

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu elemen dari rumusan negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*).¹ Kedudukan serta kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari persoalan, baik penegakan hukum maupun penemuan hukum karena keduanya merupakan fungsi dari kekuasaan kehakiman.²

Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang secara eksplisit memberi kuasa untuk menjalankan kewenangan kehakiman atau kewenangan yudisial kepada Mahkamah Agung (MA) dan lain-lain badan kehakiman, kewenangan kehakiman adalah kewenangan untuk menjalankan peradilan, yakni menjalankan tindakan pemeriksaan, penilaian, dan penetapan harga perilaku manusia (subjek hukum) tertentu, serta memberikan penyelesaian terhadap masalah hukum yang ditimbulkan oleh perilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.³

MA merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan badan-badan yang berada dibawahnya di dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara di samping Mahkamah Konstitusi (MK).⁴

¹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 511

²Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: Imperium, 2013), hal. 144

³Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 90

⁴Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 62

MA di samping sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi sebagai badan peradilan, juga diberikan kewenangan sebagai badan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam hal ini menguji peraturan perundang-undangan (PUU) di bawah undang-undang terhadap undang-undang (UU).⁵

Dalam UUD 1945 Pasal 24 A ayat (1) telah disebutkan kewenangan Mahkamah Agung, diantaranya yaitu: (a) mengadili pada tingkat kasasi, (b) menguji peraturan PUU di bawah UU terhadap UU, dan (c) mempunyai wewenang lain yang diberikan UU.

Kewenangan MA untuk menguji peraturan PUU di bawah UU terhadap UU diderivatiskan ke dalam UU Nomor 3 Tahun 2009 (UU 3/2009) tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 (UU 14/1985) tentang Mahkamah Agung, terdapat di Pasal 31 ayat (1) yang berbunyi:

“Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang” dan pada ayat (2) berbunyi: *“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”*.

Apabila melihat kewenangan MA yang telah termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 telah tegas dinyatakan bahwa salah satu kewenangan MA yakni menguji peraturan PUU di bawah UU terhadap UU, Namun dalam Pasal 31 ayat (2) UU 3/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak menyatakan demikian. Frasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut tidak menutup kemungkinan menimbulkan

⁵Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman.....*, Op.Cit, hal.143

multitafsir yang nantinya akan menimbulkan suatu permasalahan hukum. Mengingat juga bahwa di dalam Pasal 31 ayat (2) UU 3 /2009 tentang MA tidak terdapat penjelasannya.⁶

Maka penelitian ini menjadi penting setidaknya disebabkan oleh 2 (dua) hal yaitu: *pertama*, bahwa berdasarkan uraian terkait kewenangan MA sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 maka sebenarnya MA memiliki kewenangan menguji peraturan PUU di bawah UU terhadap UU, yang berarti telah tegas dinyatakan yang menjadi alasan peraturan PUU di bawah UU dapat dibatalkan atau dinyatakan tidak sah apabila bertentangan dengan UU.

Kedua, dengan adanya Pasal 31 ayat (2) UU No. 3/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, dapat menimbulkan permasalahan hukum pada saat pengimplementasiannya mengingat tidak ada kejelasan terkait *pasal a quo* yang tercantum di dalam undang-undangnya.

Apabila merujuk pada Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 tentang P3 yang berbunyi:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (d) Peraturan Pemerintah, (e) Peraturan Presiden, (f) Peraturan Daerah Provinsi, dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/kota”.

Kemudian dalam Pasal 9 ayat (2) UU 12/2011 tentang P3 yang berbunyi: *“Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.*

⁶Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung*, UU No. 3 Tahun 2009. LN No. 3 Tahun 2009, TLN No. 4958, hal. 17

Selanjutnya, dalam Pasal 20 ayat (2) butir b UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: *“Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”*.

Maka Pasal 31 ayat (2) UU 3/2009 tentang MA pada frasa *“peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi”* dapat diartikan peraturan perundang-undangan di bawah UU dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan UU. Adanya pasala *quo* bertentangan pula dengan pasal yang telah disebutkan di atas dalam UU 12/2011 tentang P3 dan UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan penulis bahas dalam skripsi ini, yaitu:

1. Apakah Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD 1945?
2. Bagaimanakah harmonisasi kewenangan pengujian peraturan PUU di bawah UU terhadap UU berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh MA?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan yang ada, tujuan penulisan skripsi ini secara singkat sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang kewenangan MA yang terdapat dalam UUD1945, khususnya kewenangan menguji peraturan PUU di bawah UU terhadap UU.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan harmonisasian kewenangan MA mengenai pengujian peraturan PUU di bawah UU terhadap UU.

1.4. Definisi Operasional

Berikut merupakan beberapa istilah yang digunakan penulisan pada pembahasan bab-bab berikut, antara lain:

1.4.1. Kewenangan atau wewenang

Istilah kewenangan atau wewenang dapat ditemukan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang memiliki definisi, antara lain:

- a. Hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan;
- b. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain;
- c. Hak fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.⁷

Beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para sarjana mengenai istilah kewenangan atau wewenang, sebagai berikut:

- a. Menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbek, yang menyebutkan kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan

⁷Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 1560

hukum administrasi negara, kewenangan yang di dalamnya terkandung hak hak dan kewajiban.⁸

- b. Menurut P. Nicolai adalah *“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten”*.

(Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu {yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum}. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).⁹

- c. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

99 ⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hal.

⁹*Ibid*, hal. 100

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁰

1.4.2. Peraturan Perundang-undangan

Mengenai pengertian peraturan perundang-undangan terdapat beberapa unsur, yaitu: (a) merupakan suatu keputusan yang tertulis, (b) dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan (c) mengikat umum.¹¹ Menurut Pasal 1 Angka 1 UU No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu 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.

1.4.3. Undang-undang

Menurut Pasal 1 Angka 3 UU No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

¹⁰*Ibid*, hal. 99-100

¹¹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 12

1.4.4. Pengujian

Pengujian merupakan suatu cara, proses, perbuatan menguji.¹² Terdapat beberapa istilah mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, diantaranya yakni *toetingsrecht*, *judicial review*, *legislatif review*, dan *executive review*. Semua istilah pengujian peraturan perundang-undangan tersebut memiliki arti yang berbeda-beda begitu juga dengan subjek yang dapat menguji suatu peraturan perundang-undangan. Pada umumnya istilah *toetsingrecht* diartikan sebagai hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji.¹³ Pengertian tersebut memperjelas bahwa *toetsingrecht* merupakan suatu proses untuk melakukan pengujian atau menguji dan secara harfiah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menguji.¹⁴ Pemahaman menguji atau melakukan pengujian dalam perspektif *toetsingrecht* adalah memeriksa, menilai, dan memutuskan terhadap tingkat konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi oleh suatu lembaga negara yang oleh undang-undang dasar dan/atau oleh undang-undang diberikan kewenangan.¹⁵

1.4.5. Harmonisasi

Harmonisasi merupakan pengharmonisaan, upaya mencari keselarasan.¹⁶

¹²Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Op.Cit*, hal. 1518

¹³Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Pelbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 7

¹⁴Zainal Arifin Hoesein, *Op.Cit*, hal. 39

¹⁵*Ibid*

¹⁶*Ibid*, hal. 484

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini yang digunakan oleh adalah metode yuridis normatif merupakan penelitian yang melihat adanya aturan hukum sesuai dengan norma hukum, baik berupa larangan atau perintah sesuai dengan prinsip hukum, serta melihat tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum.¹⁷ dengan menggunakan pendekatan deskriptif normatif dengan menggunakan pendekatan yang secara umum yakni peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam penulisan skripsi ini penulis melakukan pengumpulan bahan hukum pendukung dan melengkapi sumber bahan hukum dengan cara penelitian kepustakaan.

Penelitian bertujuan menemukan landasan hukum yang jelas dalam menempatkan persoalan ini dalam bidang hukum tata negara khususnya yang berkaitan dengan kewenangan MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang terdapat di dalam Pasal 31 ayat (2) UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung, Pasal 20 Ayat (2) butir b UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.5.2. Jenis Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan jenis penelitian yuridis normatif ini, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis dan historis. Pendekatan

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hal. 47

yuridis dilakukan terhadap fokus penelitian pada UU No. 3/2009 tepatnya Pasal 31 Ayat (2), UU No.12/2011 tepatnya Pasal 9 Ayat (2), dan UU No. 48/2009 tepatnya Pasal 20 Ayat (2) Butir b, kesemuanya mengenai kewenangan MA menguji peraturan PUU di bawah UU terhadap UU.

1.5.3. Bahan Hukum Penelitian

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.¹⁸ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan, yaitu: UUD NRI 1945, UU No. 3/2009 Tentang Mahkamah Agung, UU No. 48/2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam skripsi ini penulis memperoleh bahan hukum dari buku-buku yang berkaitan dengan skripsi ini, yaitu buku-buku hukum yang relevan dengan pembahasan penelitian ini, artikel ilmiah yang berkaitan dengan penelitian, jurnal hukum dan kamus yang diakses pada internet.¹⁹

¹⁸*Ibid*, hal. 181

¹⁹Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hal. 67

- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dst²⁰

²⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hal. 52

1.5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan-bahan hukum penelitian normatif ini adalah studi pustaka, kemudian dianalisis untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah yang dibuat.

1.5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang dilakukan oleh penulis dalam skripsi ini menggunakan analisis secara kualitatif dengan cara melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur mengenai kewenangan MA yang terdapat dalam Pasal 31 ayat (2) UU No. 3/2009 tentang Mahkamah Agung, Pasal 9 ayat (2) UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 20 ayat (2) butir b UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

1.6. Sistematika Penulisan

Untuk mempertegas isi dari pembahasan dalam skripsi ini dan untuk mengarahkan pembaca agar memahami isi skripsi ini. Penulis mendeskripsikan sistematika penulisan di dalam skripsi ini, dimana keseluruhan sistematika penulisan skripsi ini merupakan satu kesatuan yang berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Adapun sistematika penulisan karya ilmiah ini sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini, penulis menguraikan mengenai: (1.1) Latar Belakang, (1.2) Rumusan Masalah, (1.3) Tujuan Penelitian,

, (1.4) Definisi Operasional, (1.5) Metode Penelitian, dan (1.6) Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, penulis menguraikan mengenai: (2.1) Teori Hirarki Norma Hukum, (2.2) Teori Kepastian Hukum, (2.3) dan (2.4) Teori Pelimpahan Kewenangan.

BAB III ANALISA KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN PUU DI BAWAH UU TERHADAP UU BERDASARKAN UUD 1945

Dalam bab ini penulis menganalisa permasalahan yang pertama pada skripsi ini.

BAB IV ANALISA HARMONISASI KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN PUU DI BAWAH UU TERHADAP UU BERDASARKAN UU NO. 3/2009 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 1985 TENTANG MA, UU NO. 48/2009 TENTANG KEKUASAAN KEHAKIMAN, DAN UU NO. 12/2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam bab ini penulis menganalisa permasalahan yang kedua pada skripsi ini.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini penulis memberikan kesimpulan dan saran mengenai permasalahan dalam penelitian ini.