

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. *Judicial Review*

Kewenangan *Judicial review* diberikan kepada lembaga yudikatif sebagai kontrol bagi kekuasaan legislatif dan eksekutif yang berfungsi membuat UU. Sehubungan dengan *judicial review*, Maruarar Siahaan (2011: 138-139) berpendapat:

*Judicial review* terbagi dua, yaitu pertama objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal) dari sebuah peraturan perundang-undangan (*material law*) dan kedua, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*). Jika sebuah permohonan pengujian memohonkan uji terhadap dua objek tersebut, objek material dan objek formil, maka yang harus dibuktikan di depan hakim adalah objek formilnya terlebih dahulu. Hal itu dikarenakan secara logika hukumnya, jika objek formilnya atau prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, maka otomatis seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan (termasuk objek materil) tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.

Logika hukum tersebut merupakan salah satu dasar kerangka berpikir konstitusi. Beberapa tahun terakhir ini pengujian materi UU semakin banyak yang masuk ke MK karena pembuatan hukum tidak didasari dengan kemampuan hukum yang baik. Kadang-kadang persoalan objek formil dan objek materil kurang diperhatikan sehingga hakim MK dengan mudah saja membatalkan setiap UU yang dimohonkan untuk uji materil. Sehubungan dengan *judicial review*, Mahfud MD (2007:96) berpendapat:

Perdebatan tentang dasar konstitusional *judicial review* memerlukan waktu yang juga panjang. Ketika muncul gagasan tentang pemberian hak kepada MA untuk melakukan uji materi UU atas UUD, seperti yang berlaku di Amerika Serikat, ada yang menolaknya karena sistem ketatanegaraan di Indonesia berbeda dari Amerika Serikat. Ketika pada suatu waktu dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 ditetapkan bahwa hak uji materi UU terhadap UUD diberikan kepada MPR.

MPR merupakan lembaga politik yang lebih banyak mencerminkan kepentingan politik daripada keahlian hukum dan kehendak untuk menjamin konsistensi UU terhadap UUD Negara RI 1945. Pembentukan MK sebagai lembaga yudikatif yang sejajar dengan MA dengan hak pengujian UU terhadap UUD Negara RI 1945 mendapat apresiasi dari berbagai pihak dan menjadi sebuah lembaga negara penjaga konstitusi yang lahir di era demokrasi.

Telah dikemukakan bahwa pembentukan MK yang dianut UUD Negara RI 1945 berkaitan erat dengan ide untuk mengembangkan fungsi pengujian UU yang dikaitkan dengan kewenangan MA dalam sejarah awal pembentukan Negara Indonesia (Abdul Latif, 2009:54). Di dalam penelusuran sejarah ketatanegaraan Indonesia pada awal penyusunan Naskah Pembukaan dan UUD Negara RI 1945 oleh BPUPKI, tepatnya pada tanggal 15 Juli 1959, terdapat dua hal yang perlu mendapat perhatian awal dalam bahasan ini, yaitu: *Pertama*, Kewenangan Lembaga Kekuasaan kehakiman untuk melakukan Pengujian Konstitusional terhadap UU yang berlaku, walaupun belum menyebut institusi mana yang berwenang untuk melakukan. *Kedua*, melakukan interpretasi terhadap UU.

## B. Perppu

Perppu adalah suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibuat oleh Presiden, tanpa melibatkan DPR dalam pembentukannya. Pasal 22 ayat (1) UUD Negara RI 1945 menyatakan: “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Wewenang Presiden menetapkan Perppu adalah kewenangan yang luar biasa di bidang perundang-undangan, sedangkan wewenang ikut membentuk UU, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden adalah wewenang biasa. Dalam praktik sistem perundang-undangan yang berlaku, Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri. Secara praktis, penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan PP yang bukan sebagai pengganti undang-undang atau PP. Menurut UUD 1945, Perppu adalah PP yang ditetapkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Pasal 22 ayat (1) UUD Negara RI 1945 menentukan: “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang”. Dalam Pasal 22 ayat (2) dinyatakan “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut” dan ayat (3) menentukan, “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Jika dicermati secara normatif Pasal 22 UUD Negara RI 1945 tidak

menyebutkan secara tegas apakah Perppu yang telah disetujui DPR maka otomatis berlaku atau wajib dilakukan pengundangan menjadi UU.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3), Asshiddiqie (2011:11) berpendapat:

Dari ayat-ayat di atas dapat diketahui bahwa: *pertama*, peraturan tersebut disebut peraturan pemerintah (PP) sebagai pengganti Undang-undang, yang berarti bentuknya adalah PP, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Pasal 5 ayat (2) ini menyatakan “presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya”. Jika biasanya bentuk peraturan pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam keadaan kegentingan yang memaksa bentuk PP itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk Undang-undang dan untuk menggantikan Undang-undang.

Pernyataan Jimly di atas hendak menegaskan bahwa Presiden diberi peluang secara yuridis normatif untuk menerbitkan Perppu guna menyelesaikan persoalan yang mendesak dan genting. Perppu merupakan hak subjektif Presiden, sebagai tanggapan terhadap persoalan yang membutuhkan penanganan yang cepat dan tepat.

### **C. Mahkamah Konstitusi**

Sejak tahun 2001, secara resmi amandemen ketiga UUD Negara RI 1945 (melalui sidang tahunan MPR tahun 2001) menerima masuknya MK di dalam UUD Negara RI 1945 tersebut. DPR dan pemerintah kemudian membuat RUU mengenai MK. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, MK mempunyai kedudukan, tugas dan kewenangan sebagaimana yang diatur dalam UUD Negara RI 1945 dan UU tentang MK.

Sehubungan dengan kelahiran MK, Mahfud MD (2007:71-73)

berpendapat:

Lahirnya MK merupakan jawaban atas keinginan agar lembaga yudisial dapat melakukan pengujian UU terhadap UUD yang sebelumnya sama sekali tidak dapat dilakukan. Kehadiran MK merupakan respons yang baik dari upaya amandemen UUD 1945 terhadap tuntutan *check and balances* antara legislatif dan yudikatif. Dengan adanya MK, lembaga legislatif tidak bisa lagi membuat UU secara serampangan baik karena kepentingan politik para anggotanya maupun karena kelemahan pemahaman atas substansi dan Prosedur-prosedurnya.

Kelahiran MK disepakati MPR pada perubahan ketiga UUD Negara RI 1945, tanggal 9 November 2001 (Saldi Isra, 2010:298). Dalam hal ini, Pasal 24 Ayat (2) UUD Negara RI 1945 menyatakan, “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Setelah disahkannya perubahan ketiga UUD Negara RI 1945 yang mengatur tentang MK, DPR dan pemerintah kemudian membuat RUU mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK yang kemudian diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK.

#### **D. Kekuasaan Mahkamah Konstitusi**

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, MK mempunyai kedudukan, tugas dan fungsi dan kewenangan sebagaimana telah ditentukan oleh pasal 24 ayat (2), pasal 24C, dan diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

John Pieris (2007:51) memberikan batasan pengertian tentang kekuasaan:

Pengertian kekuasaan dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai kemampuan atau kesanggupan orang atau golongan atas golongan lain berdasarkan kewibawaan, wewenang, kharisma atau kekuatan fisik. Dengan pengertian ini, dapat dipahami, bahwa seseorang atau segolongan yang berkuasa, biasanya memiliki kewibawaan, kekuasaan, kewenangan dan pengaruh yang besar untuk menguasai orang atau pihak lain.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 24 UUD Negara RI 1945 setelah perubahan, MK merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping MA dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha Negara. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, MK mempunyai kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan sebagaimana telah ditentukan oleh Pasal 24 ayat (2), Pasal 24 C, dan diatur lebih lanjut dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK (UU MK). Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal

2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK, kedudukan MK adalah (Abdul Fadjar, 2006:118-119):

1. Merupakan salah satu lembaga Negara yang melakukan kekuasaan kehakiman;
2. Merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan
3. Sebagai penegak hukum dan keadilan.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi tetap berada pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur bahwa: “Mahkamah konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Wewenang Mahkamah Konstitusi kemudian diatur lebih rinci dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, yang mengatur bahwa:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. Menguji Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara;
  - c. kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - d. Memutus pembubaran partai politik; dan
  - e. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR 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/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) berupa:

- a. pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- c. tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Baik ketentuan yang ada dalam Pasal 24 UUD Negara RI 1945 maupun yang diatur pada kedua undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi dapat dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang mandiri di bidang yudisial. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam sistem kelembagaan negara di Indonesia dimaksudkan sebagai lembaga yang mandiri untuk menyelenggarakan peradilan terhadap perkara-perkara ketatanegaraan tertentu yang diatur menurut ketentuan Pasal 7B jo Pasal 24C perubahan ketiga UUD Negara RI 1945. Jadi, pasca perubahan ketiga UUD Negara RI 1945 kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh dua lembaga yaitu, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Adapun wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD Negara RI 1945 adalah sebagai berikut:

1. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Wewenang yang dimiliki Mahkamah konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD sering disebut dengan istilah *judicial review*.



2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
3. Memutus pembubaran Partai Politik. Implikasi dari wewenang ini berkaitan erat dengan eksistensi dan keabsahan suatu partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum. Esensi dari kewenangan ini adalah uji kesahihan atas penghitungan suara pemilihan umum secara nasional.
5. Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini dapat menjadi dasar hukum bagi DPR dalam mengundang MPR untuk mengadakan rapat paripurna guna meminta pertanggungjawaban Presiden/Wakil Presiden.

Sebagai salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, MK mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban, sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI 1945. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.