

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Kurang lebih empat tahun setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi (MK), dimana dalam perkembangan perkaranya, masih banyak kekurangan yang terdapat dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003. Hal ini mungkin saja karena mungkin pengaruh dari pembentukannya dilakukan dalam waktu yang tidak terlalu lapang, yaitu hanya berlangsung kurang lebih satu tahun setelah perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2002. Terutama yang menyangkut hukum acara, jangka waktu yang sangat terbatas dalam penyusunannya, sejak awal telah disadari oleh pembuat undang-undang sendiri. Sehingga pembuat undang-undang memberikan mandat pada MK untuk melengkapi hukum acaranya sendiri (*rule of procedure*), dengan menetapkan Pasal 86 UU MK, yang berbunyi: “Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut undang-undang ini”¹. Hukum Acara yang termuat dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, tampaknya sangat sederhana, baik dalam asas dan sifat hukum acara Mahkamah Konstitusi maupun dalam luasnya cakupan masalah yang dirumuskan dalam kaidah-kaidah yang dikandungnya. Berdasar mandat atau pelimpahan wewenang dari pembuat undang-undang tersebut, maka MK juga berusaha mengatur masalah-masalah yang dihadapi dalam praktek, yang belum diatur dan dicakup oleh undang-undang hukum acara dalam UU MK tersebut dalam bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)².

Perkembangan yang terjadi dalam praktek dan masalah yang dihadapi Mahkamah Konstitusi bertumbuh demikian cepat, sehingga praktek dan kaidah hukum acara dalam PMK berkembang dengan pesat. Akibatnya, dirasakan

¹Indonesia (a), *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, ps. 86.

²Maruarar Siaahaan, *Beberapa Perkembangan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Praktek*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 17 Maret 2007.

kebutuhan untuk melakukan perubahan dan penyesuaian dengan keadaan, yang kemudian menyebabkan hukum acara tersebut terus tumbuh dan berubah (*continually evolving*). Pertumbuhan dan perkembangan yang demikian, oleh banyak kalangan dianggap menyebabkan tidak adanya kepastian hukum dalam bidang hukum acara. Apalagi secara lebih keras meskipun tidak memiliki dasar seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menuduh MK melakukan *abuse of power*. Alasan yang disebut adalah bahwa MK melanggar banyak ketentuan dalam UU MK, dalam menjalankan kewenangannya. Bahkan dikatakan bahwa MK merebut sendiri kewenangan bagi dirinya, yang sama sekali tidak disebut dan tidak diatur dalam undang-undang. Banyak diantara kritik dan kecaman terhadap MK dalam pelaksanaan prosedur hukum acara, sesungguhnya disebabkan kurangnya pemahaman mendasar pada hakekat dan karakter hukum acara untuk mempertahankan hukum materil dibidang konstitusi, yang merupakan hukum tertinggi yang mengorganisir dan membatasi kekuasaan negara dengan melindungi hak-hak fundamental warganegara yang merupakan central kepentingan umum yang dikelola negara. Sebagai lembaga yang diterima secara universal dinegara-negara demokrasi, sifat universalitas dan demikratis akan memberi perspektif tersendiri dalam melihat hukum formil dalam rangka mempertahankan hukum konstitusi materilnya³.

Lahirnya Mahkamah Konstitusi, sebagai suatu badan atau lembaga tersendiri disamping Mahkamah Agung dalam menjalankan kekuasaan yudikatif adalah satu fenomena yang bersifat global. Kewenangan yang direbut oleh Mahkamah Agung AS dibawah kepemimpinan John Marshal, ketika pada tahun 1803 mengadili perkara *Marbury vs Madison*, telah menjadi inspirasi bagi negara-negara Eropah untuk mengadopsi lembaga tersebut⁴. Meskipun kewenangan tersebut dipandang merupakan hal yang sedikit banyak merongrong konsep *separation of powers* yang mendasari system ketatanegaraan Amerika, karena dipandang merupakan campur tangan terhadap kewenangan legislative. Namun gagasan dan lembaga *constitutional review* tersebut telah menyebar secara global seperti api liar (*wild fire*). Setelah diterima di benua Eropa Barat, terutama setelah

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*, hal. 5.

perang dunia pertama-tama hampir secara serentak, bekas negara-negara komunis mengadopsi system tersebut, dengan membentuk Mahkamah Konstitusi secara terpisah dari Mahkamah Agung (MA) benua lain juga, bekas negara-negara otoriter, yang mengalami transisi menjadi negara demokrasi, mengadopsi lembaga MK tersebut dengan kewenangan *constitutional review* sebagai core business-nya.

Republik Indonesia juga, dengan kekuasaan negara yang diatur dalam UUD 1945 juga mengaku sebagai negara hukum dan demokratis, tapi pengalaman menunjukkan praktik yang otokratis, tanpa satu kontrol yang memadai dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsentrasi kekuasaan pada Presiden, sebagai mandataris MPR yang hampir tanpa batas tersebut, merupakan salah satu alasan dibutuhkannya perubahan sebagaimana dituntut reformasi. Perubahan dalam penyelenggaraan negara baik secara kelembagaan, hubungan antara lembaga, pemilihan Presiden/Wakil Presiden, secara bertahap dilakukan melalui amandemen UUD 1945 dalam empat kali perubahan. Dibidang yudikatif, kemandirian MA dan dibentuknya MK sebagai bentuk *judicial control* dalam kekuasaan legislasi, adalah dalam kerangka mengefektifkan mekanisme *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan negara, yang sebelumnya tidak berjalan. MK yang dibentuk melalui perubahan ketiga UUD 1945 dan UU Nomor 24 Tahun 2003, resmi beroperasi sejak dilantiknya Hakim-Hakim Mahkamah Konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003. Tahap awal 14 perkara yang diterima Mahkamah Agung sebelum MK terbentuk, telah menjadi perkara pertama yang menjadi tugas MK menanganinya dalam kewenangan *constitutional review* tersebut. Perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, dalam praktek telah menjadi jenis perkara yang dominant.

Suatu negara hukum seperti Indonesia, haruslah menghormati dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip dari negara hukum. Salah satu prinsip negara hukum tersebut adalah pengakuan prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak⁵. Peradilan yg bebas dan tidak memihak hanya akan terselenggara dalam suatu kekuasaan kehakiman yg merdeka.

⁵Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, cet. ke-1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal.1.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dijamin oleh UUD 1945 sebagai kekuasaan yang merdeka⁶. Kekuasaan kehakiman yang merdeka berarti kekuasaan negara yang bebas dari pengaruh ekstra yudisial untuk menyelenggarakan peradilan. Berdasarkan Pasal 24 ayat (2a) perubahan ketiga UUD 1945, kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan yang sejajar dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang merdeka demi tegaknya hukum dan keadilan. Hal ini sejalan dengan perubahan paradigma kekuasaan dari paradigma pembagian kekuasaan (*distribution of power*) ke paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*). MK tidak hanya sederajat dengan MA, melainkan juga dengan lembaga lain seperti MPR, Presiden, DPR dan lain sebagainya, sehingga kesetaraan ini akan menyeimbangkan proses checks and balances yang akan dilakukan terutama oleh MK⁷. Keputusan untuk membentuk MK merupakan sebuah langkah yang penting diambil dalam proses transisi system pemerintahan dari otoriter menjadi demokratis. Hal ini merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan dimana di sebagian besar negara demokrasi yang telah mapan seperti Amerika Serikat tidak mengenal MK sebagai lembaga yang berdiri sendiri, karena kewenangannya tercakup dalam fungsi *supreme court* atau MA⁸.

Pembentukan MK dalam konsteks Indonesia setidaknya dilatarbelakangi dengan tiga alasan⁹ yaitu:

1. Alasan filosofis, MK dihadirkan untuk menegaskan bahwa tidak ada lagi supremasi parlemen atau eksekutif tanpa adanya control dari hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran konstitusionalisme yang menghendaki adanya

⁶Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 24 ayat (1).

⁷Firmansyah Arifin, "*Urgensi Mahkamah Konstitusi Pemetaan Beberapa Issue Penting Dalam Proses Pembentukannya*", "Teropong Vol. II No. 10 (Juli 2003): hal. 13.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, cet. ke-1, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004), hal.194.

⁹Firmansyah Arifin, *loc. cit.*, hal. 11-12.

- perlindungan terhadap HAM serta mekanisme *checks and balances* yang seimbang antara lembaga-lembaga kekuasaan yang dibentuk, dan penegakan sebagai negara hukum dalam konstitusi;
2. Alasan politis, dimana perkembangan realitas politik telah menimbulkan banyak persoalan yang sebagian tidak mampu diselesaikan melalui pengaturan dan mekanisme yang ada dalam UUD 1945;
 3. Alasan sosio-historis, yaitu kebutuhan akan lembaga ini sesungguhnya sudah lama ada, pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*) yang menjadi wewenang MK telah diusulkan oleh Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, namun usulan itu kemudian ditolak oleh Soepomo dengan alasan sistem ketatanegaraan untuk Indonesia tidak cocok apabila menggunakan trias politica murni dengan ahli hukum yang masih sedikit.

Kehadiran MK diharapkan menjadi lembaga negara pengawal konstitusi (*the guardian and the interpreter of the constitution*) dengan kata lain yang menjadi pokok dalam sistem perkara pada MK adalah konstitusi itu sendiri. Konstitusi merupakan seperangkat peraturan yang mengatur mengenai tata cara bernegara suatu bangsa dengan kata lain konstitusi itu memuat atau menggambarkan bagaimana keadaan organisasi suatu negara¹⁰.

Dasar konstitusi dari MK selain Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, terdapat dalam Pasal 24 C ayat (1) yang mengatur mengenai kewenangan MK¹¹. Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tersebut mengatur mengenai empat kewenangan dan satu kewajiban¹². Kewajiban yang dimaksud yaitu memutus pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden atau

¹⁰Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *Buku Ajar Ilmu Negara* (Depok: Fakultas Hukum UI, 2001), hal. 103.

¹¹Lihat Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UU, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

¹²Firmansyah Arifin, *op. cit.*, hal. 14.

Wakil Presiden dan jika keduanya tidak memenuhi syarat lagi untuk menjadi Presiden atau Wakil Presiden.

Empat kewenangan MK yaitu;

- i) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
- ii) Memutus sengketa lembaga negara.
- iii) Memutus pembubaran partai politik.
- iv) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Keempat kewenangan MK tersebut memiliki hukum acaranya masing-masing. Penulisan ini membatasi pembahasan hanya mengenai hukum acara pengujian konstiusionalitas UU saja.

Pengujian konstiusionalitas UU adalah pengujian mengenai konstiusionalitas UU itu, baik dari segi formil, yaitu menilai apakah UU telah dibuat sesuai dengan prosedurnya, maupun materiil, yaitu menilai apakah sebagian atau seluruh UU itu bertentangan dengan UUD atau tidak¹³. Untuk menguji konstiusi suatu UU, alat pengukur atau penilai yang dapat digunakan yaitu:

1. Naskah UUD yang resmi tertulis;
2. Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah UUD, seperti risalah, ketetapan MPR dsb;
3. Nilai-nilai konstiusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara;
4. Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-kaharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara¹⁴.

¹³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 5.

¹⁴*Ibid.*, hal. 8.

Dengan kata lain, yang menjadi dasar pengujian tidak terbatas pada konstitusi yang tertulis saja, melainkan mencakup nilai-nilai yang tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat.

Pengujian UU pada MK mencakup dua aspek UU yang di persoalkan yaitu mengenai materi UU dan atau mengenai pembentukannya dan hal-hal lain selain soal materi UU. Namun, sebelum sampai kepada substansi atau pokok perkara yang berkenaan dengan kedua persoalan tersebut, harus dibuktikan terlebih dahulu mengenai kedudukan hukum pemohon (*legal standing*) dan mengenai keberwenangan MK sendiri dalam memeriksa dan mengadili permohonan yang diajukan¹⁵.

Diatas telah diutarakan bahwa penulisan skripsi ini membatasi pembahasan pada salah satu kewenangan MK, yaitu dalam hal pengujian UU terhadap UUD dan secara lebih khusus terkait dengan hukum acara pengujian UU di Mahkamah Konstitusi. Namun demikian berdasarkan uraian diatas dan perkembangan praktek pengujian UU di MK, sejak awal telah nampak bagi kita kekurangan dan kelemahan UU MK dalam hukum acara. Tampaknya, pembuat undang-undang dalam banyak hal meniru UU Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, dan kurang memperhitungkan bahwa hukum acara perkara tata negara akan memiliki satu corak tersendiri, baik dalam sifat dan karakter maupun dalam tujuan yang hendak dicapai. Dalam beberapa kesempatan, banyak orang terkejut dengan putusan-putusan MK. Bahkan pembentuk undang-undang (DPR), menyatakan dengan jelas keheranan dan keterkejutannya.

Terkait dengan perkembangan hukum acara MK tersebut, pada tanggal 1 Juli 2008 Mahkamah Konstitusi memutus perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 yang diajukan oleh, salah satunya, Dewan Perwakilan Daerah yaitu Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada intinya dalam pokok permohonan para pemohon mempermasalahkan Pasal 12 dan Pasal 67 undang-undang tersebut yang tidak terdapat persyaratan bahwa calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan (Ketiadaan Syarat Domisili) dan tidak terdapat persyaratan bahwa

¹⁵Jimly Assiddiqie, *op. cit.*, hal. 2007.

calon anggota DPD bukan anggota partai politik (Ketiadaan Syarat Non-Partai Politik) sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Berkaitan dengan hukum acara di Mahkamah Konstitusi, para pemohon dalam pengujian undang-undang tersebut menyadari bahwa permohonan pengujian undang-undang ini adalah mengenai ketiadaan norma dalam undang-undang pemilihan umum (Pemilu) yang menyebabkan undang-undang tersebut inkonstitusional. Sedangkan dalam praktik, pada umumnya pengujian undang-undang dilakukan karena adanya norma (ketentuan) undang-undang yang dianggap inkonstitusional. Menurut ketentuannya, yaitu pada Pasal 51 ayat (3) huruf b UU MK mewajibkan Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 untuk menguraikan dengan jelas materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang dianggapnya bertentangan dengan UUD 1945¹⁶. Pemenuhan terhadap ketentuan Pasal 51 ayat (3) huruf b tersebut menjadi wajib sebab, menurut Pasal 56 ayat (3) UU MK¹⁷, jika Mahkamah mengabulkan permohonan maka Mahkamah harus menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Sebagai akibat selanjutnya, menurut Pasal 57 ayat (1) UU MK¹⁸, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 itu harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Artinya, ketentuan yang hendak dinyatakan “bertentangan dengan UUD 1945” dan “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” itu harus ada secara konkret. Sementara dalam permohonan tersebut, substansi permohonan para pemohon adalah menghendaki Mahkamah *menambahkan* ketentuan ke dalam pasal-pasal undang-undang, *in casu* Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, di mana ini merupakan suatu hal yang tidak mungkin dilakukan oleh Mahkamah sebagai *negative legislator* karena hal demikian merupakan kewenangan pembentuk undang-undang selaku *positive legislator*.

¹⁶Indonesia (a), ps. 51 ayat (3) huruf b.

¹⁷Indonesia (a), ps. 56 ayat (3).

¹⁸Indonesia (a), ps. 57 ayat (1).

Dengan demikian yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah apakah Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan *legislative review* selain kewenangan *judicial review* terhadap Undang-Undang yang dianggap pemohon pengujian Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Sementara itu, dalam setiap permohonan yang diajukan sebagai permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, dua hal pertama yang harus dipastikan oleh Mahkamah sebelum memeriksa pokok permohonan adalah¹⁹:

1. Apakah Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan tersebut; dan
2. Apakah pihak yang mengajukan permohonan mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon.

Didalam putusan tersebut juga masih terdapat permasalahan terkait dengan hukum acara MK, yaitu mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon, dalam penulisan skripsi ini khususnya terkait dengan pemohon pertama yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa yang dapat menjadi Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah pihak-pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Pihak-pihak dimaksud adalah (a) perorangan Warga Negara Indonesia, di dalamnya termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik atau privat; dan (d) lembaga negara²⁰.

Dalam hal ini DPD sebagai pemohon kesatu mengkualifikasikan dirinya sebagai lembaga negara, namun pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana hakim konstitusi menilai kemungkinan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional pihak-pihak yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut.

¹⁹Jimly Assididqie, *op. cit.*, hal. 2007.

²⁰Indonesia (a), ps. 51 ayat (1).

Untuk selanjutnya, pembahasan dalam Penulisan ini akan menjelaskan secara umum mengenai hukum acara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi khususnya terkait dengan legal standing pemohon. Penjelasan akan dikaitkan dengan perundang-undangan di Indonesia yang memungkinkan pengaturan mengenai hukum acara pengujian undang-undang khususnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK) dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Kemudian mengenai legal standing Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara dalam permohonan pengujian undang-undang, serta analisa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 yang diputus pada tanggal 1 Juli 2008, sebagai acuan yurisprudensi perkembangan hukum acara Mahkamah Konstitusi dalam praktek perkara permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

1.2 POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat tiga permasalahan yang dapat diangkat dan akan dikaji oleh Penulis. Permasalahan tersebut adalah sebagai berikut;

- 1.2.1.1 Bagaimana ketentuan perundang-undangan mengatur mengenai *legal standing* DPD sebagai lembaga negara dalam perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi?
- 1.2.1.2 Bagaimana prakteknya hakim konstitusi menentukan kualifikasi kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional pihak-pihak yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang?
- 1.2.1.3 Apakah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 dalam hal ketiadaan norma yang merupakan obyek pengujian dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi?

1.3 TUJUAN PENULISAN

Secara umum tujuan penulisan ini adalah untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai hukum acara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi serta batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian undang-undang.

Untuk tujuan khusus penulisan ini yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara memiliki *legal standing* sebagai pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi;
2. Mengetahui Kualifikasi kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional pihak-pihak yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi;
3. Mengetahui apakah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 dalam hal ketiadaan norma yang merupakan obyek pengujian dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

1.4 KERANGKA KONSEPSIONAL

Penulisan skripsi ini menggunakan beberapa istilah, untuk memudahkan dalam memahami penulisan ini dan mencegah kesalahpahaman dalam penafsiran, berikut akan diuraikan peristilahan yang dipakai dalam penulisan ini.

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) adalah:

“Kemampuan subyek hukum untuk memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk mengajukan permohonan perkara konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi²¹.”

2. Mahkamah Konstitusi adalah:

²¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hal.68.

“Salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, pembubaran partai politik, perselisihan tentang hasil pemilihan umum²².”

3. Konstitusi adalah:

“Peraturan tertulis, kebiasaan, konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara²³.”

4. Konstitusional adalah:

“konstitusional itu tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar, dalam penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa undang-undang dasar itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketatanegaraan²⁴.”

5. Hak adalah:

“Kekuasaan, kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada subyek hukum²⁵.”

²²Indonesia (a), ps. 1.

²³Jimly Assiddiqie, *Ibid.*, hal. 17

²⁴Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang.*, cet. ke-1 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 7.

6. Kerugian adalah:

“Menanggung atau menderita rugi²⁶.”

7. Hukum Acara adalah:

“Hukum yang menentukan bagaimana caranya melaksanakan hukum materiil, bagaimana caranya mewujudkan hak dan kewajiban dalam hal ada pelanggaran hukum atau sengketa²⁷.”

8. Norma adalah:

“Suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya dan atau merupakan suatu kaidah, pedoman, patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, atau segala aturan yang harus dipatuhi”²⁸.

9. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah:

“Lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan wakil-wakil daerah provinsi dan dipilih melalui pemilihan umum”²⁹.

²⁵JB. Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum – Buku Panduan Mahasiswa*, (Jakarta: Prenhallindo-Apotik, 2001), hal.21.

²⁶Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. Ke-3, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hal. 756.

²⁷Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum – Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal. 120.

²⁸Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 18.

²⁹Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945.*, perubahan ketiga, pasal 22C.

1.5 METODE PENELITIAN

Penulisan skripsi ini pada hakekatnya merupakan suatu penelitian di bidang hukum. Untuk mencapai tujuan penelitian maka dilakukan cara analisa data sekunder yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan sebagainya. Analisa data sekunder bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum tentang permasalahan yang akan diteliti. Penelitian ini merupakan suatu penelitian ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.³⁰ Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Khusus mengenai penelitian hukum, Soekanto (1986) mengartikan sebagai suatu kegiatan ilmiah yang didasari pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisa.

Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (disamping adanya penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer).³¹ Pada penelitian kepustakaan alat pengumpul datanya adalah dengan studi dokumen, namun apabila data sekunder tersebut ternyata dirasakan masih kurang maka peneliti dapat mengadakan wawancara kepada narasumber atau informan untuk menambah informasi atas penelitiannya, sedangkan pada penelitian lapangan, selain menggunakan studi dokumen peneliti wajib untuk mengadakan wawancara dengan responden. Apabila wawancara tersebut masih meragukan, dapat diadakan penelitian silang dengan pengamatan, tergantung permasalahan yang diteliti.³²

³⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.III, (Jakarta: UI-Press, 2005), hal.42.

³¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 13-14.

³²Sri Mamudji et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 22.

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini merupakan penelitian kepustakaan, karena metode tersebut sesuai dengan obyek yang dibahas. Untuk mendapatkan data-data tambahan yang tidak ditemui dalam literatur, Penulis melakukan wawancara dengan narasumber untuk mendapatkan data yang diinginkan. Data sekunder diperoleh dengan cara studi dokumen terutama buku-buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pengumpulan data sekunder juga dilakukan dengan cara mengumpulkan artikel-artikel dari internet dan bahan-bahan seminar yang telah banyak diselenggarakan dengan tema pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Berkaitan dengan data sekunder yang digunakan, bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan amandemen, UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, dan lainnya. Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam penelitian ini, meliputi buku, artikel ilmiah yang ditulis oleh para ahli hukum, skripsi, tesis, serta makalah terkait. Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain kamus.

Tipologi penelitian yang digunakan dalam pembuatan laporan penelitian ini apabila dilihat dari sifatnya termasuk dalam tipe penelitian deskriptif-analitis karena menggambarkan suatu keadaan tertentu dan menganalisisnya. Sedangkan bila dilihat dari sudut bentuknya, penelitian ini adalah penelitian preskriptif yaitu untuk memberikan jalan keluar atau saran untuk mengevaluasi permasalahan. Selanjutnya bila dilihat dari sudut tujuannya, penelitian ini termasuk penelitian *problem finding* sekaligus juga *problem solution* karena penelitian ini selain bertujuan untuk menemukan permasalahan juga berusaha untuk memberikan jalan keluar atau saran atas kasus yang terjadi.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah dalam memahami serta memberikan suatu gambaran

secara menyeluruh, Penulis membuat sistematika penulisan yang merupakan uraian singkat dan teratur mengenai susunan penulisan. Pada penulisan ini Penulis membagi dalam lima bab, dan masing-masing bab dirinci lagi menjadi beberapa sub bab. Adapun sistematika tersebut sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

Bab I Merupakan Pendahuluan, dalam bab ini Penulis membahas mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, dan uraian mengenai metode penulisan yang digunakan serta sistematika penulisan.

Bab II Mengenai Tinjauan Umum Mengenai Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, pada sub bab pertama penulis membahas mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan RI, perkembangan berdirinya Mahkamah Konstitusi khususnya terkait dengan perkembangan hukum acara Mahkamah Konstitusi RI sebagai salah satu lembaga peradilan di Indonesia, kemudian membahas apa saja kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi RI, baik menurut UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi maupun menurut Undang-Undang Dasar 1945. Pada sub bab berikutnya akan dibahas mengenai hukum acara Mahkamah Konstitusi RI, yang terdiri dari asas dan sifat hukum acara Mahkamah Konstitusi menurut UU No. 24 tahun 2003, proses acara Mahkamah Konstitusi secara umum, hukum acara Mahkamah Konstitusi pada pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945, kemudian *legal standing* dalam hukum acara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, dan pembuktian dalam perkara pengujian undang-undang. Pada sub bab terakhir penulis membahas mengenai tinjauan umum norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dan pengujian undang-undang yang terdiri dari pengertian norma hukum dan materi muatan undang-undang dan pengujian norma hukum dan obyek pengujian di Mahkamah Konstitusi.

- Bab III Mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, pada sub bab pertama penulis menguraikan tinjauan umum mengenai konsep lembaga negara di Indonesia yang terdiri dari; lembaga negara sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan lembaga negara setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian pada sub bab kedua penulis menguraikan mengenai Dewan Perwakilan Daerah yang terdiri dari lembaga perwakilan di Indonesia, DPD sebagai lembaga negara RI serta wewenang, fungsi dan kewajiban dari DPD RI.
- Bab IV Mengenai Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Hal Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008). Disini akan diuraikan kasus posisi pada perkara tersebut. Sub bab selanjutnya membahas analisa perkembangan hukum acara Mahkamah Konstitusi RI dalam hal pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945 berdasarkan UU Nomor 24 tahun 2003 dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terkait dengan *legal standing* pemohon dan pokok permohonan pemohon serta beberapa pendapat pihak terkait seperti pendapat Dewan Perwakilan Rakyat RI, pendapat pemerintah, pendapat mahkamah dan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari beberapa hakim konstitusi.
- Bab V Merupakan Penutup yang terdiri dari dua sub bab, yaitu simpulan skripsi dan saran yang dapat diberikan oleh Penulis. Pada bab simpulan akan menjawab pokok permasalahan dalam skripsi ini. Sedangkan pada bab saran, Penulis akan mencoba memberikan saran terhadap permasalahan yang dibahas.