

URGENSI MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PERADILAN NORMA

Joko Widarto

Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jalan Arjuna Utara No. 9, Tol Tomang, Kebon Jeruk, Jakarta – 11510
joko.widarto@esaunggul.ac.id

Abstract

The authority of the norms (legislation) test in the Unitary State of the Republic of Indonesia is held by two judicial institutions namely the Supreme Court which examines the laws and regulations under the Act against the Act. And the Constitutional Court is testing the Act against the Constitution. This study aims to describe the philosophical background of the establishment of the Constitutional Court and the urgency of the Constitutional Court as the judicial norm. This research is a normative legal research that will search and collect and analyze qualitative legal materials of primary law material and secondary legal material in juridical, historical, comparative, and political. The results show that the rear of philosophical formation of the Constitutional Court is in order to maintain and sustain the people's sovereignty. The Urgency of the Constitutional Court as the judicial norm is a constitutional requirement to provide assurance of legal certainty and justice and as a consequence of the hierarchy theory of legal norm in Indonesian legal system.

Keywords: *urgency, constitutional court, norm court*

Abstrak

Kewenangan pengujian norma (peraturan perundang-undangan) di Negara Kesatuan Republik Indonesia dipegang oleh dua lembaga peradilan yakni Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dan Mahkamah Konstitusi yang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan latar belakang filosofis pembentukan Mahkamah Konstitusi dan urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang akan mencari dan mengumpulkan serta menganalisa bahan-bahan hukum secara kualitatif bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder secara yuridis, historik, komparatif, dan politis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa latar belakang filosofis pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah dalam rangka menjaga dan mempertahankan kedaulatan rakyat. Urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma merupakan kebutuhan konstitusional untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi atas dianutnya teori hirarki norma hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Kata kunci: *urgensi, mahkamah konstitusi, peradilan norma*

Pendahuluan

Hasil Hibah Penelitian Disertasi Doktor (PDD) penulis pada Tahun 2016 dengan judul "Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir B Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perspektif Konstitusi" sebagaimana Seminar Hasil Program Peningkatan Kapasitas Riset PDD, Pekerti, dan Pascasarjana oleh Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Ditjen Penguatan Riset dan Pengembangan Tanggal 9 Maret 2017 antara lain sebagai berikut.

Konsekuensi prinsip supremasi konstitusi ialah adanya pengadilan khusus guna menjamin kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah dengan aturan hukum yang berada di atasnya, sebagaimana pendapat Hans Kelsen. Namun, sampai saat ini di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) belum ada aturan hukum (*vacuum of norm*) mengenai mekanisme pengujian aturan hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur pengujian peraturan perundang-undangan sebatas Undang-Undang

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Maka timbullah suatu permasalahan secara teoritis karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur mekanisme pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat karena secara limitatif hanya berwenang (salah satunya) menguji Undang-Undang terhadap Konstitusi NKRI. Sedangkan secara hirarkis perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan di atas Undang-Undang. Dua kali sudah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di-*judicial review*; dua kali sudah Sang Penjaga Konstitusi menyatakan permohonan tersebut tidak dapat diterima (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 dan 75/PUU-XII/2014).

Alibi Mahkamah Konstitusi tak bisa menguji terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah:

1. Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah dibentuk lembaga tinggi negara (Majelis Permusyawaratan Rakyat);
2. Penataan lembaga negara setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum Perubahan) memunculkan Mahkamah Konstitusi yang hanya memiliki kewenangan *me-review* peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; dan
3. Mahkamah Konstitusi tak berwenang melakukan uji materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kewenangan pengujian yang dimiliki oleh lembaga legislatif didasarkan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai materi Undang-Undang dan lembaga legislatif berwenang membuat Undang-Undang, sehingga lembaga legislatif berwenang melakukan pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Sementara yang masih berlaku sampai dengan

terbentuknya Undang-Undang (Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003). Dan kewenangan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada kewenangannya untuk melakukan konstitusional *review* dan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar berdasarkan prinsip perlindungan terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara dan lembaga negara, supremasi konstitusi, serta *check and balances*. Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Sementara yang berlaku dengan ketentuan dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/ Sementara yang masih berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003).

Sesuai hasil Hibah Penelitian Disertasi Doktor tadi, penulis memberi rekomendasi agar ketentuan eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat diposisikan pada Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan bunyi: "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Tanggal 7 Agustus 2003 tetap berlaku sesuai dengan ketentuan masing-masing".

Penjelasan rekomendasi penulis terhadap Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tadi berbunyi: "Yang dimaksud dengan Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.
Adapun yang dimaksud dengan "Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, yaitu:
 1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya Undang-Undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
 3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
 6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya Undang-Undang yang terkait.
 7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya Undang-Undang yang terkait

dengan penyempurnaan Pasal 5 Ayat (4) dan Pasal 10 Ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut."

Mahkamah Konstitusi bersama Mahkamah Agung memegang kekuasaan kehakiman sebagai salah satu elemen dari rumusan negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*). Kedudukan serta kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari persoalan, baik penegakan hukum maupun penemuan hukum karena keduanya merupakan fungsi dari kekuasaan kehakiman.

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

Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan badan-badan yang berada di bawahnya di dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, lingkungan

peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara di samping Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung 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 di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A Ayat (1) menyebutkan kewenangan Mahkamah Agung, diantaranya yaitu: (a) mengadili pada tingkat kasasi, (b) menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan (c) mempunyai wewenang lain yang diberikan Undang-Undang. Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang diderivatiskan ke dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, tepatnya pada 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)-nya dengan bunyi:

"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".

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini memiliki permasalahan:

1. Bagaimanakah latar belakang filosofis pembentukan Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimanakah urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma di Negara Kesatuan Republik Indonesia?

Kata norma berasal dari Bahasa Latin yakni *norm*. Dalam Bahasa Arab, norma disebut dengan kaidah. Norma, awalnya memiliki arti siku-siku yaitu garis tegak lurus sebagai patokan untuk membentuk sudut. Kemudian dalam perkembangannya, diartikan sebagai patokan bagi seorang untuk bertindak atau bertingkah laku dalam kehidupan masyarakat

(Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007). Sebagaimana disebutkan Amiroeddin Syarif bahwa norma adalah suatu patokan atau standar yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai tertentu. Dengan demikian, sebuah norma akan muncul jika terdapat lebih dari satu orang. Sehingga dalam kehidupan masyarakat apalagi dalam *scope* bernegara tentu terdapat norma (Amiroeddin Syarif, 1987). Setiap norma mengandung suruhan atau penyuruhan (*das sollen/ought to be/ought to do*).

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa norma adalah: (1) aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok dalam masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan pengendali tingkah laku yang sesuai dan berterima; (2) aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu (<http://ebsoft.web.id>, 2015). Sehingga norma dalam Bahasa Indonesia sama dengan kaidah, pedoman, patokan, ukuran, ketentuan atau aturan. Jadi norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh manusia dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Sehingga hakikat norma adalah segala sesuatu yang harus dipatuhi (Soimin, 2010).

Aneka ragam norma dalam kehidupan masyarakat secara garis besar dua sistem yaitu: (1) sistem norma yang statis (*nomostatics*) dan (2) sistem norma yang dinamis (*nomodynamics*), demikian menurut Hans Kelsen dalam bukunya berjudul "*General Theory of Law and State*" (Hans Kelsen, 1971). Sistem norma statis ialah suatu sistem yang melihat pada isi suatu norma. Suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus dapat ditarik dari norma umum. Penarikan norma-norma khusus dari norma umum memiliki arti norma umum dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya.

Sistem norma dinamis ialah sistem norma yang melihat pada berlakunya norma. Atau dari cara pembentukan dan penghapusan-nya. Hans Kelsen mengatakan bahwa norma hukum (*rechtsnorm*) termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Karena norma hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya. Jadi tidak dilihat dari segi isi norma, tetapi dari segi berlaku/pembentukannya.

Oleh karena itu, hukum adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Jadi norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hirarki.

Selain norma hukum adalah termasuk dalam kategori sistem norma statis yang meliputi:

1. Norma agama
Terdiri atas agama wahyu dan agama budaya;
2. Norma kesusilaan
Aturan hidup yang berasal dari suara hati manusia yang menentukan mana perbuatan yang baik dan mana yang tidak baik; dan
3. Norma kesopanan
Aturan hidup yang timbul dari pergaulan hidup masyarakat tertentu berlandaskan kepatutan, kepantasan, dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat (Muchsin, 2005).

Tumbuh dan berkembangnya norma-norma di masyarakat hanya karena adanya suatu penilaian atas patokan-patokan isi tentang baik dan buruk; tanpa terlembagakan dalam sebuah aturan yang dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuk.

Dengan demikian, antara norma hukum dengan norma-norma lain memiliki beberapa persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah sama-sama sebagai pedoman bertindak atau bertingkah laku. Selain itu, norma-norma ini berlaku, berdasar, dan bersumber pada suatu norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya sampai ke suatu norma dasar (Budiman N.P.D. Sinaga, 2005).

Sedangkan perbedaan norma hukum dengan norma-norma lain dapat diketahui dari ciri-ciri: (1) adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukum bagi pelanggarnya; biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh alat negara; (2) bersifat umum, yaitu berlaku bagi siapa saja. Soeprapto menyebutkan perbedaan norma hukum dengan norma-norma lain yaitu: (1) norma hukum bersifat heteronom karena datang dari luar diri manusia sendiri; (2) norma hukum dapat dilekati sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik sedangkan norma-norma lain tidak

dapat dilekati dengan sanksi pemaksa secara fisik; (3) sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam norma hukum dilaksanakan oleh aparat negara, sedangkan dalam norma-norma lain datang dari diri pribadi manusia (Rosjidi Ranggawidjaja, 1998).

Setiap norma yang terdapat pada tatanan sosial kemasyarakatan mengandung suruhan-suruhan dan larangan-larangan yang bersifat memaksa. Inilah yang disebut dengan norma hukum. Syarif mendefinisikan norma hukum sebagai suatu patokan yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai baik atau buruk yang berorientasi kepada asas keadilan.

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Sedangkan norma moral, adat, agama, dan lainnya terjadi secara tidak tertulis. Norma-norma ini tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.

Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi dalam masyarakat biasanya mengenai sesuatu hal yang baik dan buruk serta berulang-ulang terjadi. Dengan demikian, norma yang ada dalam masyarakat baik yang tertulis maupun tidak tertulis keduanya memiliki seperangkat aturan atau patokan untuk mengatur tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Tetapi, selain norma hukum tidak memiliki daya paksa dan sanksi bagi si pelanggar aturan atau patokan dalam norma tadi.

Hans Kelsen mengatakan bahwa suatu norma hukum adalah terutama suatu perintah yang ditujukan kepada aparaturnegara untuk melakukan paksaan (*een rechtsnorm is primair een tot de staatsorganen gericht bevel tot dwanguitoefening. In dat bevel is het wezenlijke van de rechtsnorm gelegen*). Jadi, hakikat norma hukum terletak pada perintah. Dan "norma" yang dimaksud dalam penelitian ini tidak lain ialah "norma hukum".

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Tinggi Negara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sehingga menemukan urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman di Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya terkait peradilan norma. Hal ini memiliki manfaat yakni sebagai salah satu *point* persiapan

substansi amandemen ke lima Konstitusi negara kita tercinta ini. Minimal memiliki fungsi dalam rangka perubahan peraturan perundang-undangan terkait dengan wewenang Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum/yuridis normatif (*normative legal research*) yang akan mencari dan mengumpulkan serta menganalisis bahan-bahan hukum secara kualitatif bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan tujuan *legal practice* dalam rangka *legal problem solving*.

Bahan-bahan hukum untuk memperoleh substansi bahan-bahan kajian mengenai urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma hukum yang diperlukan dalam penelitian hukum/yuridis normatif (*normative legal research*) ini memiliki dua jenis yakni:

1. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan-bahan tersebut dibuat oleh badan/lembaga yang berwenang menurut hukum, sehingga bersifat otoritatif. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - b. Peraturan Perundang-undangan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.
2. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or non authorities*) meliputi literatur, jurnal, makalah, majalah ilmu hukum, ensiklopedi, dan pendapat para ahli. Penggunaan bahan ini dengan pertimbangan karena muatan ilmiah yang terkandung di dalamnya berkaitan dengan urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum penelitian dilakukan melalui telaah pustaka dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum dari berbagai sumber pustaka yang kemudian dianalisis untuk memecahkan masalah hukum. Selain itu, bahan-bahan pustaka juga diperlukan sebagai sumber ide

untuk menggali pemikiran atau gagasan baru untuk merumuskan kerangka teori baru.

Peneliti melakukan langkah-langkah tersebut untuk mendapatkan bahan-bahan hukum yang diperlukan, baik primer maupun sekunder. Dari bahan-bahan hukum yang diperoleh tersebut kemudian peneliti menggunakan sistem kartu (*card system*) untuk mencatat kutipan, ikhtiar, dan komentar yang diperlukan.

Karena penelitian ini merupakan hasil kajian pustaka (normatif), yaitu telaah untuk memecahkan problematika hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Maka pendekatan yang dilakukan peneliti ialah seperti disebutkan Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji sebagaimana diungkapkan kembali Johnny Ibrahim yaitu:

1. Pendekatan yuridis, yakni fokus penelitian adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam makna filosofis sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pendekatan historik, yakni penelitian mengenai sejarah urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma; dan
3. Pendekatan komparatif, yakni penelitian ini membandingkan realitas politik (yuridis empiris) dan karakter produk hukum antar waktu sesuai pendekatan historik.

Seperti dikatakan Bagir Manan bahwa analisis hukum adalah tidak lain dari penyelidikan dan pengkajian menurut ilmu hukum (*rechtswetenschap, the science of law*). Analisis penelitian ini didahului dengan pengumpulan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum tersebut diklasifikasikan untuk kemudian dicatat dan dimasukkan ke dalam daftar kartu (*card system*) sesuai dengan materi muatan dari permasalahan yang ada. Kartu-kartu yang dimaksud disusun secara terstruktur dan sistematis sesuai dengan urutan permasalahannya.

Langkah berikutnya adalah melakukan sistemisasi, interpretasi, dan analisis serta evaluasi bahan-bahan hukum, baik dari segi substansi maupun relevansi substansinya.

Analisis dilakukan secara yuridis, historik, komparatif, dan politis.

Metode analisis lainnya yang digunakan adalah analisis isi (*content analysis*) terutama dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer. Yang dimaksud dengan *content analysis* adalah sebagaimana dirumuskan Holsti R.: "*content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages*". Yakni suatu teknik untuk mengambil kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik khusus suatu pesan secara obyektif dan sistematis.

Analisis isi dilakukan berdasarkan prinsip konsistensi logis antara asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Hal ini sekaligus untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan terhadap asas-asas yang dimaksud. Sedangkan untuk hasil penelitian lapangan, analisis dilakukan secara deduktif kualitatif dengan menggunakan *historical law interpretation* atau interpretasi sejarah hukum. Hal ini dimaksudkan untuk dapat menelusuri dan mengetahui konsep atau pemikiran para ahli sebagai bahan atau dasar penyusunan argumentasi dalam membahas permasalahan penelitian. Penggunaan penafsiran dalam menganalisis bahan-bahan hukum sangat diperlukan untuk menghindari kesalahan dalam menangkap makna suatu naskah hukum atau peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu kandungan asas diinterpretasikan dengan:

- a. Metode otentik, yakni suatu metode penafsiran berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan penelitian ini;
- b. Metode teleologis atau penafsiran sosiologis, yaitu metode penafsiran Undang-Undang berdasarkan tujuan kemasyarakatan;
- c. Metode sistematis atau penafsiran logis yakni menafsirkan Undang-Undang sebagai bagian sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan perundang-undangan lain yang terkait dengan pembahasan; dan
- d. Metode historis yaitu suatu penafsiran menurut sejarah perundang-undangan guna mencari maksud ketentuan Undang-Undang sebagaimana dilihat oleh pembentuk

Undang-Undang pada saat perumusan peraturan tersebut.

Hasil dan Pembahasan

Latar Belakang Filosofis Pembentukan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi

Latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Tinggi Negara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat diketahui melalui pemahaman histori pembentukan Mahkamah Konstitusi (<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, 2017). Hal ini mengajak kita untuk menjelajah histori mulai dari konsep dan fakta mengenai *judicial review* sebagai kesejatan kewenangan paling utama eksistensi lembaga Mahkamah Konstitusi. Empat momen jelajah historis patut dicermati ialah (1) kasus Madison *versus* Marbury di Amerika Serikat, (2) ide Hans Kelsen di Austria, (3) gagasan Mohammad Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, dan perdebatan Panitia *Ad Hoc* I Majelis Permusyawaratan Rakyat pada sidang-sidang dalam rangka Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi berdiri sebagai *special tribunal* terpisah dari Mahkamah Agung dengan mengemban tugas khusus dapat ditelusuri jauh sebelum negara kebangsaan modern (*modern nation-state*). Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi didirikan untuk menguji keserasian norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi (Maruarar Siahaan, 2006).

Sejarah modern *judicial review* sebagai ciri utama kewenangan Mahkamah Konstitusi di Amerika Serikat dilakukan Mahkamah Agung dimulai sejak terjadi kasus Marbury *versus* Madison pada Tahun 1803. Mahkamah Agung Amerika Serikat kala itu diketuai Hakim Agung John Marshall memutus sengketa yang pada dasarnya bukanlah apa yang dimohonkan untuk diputus oleh kewenangannya sebagai Ketua Mahkamah Agung.

Para penggugat yakni William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe, dan William Harper memohonkan agar Ketua Mahkamah Agung sebagai kewenangannya memerintahkan pemerintah mengeluarkan *write of mandamus* dalam rangka penyerahan surat-surat pengangkatan mereka. Tetapi

Mahkamah Agung dalam putusannya membenarkan bahwa pemerintahan John Adams telah melakukan semua persyaratan yang ditentukan oleh hukum sehingga William Marbury dan kawan-kawan dianggap memang berhak atas surat-surat pengangkatan mereka. Namun Mahkamah Agung sendiri menyatakan tidak berwenang memerintahkan kepada aparat pemerintah untuk menyerahkan surat-surat yang dimaksud. Mahkamah Agung menyatakan bahwa apa yang diminta oleh penggugat yaitu agar Mahkamah Agung mengeluarkan *write of mandamus* sebagaimana ditentukan oleh Section 13 dari *Judiciary Act* Tahun 1789 tidak dapat dibenarkan karena ketentuan *Judiciary Act* itu justru bertentangan dengan Article III Section 2 Konstitusi Amerika Serikat. Atas dasar penafsiran terhadap konstitusi-lah perkara ini diputus oleh John Marshall (Jimly Asshiddiqie, 2005).

Keberanian John Marshall tersebut menjadi preseden dalam sejarah Amerika Serikat. Hal ini memiliki pengaruh luas pemikiran dan praktik hukum di banyak negara. Semenjak itulah, banyak Undang-Undang Federal maupun Undang-Undang Negara Bagian yang dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi oleh *Supreme Court*.

Hans Kelsen, ketika diminta menyusun konstitusi Republik Austria dari "puing" kekaisaran Austro-Hungarian Tahun 1919, sama dengan John Marshall. Ia percaya bahwa konstitusi harus diperlakukan sebagai seperangkat norma hukum superior; lebih tinggi dari Undang-Undang biasa. Hans Kelsen juga mengakui adanya ketidakpercayaan yang luas terhadap badan peradilan biasa untuk melaksanakan tugas penegakan konstitusi. Sehingga dia merancang mahkamah khusus, terpisah dari peradilan biasa untuk mengawasi Undang-Undang dan membatalkan jika bertentangan Undang-Undang Dasar. Meski Hans Kelsen merancang model ini untuk Austria, yang mendirikan Mahkamah Konstitusi berdasar model itu untuk pertama kali adalah Cekoslowakia pada Februari 1920. Sedangkan Austria menyusul mewujudkan rancangan tersebut pada Oktober 1920 (Maruarar Siahaan, 2006).

Gagasan Mahkamah Konstitusi dengan *judicial review* menyebar ke seluruh Eropa dengan mendirikan Mahkamah Konstitusi secara terpisah dari Mahkamah Agung terjadi

setelah perang dunia kedua. Perancis mengadopsi konsepsi tadi secara berbeda dengan membentuk *Constitutional Council*. Negara-negara bekas jajahan Perancis mengikuti pola ini. Sekarang terdapat 78 negara mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Negara pengadopsi ke-78 sekaligus merupakan negara pertama di dunia pada abad ke-21 pembentuk lembaga ini adalah Indonesia.

Momen patut dicatat terdapat dalam salah satu rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Mohammad Yamin menggagas lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa di bidang pelaksanaan konstitusi, lazim disebut *constitutioneele geschil* atau *constitutional disputes*. Gagasan Mohammad Yamin berawal dari pemikiran perlunya diberlakukan suatu *materieele toetsingrecht* (uji materil) terhadap Undang-Undang. Ia mengusulkan perlunya Mahkamah Agung diberi wewenang "membanding" Undang-Undang. Namun usulan ini disanggah Soepomo dengan empat alasan; (i) konsep dasar yang dianut dalam Undang-Undang Dasar yang tengah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*), (ii) tugas hakim adalah menerapkan Undang-Undang, bukan menguji Undang-Undang, (iii) kewenangan hakim untuk melakukan pengujian Undang-Undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan (iv) sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*. Sehingga ide itu urung diadopsi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dalam rangka tuntutan untuk memberdayakan Mahkamah Agung. Diawali pada Tahun 1970-an dengan perjuangan Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) yang memperjuangkan agar Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Tuntutan ini tidak pernah ditanggapi karena dilatarbelakangi oleh suasana dan paradigma kehidupan ketatanegaraan dan kehidupan politik yang monolitik. Selain tidak diperkenankan adanya perubahan konstitusi;

Undang-Undang Dasar cenderung disakralkan (Maruarar Siahaan, 2006).

Gagasan Mohammad Yamin muncul kembali pada proses amandemen Konstitusi Indonesia. Gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi mengemuka pada sidang kedua Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Maret-April Tahun 2000. Pada awalnya Mahkamah Konstitusi ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung dengan kewenangan melakukan uji materil atas Undang-Undang, memberikan putusan atas pertentangan antar Undang-Undang serta kewenangan lain yang diberikan Undang-Undang. Usulan lain, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antarlembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Setelah melewati perdebatan panjang, pembahasan mendalam, serta dengan mengkaji lembaga pengujian konstitusional Undang-Undang di berbagai negara serta mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diakomodir dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil Perubahan Ketiga itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akhirnya sejarah Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai setelah disahkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B pada 9 November 2001 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan mendasar sejak Perubahan Pertama pada Tahun 1999 sampai dengan Perubahan Keempat pada Tahun 2002. Setelah Perubahan Keempat Tahun 2002 dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali, dengan resmi disebut "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Perubahan tersebut meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari tiga kali lipat jumlah materi muatan asli Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah asli berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali perubahan, jumlah seluruh materi muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mencakup 199 butir ketentuan, menyisakan hanya 25 butir yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan merupakan materi atau ketentuan yang baru (Mochamad Isnaeni Ramdhan, 2006). Sri Soemantri menyatakan bahwa prosedur serta sistem perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seharusnya merupakan perwujudan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan. Merujuk pada pendapat ini, terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sejak Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat, tentu harus mempengaruhi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Terjadinya perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia terutama mengenai lembaga negara (Joko Widodo, 2016).

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Perubahan itu juga mempengaruhi mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Ada pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

1. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
2. Pemisahan kekuasaan dan prinsip "*checks and balances*";
3. Pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan
4. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Jimly Asshiddiqie, 2003).

Berdasarkan Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) merupakan lembaga yudikatif selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan

peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini berarti bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai eksese perkembangan pemikiran hukum dan ketatanegaraan modern muncul pada abad ke-20. Di negara-negara yang tengah mengalami tahapan perubahan dari otoritarian menuju demokrasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi diskursus penting. Krisis konstitusional biasanya menyertai perubahan menuju rezim demokrasi, dalam proses perubahan itulah Mahkamah Konstitusi dibentuk. Pelanggaran demi pelanggaran terhadap konstitusi, dalam perspektif demokrasi, selain membuat konstitusi bernilai semantik, juga mengarah pada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat.

Perkembangan ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dilandasi upaya serius memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan semangat penegakan konstitusi sebagai "*grundnorm*" atau "*highest norm*"; segala peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah diatur dalam konstitusi. Konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara. Melalui konstitusi rakyat membuat *statement* kerelaan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dikawal dan dijaga. Sebab semua bentuk penyimpangan, baik oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi merupakan wujud nyata pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia turut dilandasi ide tersebut. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ini mengimplikasikan agar pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui konstitusi harus dikawal dan dijaga. Harus diakui berbagai

masalah terkait dengan konstitusi dan ketatanegaraan sejak awal Orde Baru telah terjadi. Carut marutnya peraturan perundangan selain didominasi oleh hegemoni eksekutif, terutama semasa Orde Baru menuntut keberadaan wasit konstitusi sekaligus pemutus *judicial review* (menguji bertentangan-tidaknya suatu Undang-Undang terhadap Konstitusi). Namun, penguasa waktu itu hanya memberikan hak uji materiil terhadap peraturan perundangan di bawah Undang-Undang pada Mahkamah Agung. Identifikasi kenyataan-kenyataan semacam itu kemudian mendorong Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menyiapkan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akhirnya menyepakati organ baru bernama Mahkamah Konstitusi.

Apabila ditelaah lebih lanjut, pembentukan Mahkamah Konstitusi didorong dan dipengaruhi oleh kondisi faktual yaitu:

1. Sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berwenang menguji konstusionalitas Undang-Undang.
2. Pasca Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengubah relasi kekuasaan dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Jumlah lembaga negara dan segenap ketentuannya yang membuat potensi besar terjadinya sengketa antarlembaga negara. Sementara itu, perubahan paradigma supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat ke supremasi konstitusi membuat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara yang berwenang menyelesaikan sengketa antarlembaga negara. Oleh karena itu diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut.
3. Kasus pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang

Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Tahun 2001 mengilhami pemikiran untuk mencari mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak semata-mata didasarkan alasan politis semata. Untuk itu disepakati perlunya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.

Setelah melalui pembahasan mendalam dengan mengkaji lembaga pengujian konstusional Undang-Undang di berbagai negara, serta mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai lembaga Mahkamah Konstitusi disahkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Hasil Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C UUD NRI 1945.

Berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memerintahkan dibentuk Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk, maka kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Tanggal 13 Agustus 2003 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disahkan kemudian pada Tanggal 16 Agustus 2003 para hakim konstitusi dilantik dan mulai bekerja secara efektif pada Tanggal 19 Agustus 2003 (Maruarar Siahaan, 2006).

Urgensi Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Norma

Sebagaimana pendapat Syafik Didin dalam makalah "Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Lembaga Peradilan (*Judicial Review*) di Indonesia" bahwa pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur Pasal 24A Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ideal. Hal ini menimbulkan problem

hukum yang rumit baik dari sisi filosofis, teoritis maupun yuridis. Oleh karena itu integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh satu lembaga peradilan yaitu oleh Mahkamah Konstitusi menjadi suatu kebutuhan konstitusional yang mendesak dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi atas dianutnya teori hirarki norma hukum dalam sistem hukum Indonesia (Syafik Didin, 2016).

Secara filosofis, pada hakekatnya jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia berada dalam satu kesatuan sistem nilai yang integral sesuai dengan teori norma hukum yaitu teori *stufenbau de recht* atau *the hierarchi of law theory* dari Hans Kelsen. Artinya antara satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya terjalin satu kesatuan nilai yang saling mendasari, sampai pada suatu nilai tertinggi yang disebut dengan *grundnorm* (istilah menurut Hans Kelsen) atau *staat fundamental norm* (menurut Hans Nawiaski) atau di Indonesia adalah Pancasila yang selanjutnya dituangkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dianggap sebagai norma dasar; sebagai sumber hukum positif. Rumusan hukum dasar dalam pasal-pasal yang terdapat pada badan atau batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan pancaran dari norma yang ada dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila. Asas-asas Pancasila terkandung dalam dan merupakan bagian dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dengan menyebut Pembukaannya saja, asas-asas itu akan dengan sendirinya telah tercakup. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri juga telah mengutarakan hal yang serupa, walaupun tidak menggunakan istilah norma dasar, melainkan dengan menyebutnya sebagai "cita-cita hukum (*rechtsidee*)" yang terwujud dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "yang

menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar), maupun hukum yang tidak tertulis". Selain disebut sebagai cita-cita hukum, bagi Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini ada istilah lain yang digunakan" yaitu *grundnorm* dan *staatsfundamentalnorm* (Usep Ranuwijaya, 1983) atau "pokok kaidah fundamental Negara" seperti digunakan oleh Notonagoro (Notonagoro, 1974).

Secara teoritik, dalam perspektif teori negara hukum, dalam suatu negara hukum yang demokratis haruslah memenuhi unsur-unsur atau prinsip-prinsip tertentu dari suatu negara hukum. Prinsip atau unsur yang relevan untuk diterapkan dalam penyatuan atau integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan adalah *the supremacy of law* atau supremasi hukum dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam prinsip supremasi hukum, hukum harus berada di atas segala kekuasaan lainnya, dan oleh karena itu maka hukum harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan. Dan hal tersebut sangat berpotensi tidak dapat dicapai, jika kewenangan pengujian peraturan perundang dipisah antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dalam perspektif teori konstitusi materi peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dari konstitusi. Dan untuk menjamin bahwa materi dan nilai-nilai dari konstitusi itu dipatuhi oleh norma-norma yang berada di bawahnya, maka diperlukan mekanisme pengujian konstitusional yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*).

Sedangkan dari perspektif teori wewenang, walaupun wewenang Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam bidang pengujian peraturan perundang-undangan sama-sama bersumber dari konstitusi (atribusi), akan tetapi teori wewenang ini akan dipakai untuk menganalisis bobot dari wewenang tersebut dikaitkan dengan latar belakang dan tujuan dari dibentuknya lembaga peradilan tersebut. Sehingga dengan demikian dapat ditentukan lembaga peradilan mana yang lebih tepat diberi wewenang di bidang pengujian peraturan perundang-undangan yakni Mahkamah Konstitusi.

Dari perspektif teori politik hukum, pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut tidak didasari oleh politik hukum yang jelas untuk kepentingan strategis kehidupan berbangsa dan bernegara, melainkan hanya didasarkan pada alasan teknis dan praktis karena Mahkamah Agung mulai sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah memiliki kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Padahal seharusnya perumusan suatu kebijakan hukum (*legal policy*) didasarkan pada cita-cita dan kepentingan strategis kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga dengan integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu lembaga peradilan dimaksudkan untuk dapat menjaga dan mensinkronkan nilai-nilai konstitusi dalam materi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Sedangkan dalam perspektif teori norma hukum, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des rech* atau *the hierarchy of law* yang berkaitan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Hukum itu adalah sah atau valid apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*) dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hirarki; dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Dengan demikian, seharusnya lembaga peradilan yang diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* cukup satu lembaga peradilan, agar dapat lebih menjamin satu kesatuan sistem nilai yang terkandung dalam muatan materi peraturan perundang-undangan (Usep Ranuwijaya, 1983)).

Konsekuensi penting prinsip-prinsip hirarki norma hukum harus diadakan mekanisme yang dapat menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya dalam perspektif teori pengujian norma hukum (teori pengujian peraturan perundang-undangan) yaitu adalah sistem pengujian hukum (*toetsingrecht* atau *review*) atas setiap peraturan perundang-undangan atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar dan harus dilakukan oleh satu lembaga peradilan yang putusannya bersifat final dan mengikat. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti.

Sedangkan secara yuridis-normatif, pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi akan berdampak pada ke-tidak-ada-nya jaminan kepastian hukum, serta ke-tidak-efektif-an dalam proses pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan itu sendiri. Karena bisa jadi seseorang warga negara yang merasa haknya dirugikan oleh terbitnya suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sehingga mengajukan gugatan/permohonan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung dan gugatannya dikabulkan, tetapi di waktu yang sama atau setelahnya ada warga negara lainnya mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang yang menjadi dasar terbitnya peraturan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi dan permohonannya dikabulkan. Kondisi seperti ini akan menimbulkan ke-tidak-pasti-an hukum bagi warga negara yang pertama tersebut, serta berpotensi menimbulkan problem hukum yang cukup rumit, selain tidak efisien sistem pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan pada satu lembaga peradilan akan dapat menjamin kesetaraan kedudukan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Kesimpulan

Latar belakang filosofis pembentukan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi adalah

dalam rangka menjaga dan mempertahankan kedaulatan rakyat; rakyat merupakan pemimpin tertinggi sehingga mengimplisitkan pengakuan hakiki eksistensi hak asasi manusia terutama hak atas kemerdekaan (kebebasan). Sesungguhnya setiap insan tidak memiliki hak, baik untuk memerintah maupun diperintah orang lain. Urgensi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan norma di Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah suatu kebutuhan konstitusional yang mendesak dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi atas dianutnya teori hirarki norma hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Karena selama ini kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dipegang oleh dua lembaga peradilan, yakni Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dan Mahkamah Konstitusi yang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Maka berdasarkan hasil penelitian ini, peneliti menyarankan agar dilakukan penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, yakni oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat serta mutlak harus dilaksanakan.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. (2005). Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara. Jakarta: Konstitusi Press.

----- (2003). Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. Makalah dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM.

Didin, Syafik. (2016). Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Peradilan (*Judicial Review*) di Indonesia. <http://journal.trunojoyo.ac.id/rechidee/article/view/2159>. 19 Desember 2017.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>. 19 September 2017.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. <http://ebsoft.web.id>. 7 April 2015.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Mamudji, Sri. dkk. (2005). Metode Penelitian dan Penulisan Hukum. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Muchsin. (2005). Ikhtisar Ilmu Hukum. Jakarta: Iblam.

Notonagoro. (1974). Pancasila Dasar Falsafah Negara. Jakarta: Pantjuran Tujuh.

Ranuwijaya, Usep. (1983). Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-dasarnya. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Ranggawidjaja, Rosjidi. (1998). Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia. Bandung: Mandar Maju.

Ramdhan, Mochamad Isnaeni. (2006). Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi. Bandung: PT. Alumni.

Siahaan, Maruarar. (2006). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press.

Sinaga, Budiman N.P.D. (2005). Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Yogyakarta: UII Press.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2007). Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius.

Soimin. (2010). Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta.

Syarif, Amiroeddin. (1987). Perundang-undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya. Jakarta: PT Bina Aksara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan.

Widarto, Joko. (2016). Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Kajian Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Disertasi. Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

----- (2017). Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perspektif Konstitusi. Laporan Tahun Terakhir Penelitian Disertasi Doktor. Jakarta: Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul.