

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga Negara pemegang kekuasaan kehakiman sebagaimana yang telah diatur dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya akan disebut UUD NRI 1945. Semangat berdirinya Mahkamah Konstitusi diawali dengan diadopsinya ide (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD NRI 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Setelah disahkannya perubahan ketiga UUD NRI 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI 1945 hasil Perubahan Keempat. Kemudian DPR dan Pemerintah membuat Rancangan Undang-Undang mengenai MK. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang

MK pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu.<sup>1</sup> Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusannya, hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003, menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD NRI 1945.<sup>2</sup>

Dalam menjalankan fungsinya, MK berpedoman pada Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur secara terperinci tentang kewenangannya yang berbunyi sebagai berikut: “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum” yang kewenangannya itu bersifat limitatif artinya UUD NRI 1945 mengisyaratkan batas kewenangan MK tidak dapat ditambahkan atau dikurangi oleh aturan lain dibawah UUD NRI 1945.

Berbeda halnya dengan lembaga Negara lainnya, khususnya MA yang secara karakteristik sama-sama pemegang cabang kekuasaan kehakiman. Sekalipun kewenangannya diatur langsung dalam UUD NRI 1945 seperti halnya Mahkamah Konstitusi, rumusan kewenangan MA

---

<sup>1</sup>Indonesia, Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316 Tahun 2003.

<sup>2</sup> Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003.

yang diatur dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI 1945 tidaklah bersifat limitatif. Artinya Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsinya, kewenangannya dapat ditambahkan atau dikurangi oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945. Perbedaan tersebut dapat dilihat secara tekstual dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai berikut “MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”<sup>3</sup>

Permohonan pengujian Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara”<sup>4</sup>

Dalam mengikuti Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut diajukanlah suatu permohonan pengujian Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar dengan perkara bernomor 123/PUU-XIII/2015 tentang hak tersangka untuk diadili dalam persidangan, dengan objek permohonannya

---

<sup>3</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>4</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

adalah pengujian materiil Pasal 50 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (UU KUHP) yaitu:

1. Pasal 50 ayat (1): “Tersangka berhak segera mendapat pemeriksaan oleh penyidik dan selanjutnya dapat diajukan kepada penuntut umum.”
2. Pasal 50 ayat (2): “Tersangka berhak perkaranya segera dimajukan ke pengadilan oleh penuntut umum.”

Pasal 51 ayat (1) dan (2) Undang – Undang No. 8 tahun 1981 tentang Undang – Undang Kitab Undang – Undang Hukum Acara Pidana tersebut bertentangan dengan beberapa pasal dalam UUD NRI 1945 yaitu:

1. Pasal 1 ayat (3): “Negara Indonesia adalah negara hukum.”
2. Pasal 28C ayat (2): “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
3. Pasal 28D ayat (1): “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian

hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Dalam Pasal 50 ayat (1) dan (2) KUHAP yang berlaku saat ini, seorang tersangka memiliki hak untuk segera diperiksa oleh penyidik, segera dimajukan ke persidangan dan segera diadili oleh pengadilan. Bahwa menjadi persoalan dalam pasal aquo dalam perpektif kepastian hukum adalah frasa “segera” tidak memberikan jangka waktu yang pasti, sehingga tidak menjamin dan memberikan ruang bagi seorang tersangka untuk mendapatkan kepastian hukum bagi seorang tersangka.

Frasa “segera” tersebut tidak memberikan batasan jangka waktu yang jelas, sebagaimana penahanan misalnya, sepintas, batasan waktu penyidikan memang akan bertentangan dengan pilihan sistem peradilan pidana yang dianut negara ini, sistem *due proses of law* karena akan mengarah pada sistem peradilan pidana yang dianut adalah *crime control model* yang mengutamakan efisiensi, kecepatan, dan asas praduga bersalah, akan tetapi apabila melihat kenyataan dalam tataran praktis, banyak seseorang yang sudah ditetapkan menjadi tersangka tidak juga dilakukan penuntutan dengan melimpahkannya ke pengadilan dengan alasan melengkapinya berkas penyidikan, tanpa adanya batasan waktu tentu dapat saja terjadi seorang menjadi tersangka selamanya, bahkan seumur hidupnya menyandang status tersangka, tentu hal tersebut justru bertentangan hak tersangka untuk mendapat proses hukum yang sederhana, cepat dan berbiaya ringan.

Dalam rancangan KUHAP, ternyata permasalahan mengenai batasan jangka waktu penyidikan mendapat perhatian. Hak tersangka untuk diperiksa penyidik, dimajukan dan diadili di persidangan yang dalam hukum acara saat ini hanya berupa kata “segera”, maka dalam rancangan hukum acara pidana diatur lebih limitatif, segera diperiksa penyidik adalah satu hari setelah ditangkap/ditahan. Untuk segera diserahkan penuntut umum adalah enam puluh hari (jika ditahan) dan sembilan puluh hari (jika tidak ditahan). Sedangkan hak untuk segera diadili di persidangan adalah empat belas hari dan dapat diperpanjang empat belas hari.

Dalam Putusan MK sesungguhnya sejalan dengan argumentasi pemohon yang menganggap frasa “segera” dalam pasal *aquo* telah menciderai hak dasar warga negara untuk mendapatkan kepastian hukum. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah memberikan tafsir pada pokoknya menyatakan bahwa frasa “segera” dalam Pasal 18 ayat (3) KUHAP tidak memberikan kepastian hukum sebagaimana yang telah dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Sehingga Mahkamah memberikan tafsir “surat pemberitahuan penangkapan harus sudah diberikan kepada keluarganya dalam jangka waktu selama 7 hari”.<sup>5</sup>

Petitim Pemohon adalah mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon. Menyatakan Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab

---

<sup>5</sup> Vide, Putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 3/PUU-XI/2013.

Undang – Undang Hukum Acara Pidana bertentangan dengan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai “bahwa berkas perkara tersangka harus diserahkan kepada penuntut umum dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak penyidikan dimulai. Dalam hak tersangka tidak ditahan, berkas perkara tersangka harus diserahkan kepada penuntut umum dalam waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak penyidikan dimulai.” Menyatakan Pasal 50 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “bahwa berkas perkara tersangka harus diserahkan kepada penuntut umum dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak penyidikan dimulai. Dalam hak tersangka tidak ditahan, berkas perkara tersangka harus diserahkan kepada penuntut umum dalam waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak penyidikan dimulai.” Memerintahkan amar putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon untuk dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia, atau apabila Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Menurut undang-undang, MK hanya mempunyai 4 kewenangan, yaitu: menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus

perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Namun dalam perkembangannya, terdapat beberapa putusan MK yang terlihat keluar dari kewenangan yang diatur tersebut, antara lain: Putusan MK Nomor 46/PUU-VII/2010 tentang Pengujian Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Pasal 28 dan Pasal 111 UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Putusan MK Nomor 110,111,112,113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Putusan MK tersebut merupakan salah satu contoh putusan yang bersifat membuat norma hukum baru. Terlepas dari ada yang tidak setuju dengan hal tersebut, tetapi keputusan MK yang membuat norma hukum baru itu sangat diperlukan dengan alasan MK boleh saja membuat putusan yang tidak ada panduannya di dalam hukum acara, bahkan secara ekstrem bisa keluar dari undang-undang apabila undang-undang itu tidak memberikan rasa keadilan.<sup>6</sup>

Namun dalam perkara No. 123/PUU-XIII/2015 yang dimohonkan, MK menolak permohonan tersebut dengan mempertimbangkan bahwa kekosongan hukum tersebut berada diluar kewenangan MK karena menjadi kewenangan legislatif. Putusan MK tersebut terlihat tidak sesuai dengan putusan-putusan MK yang telah penulis uraikan. Permasalahan frasa kata segera dalam Pasal 50 Ayat (1) dan (2) dirasa tidak

---

<sup>6</sup> Abdul Latif, dkk, Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Yogyakarta:Total Media, 2009) hlm. 11

menimbulkan kepastian hukum mengenai jangka waktu dalam pemeriksaan tersangka. Hal tersebut akhirnya dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda pada setiap kasus dan dapat menimbulkan ketidakadilan. Oleh karena itu, semestinya MK dapat menilai atau mempertimbangkan permohonan yang dimintakan pemohon.

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, penulis tertarik untuk membuat kajian dan penelitian dalam skripsi yang berjudul KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEMBUAT PUTUSAN YANG BERSIFAT MENGATUR (*POSITIVE LEGISLATURE*) (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 123/PUU-XIII/2015, tanggal 7 september 2016)

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, dalam penelitian ini Penulis merumuskan 2 (dua) pokok permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini yang meliputi:

1. Bagaimana penerapan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan yang bersifat mengatur (*Positive legislature*)?
2. Bagaimanakah pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan yang bersifat

mengatur (*Positive legislature*) dalam putusan Mahkamah Konstitusi No.123/PUU-XIII/2015, tanggal 7 September 2016?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulisan skripsi adalah untuk menjawab pokok permasalahan yang dikemukakan pada sub pendahuluan, tujuan penelitian tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus suatu perkara pengujian Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar Negara Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) untuk Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan yang bersifat mengatur (*Positive legislature*) dalam putusan Mahkamah Konstitusi No.123/PUU-XIII/2015, tanggal 7 september 2016 yang dapat menjadi acuan atau tolak ukur untuk menjaga konsistensi putusan – putusan yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah untuk

- (a) Manfaat Teoritis :

- (i) Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum tata negara.
  - (ii) Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
- (b) Manfaat Praktis :
- (i) Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait hukum tata negara.
  - (ii) Dengan dibuatnya penulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak Mahkamah Konstitusi untuk lebih baik lagi kedepannya.

### **1.5. Kerangka Teori**

Sebelum melangkah lebih jauh kepada pokok-pokok pembahasan pada bab-bab di depan, ada baiknya penulis meletakkan beberapa teori yang akan digunakan dalam penelitian ini.

1. Teori Negara Hukum
2. Teori Hierarki Norma
3. Teori Pelimpahan Kewenangan
4. Teori Penafsiran Konstitusi

### **1.6. Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum *normative*, yaitu dengan menggunakan pendekatan kasus (*Case Approach*). Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum hakim untuk sampai pada putusannya<sup>7</sup>, dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu<sup>8</sup> dengan<sup>9</sup> memahami hirarki peraturan perundang-undangan. Dalam metode penelitian ini, peneliti mencoba mengkaji secara deskriptif dari putusan atas sebuah kasus serta dampak atau implikasi dari putusan tersebut.

Sumber hukum yang digunakan pada penelitian hukum normatif ini meliputi:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat seperti putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum mengikat dan peraturan perundang undangan, data penelitian ini menggunakan Putusan Mahkamah konstitusi No. 123/PUU-XIII/2015 sebagai bahan hukum primer.
2. Bahan hukum skunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini penulis memperoleh bahan hukum dari buku-buku yang berkaitan dengan skripsi ini yaitu buku-buku hukum yang

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cet. Keenam (Jakarta: Kencana Prenda Media Group, 2010), hlm. 119

<sup>8</sup> Ibid., hlm. 96

relevan dengan pembahasan dalam penelitian ini, artikel lain yang berkaitan dengan penelitian yang terdapat dalam makalah-makalah, artikel serta internet dan sebagainya.<sup>10</sup>

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya biografi dan indeks kumulatif, beberapa sarjana tidak menggunakan bahan hukum tersier sebagai bahan hukum dalam penelitian normatif. Dalam penelitian ini penulis tidak menggunakan bahan hukum tersier.
4. Bahan non hukum, yakni dapat berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi filsafat dan jurnal-jurnal non hukum yang mempunyai relevansi dengan topik penelitian bahan-bahan non hukum tersebut dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.<sup>11</sup>

Dengan demikian penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan kasus (*Case Approach*) dan pendekatan perundang undangan (*Statute Approach*).

### **1.7. Sistemika Penulisan**

Penelitian yang sedang dalam proses penyusunan yang berjudul

Penelitian yang sedang dalam proses penyusunan yang berjudul

---

<sup>10</sup> Suratman dan H. Philips Dillh, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm.67

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm 69

IMPLIKASI YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI No.123/PUU-XIII/2015 TENTANG FRASA SEGERA DALAM PASAL 50 (AYAT) 1 DAN 2 KUHAP. Pada skripsi ini dibagi dalam 5 (lima) bab dan beberapa sub bab yang kesemuanya saling berkaitan dan dalam satu kesatuan sehingga tidak dapat dilepaskan satu dengan yang lainnya. Adapun sistemika yang dimaksud dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam Bab I penelitian ini adalah bagian pendahuluan, yang akan menjelaskan secara garis besar mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, manfaat dan tujuan penelitian, pembahasan masalah, metode penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistemika penulisan dalam penelitian ini.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab II penelitian ini akan menguraikan dan membahas mengenai teori-teori yang berkaitan dengan teori negara hukum dan teori kepastian hukum. Teori-teori tersebut dibangun dalam rangka menjadi landasan analisis dalam mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian skripsi ini, agar penulisan skripsi ini tetap terarah.

## **BAB III TINJAUAN TENTANG KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Pada Bab III dalam penelitian ini akan membahas dan mencoba untuk menguraikan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus dari putusan yang hakim Mahkamah terbitkan sebelumnya, yang berkaitan dengan putusan yan bersifat mengatur (*positive legislature*).

#### **BAB IV PEMBAHASAN**

Pada Bab IV dalam penelitian ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan yang telah terangkum pada bab-bab sebelumnya seperti mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan yang bersifat mengatur (*positive legislature*) serta pertimbangan hukum hakim mahkamah konstitusi untuk dapat mengeluarkan putusan MK no.123/PUU-XIII/2015 dilihat dari pertimbangan majelis hakim mahkamah konstitusi dan dikaitkan dengan hal hal terkait.

#### **BAB V PENUTUP**

Pada Bab V penelitian ini akan membuat suatu kesimpulan dari analisa penulis guna menjawab pokok-pokok permasalahan pada penelitian ini secara sederhana serta mencoba memberikan saran terhadap pokok permasalahan yang terdapat didalam penelitian ini. Saran yang diberikan penulis semoga dapat

memberikan suatu kontribusi pikiran dalam persoalan ketatanegaraan di Indonesia.