ ini berbeda dari organ legislatif, maka organ ini memiliki suatu otorita atau wewenang yang lebih tinggi dari organ pembuat Undang-Undang, sesuatu yang mungkin secara politik tidak dikehendaki, terutama jika organ ini mempunyai kekuasaan untuk membatalkan suatu Undang-Undang yang dianggapnya tidak konstitusional”.¹⁵

Oleh karena itu keberadaan Mahkamah Konstitusi setelah diamandemennya UUD 1945 tetap berada diatas lembaga-lembaga negara lainnya walaupun organisasi negara telah berubah dari sistem pemisahan kekuasaan yang

¹⁵ Hans Kelsen. *Op. Cit.*, hal. 158.

sifatnya vertikal menjadi horizontal. Mahkamah Konstitusi sebagai representasi kedaulatan hukum, yang berpuncak pada supremasi konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi kedaulatan rakyat yang berpuncak pada supremasi parlemen tidak selalu sejalan. Hal ini sesuai dengan Tesis Jimly Assiddhiqie sendiri bahwa, dalam praktek tidaklah mudah untuk mengkompromikan prinsip kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat itu dalam skema kelembagaan yang benar-benar seimbang.¹⁶ Artinya salah satu, ada yang lebih tinggi dari yang lain.

Dalam ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi atau penafsiran adalah metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Penemuan hukum ihwalnya adalah berkenaan dengan hal mengkonkretisasikan produk pembentukan hukum. Penemuan hukum adalah proses kegiatan pengambilan keputusan yuridik konkret yang secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi suatu situasi individual (putusan-putusan hakim, ketetapan, pembuatan akta oleh notaris dan sebagainya). Dalam arti tertentu menurut Meuwissen, penemuan hukum adalah pencerminan pembentukan hukum.¹⁷ Metode penafsiran diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas dan tidak membuka penafsiran lagi.

¹⁶ Jimly Assiddhiqie, *Format, op.cit.*, hal. 222.

¹⁷ B. Arief Sidharta (penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: P.T. Refika Aditama, 2008), hal. 11.

Istilah ‘penafsiran konstitusi’ merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*.¹⁸ Albert H. Y. Chen, guru besar Fakultas Hukum Universitas Hong Kong menggunakan istilah ‘*constitutional interpretation*’ yang dibedakan dari ‘*interpretation of statutes.*’ Penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar, atau *interpretation of the Basic Law*.¹⁹ Penafsiran konstitusi merupakan hal yang tidak terpisahkan dari aktivitas *judicial review*. Chen menyatakan:

*The American experience demonstrates that constitutional interpretation is inseparable from judicial review of the constitutionality of governmental actions, particularly legislative enactments. Such judicial review was first established by the American Supreme Court in Marbury v Madison (1803).*²⁰

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi

¹⁸ Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *constitutional interpretation* banyak digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Ini dapat dilihat seperti dalam tulisan-tulisan Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Federation Press, 1996), Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990), Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 2006), Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1999), dan sebagainya.

¹⁹ Albert H Y Chen, *The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, (Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000), hal. 1. Istilah *Constitutional Interpretation* juga dapat ditemukan dalam tulisan Hristo D. Dimitrov, dalam *The Bulgarian Constitutional Court and Its Interpretive Jurisdiction, see : Interpretive jurisdiction The Constitutional Court's Interpretive Jurisdiction: The Advantages of an Authoritative, Non--adversarial and Prospective Process of Constitutional Interpretation*, (Columbia: Columbia Journal of Transnational Law Association, Inc., 1999), hal. 7.

²⁰ Albert H Y Chen, *op. cit.*, hal. 2. 67.

penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang. Pembenaannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.²¹

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut:²²

- 1) interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa;
- 2) interpretasi teleologis atau sosiologis;
- 3) interpretasi sistematis atau logis;
- 4) interpretasi historis;
- 5) interpretasi komparatif atau perbandingan;
- 6) interpretasi futuristis.

1) Interpretasi gramatikal

Interpretasi gramatikal atau interpretasi menurut bahasa ini memberikan penekanan pada pentingnya kedudukan bahasa dalam rangka memberikan makna terhadap sesuatu objek. Sukar dibayangkan, hukum ada tanpa adanya bahasa.

Positief recht bestaat dus alleen maar dankzij het feit dat de mens een taal

²¹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 13.

²² *Ibid.*, hal 19-20.

*heeft*²³– hukum positif itu ada hanya karena kenyataan bahwa manusia memiliki bahasa.

Metode interpretasi gramatikal yang disebut juga metode penafsiran obyektif merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi menurut bahasa ini selangkah lebih jauh sedikit dari sekedar ‘membaca undang-undang’. Dari sini arti atau makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum. Ini tidak berarti bahwa hakim terikat erat pada bunyi katakata dari undang-undang. Interpretasi menurut bahasa ini juga harus logis.²⁴

2) Interpretasi teleologis atau sosiologis

Interpretasi teleologis atau sosiologis adalah apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undangundang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkannya Undang-Undang tersebut dikenal atau tidak. Di sini peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Jadi peraturan hukum yang lama disesuaikan dengan keadaan baru atau dengan kata lain peraturan yang lama dibuat aktual.²⁵

²³ J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de rechtstheorie*, (Den Haag: Kluwer-Deventer, 1993), hal. 13.

²⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op. cit.*, hal. 14-15.

²⁵ *Ibid.*, hal 15-16.

3) Interpretasi sistematis atau logis

Terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dengan peraturan perundangundangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut dengan interpretasi sistematis atau interpretasi logis.²⁶

4) Interpretasi historis

Makna ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Penafsiran ini dikenal dengan interpretasi historis. Ada 2 (dua) macam interpretasi historis, yaitu:

- a. penafsiran menurut sejarah undang-undang; dan
- b. penafsiran menurut sejarah hukum.

5) Interpretasi komparatif atau perbandingan

Interpretasi komparatif atau perbandingan merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan jalan memperbandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan Undang-Undang.²⁷ Interpretasi perbandingan dapat dilakukan dengan jalan membandingkan penerapan asas-asas

²⁶ *Ibid.*, 16-17.

²⁷ *Ibid.*, hal 19.

hukumnya (*rechtsbeginselen*) dalam peraturan perundang-undangan yang lain dan/atau aturan hukumnya (*rechtsregel*), di samping perbandingan tentang latar-belakang atau sejarah pembentukan hukumnya.

6) Interpretasi futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan Undang-Undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.²⁸ Dengan demikian Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah, interpretasi ini lebih bersifat *ius constituendum* (hukum atau undang-undang yang dicitakan) daripada *ius constitutum* (hukum atau undang-undang yang berlaku pada saat sekarang).

2. Kerangka Konseptual

Didasarkan atas kerangka berpikir secara teoritis sebagaimana diutarakan diatas, maka dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru yang lahir setelah dirubahnya Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu masih perlu banyak pengkajian yang harus dilakukan agar adanya lembaga negara ini sesuai dengan tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam bunyi Pembukaan UUD 1945. Sebagai rambu-rambu atau patokan agar pembahasan ini tidak menyimpang dari tujuan penelitian sebagaimana yang telah ditetapkan, dibawah ini ditetapkan beberapa definisi operasional yang menuntun penulis untuk merealisasikan tujuan tersebut :

²⁸ *Ibid.*

1. Kewenangan berasal dari kata wenang yang artinya “suka hati”²⁹ Kata suka hati berkonsonan menurut kehendak sendiri. Apabila kata wenang ditambah awalan ke dan akhiran an menjadi kewenangan maka kesukahatian itu dibatasi. Oleh karena itu kewenangan identik dengan kekuasaan dan kekuasaan sendiri adalah *influence* (kemampuan mempengaruhi orang lain), *persuasi* (kemampuan meyakinkan orang lain), *manipulasi* (penggunaan pengaruh tanpa disadari orang lain), *coercion* (peragaan kekuatan atau ancaman), *force* (penggunaan tekanan fisik) dan *authority* (kekuasaan yang mendapat legitimasi).³⁰ Dalam hubungannya dengan kata kewenangan sebagaimana dimaksud dalam judul tesis ini, maka yang dimaksud dengan kata wewenang adalah kekuasaan dalam arti *authority* yaitu kekuasaan yang mendapat legitimasi yang salah satunya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.
2. Mahkamah Konstitusi, menurut bunyi penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, dan perubahan kedua, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

²⁹ Resko Siswolo. *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta : Penerbit PT. Wolter Groningen 1952), hal. 104

³⁰ J. S Badudu dan Sutan Mohamad Zain. *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta : Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 517.

Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, adalah “Lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, yang juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.³¹

3. Pengujian Undang-Undang, disebut juga hak menguji Undang-Undang. Baik dalam kepustakaan maupun dalam praktek, dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu :
 - a. Hak menguji Formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif, seperti Undang-Undang, dalam proses pembuatannya apakah melalui cara-cara sebagaimana yang telah ditentukan/ diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku atau tidak. Pengujian Formal terkait dengan masalah *procedural* dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.
 - b. Hak menguji Material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu Peraturan Perundang-Undangan itu isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya,

³¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* (Jakarta : Penerbit Sekjen. Mahkamah Konstitusi RI., 2005), hal. 118.

serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenen de macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun yang menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Berdasarkan arti dari pengujian Undang-Undang tersebut, maka pengujian Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam tesis ini adalah pengujian Undang-Undang dalam arti Material.³²

4. Undang-Undang menurut A. Hamid SA., ialah produk hukum yang dibentuk oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, yang dilakukan dengan persetujuan DPR.³³ Pernyataan ini dinyatakannya sebelum UUD 1945 dirubah. Setelah UUD 1945 dirubah dimana kekuasaan membentuk Undang-Undang berada ditangan DPR, maka pernyataan tersebut berubah menjadi “dibentuk oleh DPR dan dilakukan dengan persetujuan Presiden”.
5. Undang-Undang Dasar adalah “suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari suatu negara yang lazim kepadanya diberikan sifat, luhur, dan kekal, dan apabila akan mengadakan perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat, kalau dibandingkan dengan

³² Sri Soemantri M. *Hak Menguji Material di Indonesia* (Bandung : Penerbit Alumni, 1978), hal. 31.

³³ A. Hamid SA. “Peranan Keputusan Presiden RI. Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi (tidak dipublikasikan), (Jakarta 1990), hal. 22

cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya.³⁴

6. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sistem ketatanegaraan yang sekarang berlaku di Indonesia. Menurut Satjipto Rahardjo, sistem artinya “suatu kesatuan yang bersifat kompleks yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.”³⁵ Sedangkan ketatanegaraan berasal dari kata Tata Negara, dalam ilmu hukum adalah “ketentuan-ketentuan hukum dan aturan-aturan hukum yang menentukan serta mengatur sistem ketatanegaraan suatu negara”,³⁶ disebut juga sebagai Hukum Tata Negara Positif.

H. Sistematika Pembahasan dan Penulisan

Agar supaya pembahasan substansi tesis ini dapat diikuti dengan runtut dan sistematis, maka sistematika tesis ini penulis rancang sebagai berikut :

Dimulai dengan Bab I Pendahuluan. Pada bab ini penulis uraikan beberapa pokok bahasan yang berhubungan dengan konsep rencana penelitian, yang meliputi latar belakang masalah yang diteliti, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori dan konseptual, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Selanjutnya pada Bab II Kajian Teoritis Kedudukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Undang-Undang. Pada bab ini, dimulai dari sejarah singkat

³⁴ Joenarto. *Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta : Penerbit Liberty, 1981), hal. 22.

³⁵ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum* (Bandung : Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hal. 48

³⁶ Soehino. *Hukum Tata Negara, Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta : Penerbit Liberty, 1985), hal. 18

Mahkamah Konstitusi; dibahas pada sub bab yang lebih rinci yaitu mengenai keberadaan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi di beberapa negara, Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi Konstitusional, kemudian dibahas mengenai Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan dirinci menjadi sub bab yaitu latar belakang pembentukan, proses pembentukan, kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi.

Bab III Implikasi Yuridis Ketatanegaraan Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar. Pada bab ini dibahas mengenai Undang-Undang sebagai produk politik dan produk hukum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan uraian lebih rinci yang terdiri dari produk politik dan produk hukum. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji Undang-Undang.

Bab IV membahas Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Dengan uraian pembahasan yang dibagi dalam sub-sub pelaksanaan kewenangan, putusan-putusan tentang pengujian Undang-Undang dan Pengujian Undang-Undang dalam Perspektif UUD 1945.

Bab V merupakan penutup dari keseluruhan uraian pembahasan yang penulis akhiri dengan judul, kesimpulan dan saran-saran yang merupakan hasil penulisan tesis. Juga disertakan daftar kepustakaan yang merupakan bahan kajian pustaka yang penulis gunakan sebagai sumber data dalam melakukan penulisan ini.