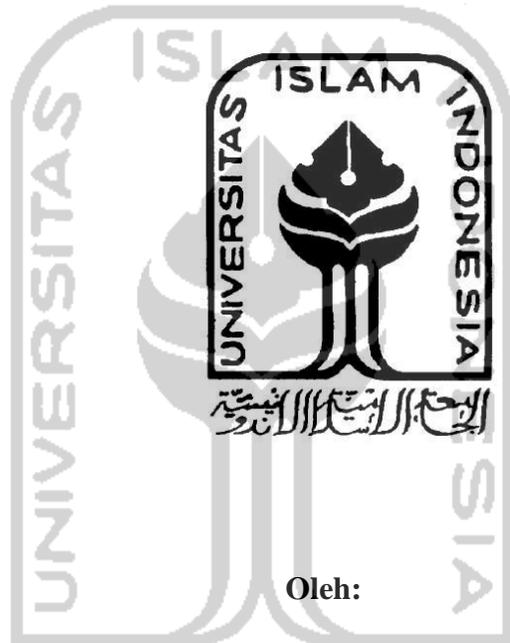


**KEKUATAN HUKUM DARI PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGIKAT**

(Studi atas putusan No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang Sisdiknas)

SKRIPSI



Oleh:

TRI ANGGARA PUTRA

No. Mahasiswa : 07. 410. 050

Program Studi : Ilmu Hukum

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

YOGYAKARTA

2012

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian	35
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI	
<i>JUDICIAL REVIEW</i>	37
A. Mahkamah Konstitusi.....	37

B. Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang- Undang	
Terhadap Undang- Undang Dasar	42
a. Diakuinya Hak Uji Materil di Indonesia.....	44
b. Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara yang	
Berwenang Melakukan Uji Materil.....	47
c. Pengujian Formal.....	48
d. Kewenangan <i>Judicial Review</i> Mahkamah Konstitusi	
Terbatas Menguji Undang- Undang Terhadap Undang-	
Undang Dasar.....	49
BAB III	
KEDUDUKAN HUKUM DARI PUTUSAN MAHKAMAH	
KONSTITUSI YANG BERSIFAT	
MENGIKAT.....	58
A. Kedudukan Keputusan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem	
Hukum Di Indonesia.....	58
B. Kedudukan Hukum Dari Putusan Mahkamah Konstitusi No.	
011/ PUU- III/ 2005 Tentang Undang- Undang Sisdiknas No.	
20 Tahun 2003.....	67
C. Implikasi Dari Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap	
Penganggaran Pendidikan Dari Tahun 2005 Sampai	
2009.....	87

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaannirrohim

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur Alhamdulillah tidak lupa penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan Rahmat dan Karunia- nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini yang berjudul KEKUATAN HUKUM DARI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGIKAT (studi atas No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas).

Namun demikian penulis adalah manusia biasa dan menyadari bahwa tidak ada yang sempurna di muka bumi ini, sehingga dalam skripsi ini tentunya masih banyak kesalahan dan kekurangannya, oleh karena itu penulis sangat terbuka dan berterimakasih kepada pembaca untuk menyampaikan kritik dan saran yang bersifat konstruktif, sehingga berguna sebagai penyempurna serta pelaksanaan yang lebih baik pada waktu yang akan datang.

Selanjutnya dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapatkan dukungan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan segala kerendahan dan ketulusan hati penulis menghaturkan rasa ucapan terimakasih sedalam- dalamnya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunia- Nya.
2. Ayah dan Ibuku tercinta, Ayah Ir. H. Eko Cahyono Wil Karado dan Ibu Hj. Ellyda Razali. Yang telah membimbinga, mengarahkan dan

memotivasi jalan hidupku tanpa kenal lelah. Begitu banyak kebaikan, limpahan kasih sayang yang beliau berikan. Terima kasih atas kesabaran, pengertian, do'a serta dukungannya baik moril maupun materiil kepada ananda.

3. Kakak- kakak ku tersayang, Mbak Rika Perdana Sari, ST., Eng. terima kasih atas seluruh nasehat, pengertian, cinta dan kasih sayang serta dukungannya selama ini. Mbak Dwi Maya Charlly, SH., M. Hum terima kasih atas dukungan, motivasi, cinta, nasehat dan serta dukungannya selama ini. Bang Wan Adi Putra. SH., MH. terimakasih atas motivasi, dukungan, nasehat, bimbingan dan juga atas bantuannya menerangkan segala kesulitan. Tidak ada kata yang bisa diucapkan kecuali terima kasih banyak dan sebesar- besarnya buat bang "Abud". Semoga ajaran yang selama ini di berikan bermanfaat untuk penulis. Mas Ahmad Yani Respita. ST., terima kasih atas dukungan dan doanya selama ini.
4. Ir. H. Jhon Maulana dan keluarga, yang selalu memberikan saya motivasi dan nasehat.
5. Prof. Dr. H. Edy Suwandi Hamid M. Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
6. DR. Rusli Muhammad, SH. SU selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH. MH., selaku dosen pembimbing skripsi, yang telah meluangkan waktu di tengah kesibukan beliau yang begitu padat dengan penuh keikhlasan dan kesabaran, telah membimbing,

mengarahkan, memberikan ide serta gagasan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, serta terima kasih sedalam- dalamnya atas seluruh nasehat yang telah diberikan sehingga penulis mendapatkan banyak pelajaran yang begitu berharga.

8. Ibu DR. Winahyu Erwiningsih, SH., M. Hum. NOT., selaku Dosen Pembimbing Akademik.
9. Segenap anggota keluarga besar Budhe Prapti (di kaliurang), Mbak kasih Yuliani. SH., Mbak Naning. SH., Mas Agus SH., yang dimana telah menganggap saya seperti keluarga sedarah sendiri. Serta keluarga besar waluyo di Kalasan, terima kasih atas doa dan dukungannya.
10. Seluruh keluarga besar ku di Pekanbaru dan Tanjung Pinang, terima kasih atas doa dan dukungannya.
11. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang dengan keikhlasan dan ketulusan hati telah memberikan ilmunya kepada saya melalui proses blajar dan mengajar dalam berbagai mata kuliah yang telah diajarkan.
12. Seluruh kariawan dan kariawati Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu terselenggaranya proses belajar mengajar.
13. Seluruh anak Kontrakan Mojo 393, terima kasih atas doa, dukungan, dan hari- hari selama 4 tahun ini yang telah kita lewatkan bersama- sama. Semoga kelak kita semua berhasil dan sukses menggapai cita- cita demi masa depan kita semua. Amin Yha ALLAH.

14. Buat teman-teman KKN Unit 49 yang telah member warna baru dalam hidup ku.
15. Buat teman-teman Ikatan Alumni Cendana Pekanbaru Yogyakarta (IACPY) yang selalu memberikan saya semangat, warna, kebahagiaan dan motivasi untuk menjadi yang lebih baik.
16. Buat Sahabat ku Gerry Tambunan yang selama ini telah memberikan semangat, motivasi, dukungan, doa, dan pola berfikir yang kedepan. Semoga cita-cita kita dahulu akan tergapai dan semoga persahabatan ini tidak akan luntur.
17. Buat teman-teman Ikatan Pelajar Pekanbaru Yogyakarta (IPRY), terimakasih telah memberikan keluarga kecil selama saya menuntut ilmu di kota istimewa Yogyakarta ini, kenangan-kenangan itu tidak akan terlupakan sampai kapan pun.
18. Buat pihak-pihak yang belum bisa penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas doa, dukungan dan dorongan. Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada saya akan mendapatkan pahala di sisi Allah SWT.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati, penulis mempersembahkan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta penulis sendiri. Penulis menyadari sepenuhnya, dalam skripsi ini terdapat banyak kekurangan baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya. Untuk itu penulis sangat menghargai setiap masukan dan koreksi yang konstruktif demi penyempurnaan skripsi ini.

Jazakumullah Khoiron Katsirah,

Wassalamu' alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, Januari 2012



Tri Anggara Putra

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**KEKUATAN HUKUM DARI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG
BERSIFAT MENGIKAT**

(Studi atas Putusan Nomor 011/ PUU- III/ 2005 tentang Sisdiknas)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke Depan

Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendedaran

Pada Tanggal 13 Februari 2012

Yogyakarta, 27 Desember 2011

Dosen Pembimbing Skripsi

(Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H)

LEMBAR PERSEMBAHAN

Hari takkan indah tanpa mentari dan rembulan, begitu juga hidup takkan indah tanpa tujuan, harapan serta tantangan. Meski terasa berat, namun manisnya hidup justru akan terasa, apabila semuanya terlalui dengan baik, meski harus memerlukan pengorbanan.

Kupersembahkan karya kecil ini, untuk cahaya hidup, yang senantiasa ada saat suka maupun duka, selalu setia mendampingi, saat kulemah tak berdaya (papa dan mama tercinta) yang selalu memanjatkan doa kepada putra bungsu tercinta dalam setiap sujudnya. Terima kasih untuk semuanya.

Untuk ribuan tujuan yang harus dicapai, untuk jutaan impian yang akan dikejar, untuk sebuah pengharapan, agar hidup jauh lebih bermakna, karena tragedi terbesar dalam hidup bukanlah kematian tapi hidup tanpa tujuan. Teruslah bermimpi untuk sebuah tujuan, pastinya juga harus diimbangi dengan tindakan nyata, agar mimpi dan juga angan, tidak hanya menjadi sebuah bayangan semu.

MOTO

“ Allahakanmeninggikan orang- orang yang berimandiantaramudan orang- orang yang diberiilmupengetahuanbeberapaderajat, danallahMahaMengetahuiapa yang kamukerjakan”

(QS. Al Mujaadilah: 11)

“Sesungguhnyaasesudahkesulitanituadakemudahan.Makaapabilakamutela hselesai (darisuatuurusan).Kerjakanlahdengansungguh- sungguh (urusan) yang lain. Dan hanyakepadaTuhanmulahhendaknyakamuberharap”

(QS. AlamNasyroh: 6- 8)

“Lebihbaikmewujudkansatukeinginanmenjadikenyataandaripadamemilik iseribuimpiantanasatupunjadikenyataan”

(Imam Al Ghozali)

“pengetahuanadalahsatu- satunyakekayaan yang tidakdapatdirampas. Hanyakematian yang bisamemandamkanlampupengetahuan yang adapadadirimu”

(Kahlil Gibran)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Negara- Negara yang menganut paham bahwa dalam penyelenggaraan ketatanegaraan kekuasaan pemerintahan perlu dibatasi biasanya pembatasan tersebut formal yuridis diwujudkan dalam pranata hukum yang tercantum dalam konstitusi serta dalam pelaksanaannya diatur dalam kaidah konstitusional lainnya. Sebagai akibat dinamika ketatanegaraan maka kaidah- kaidah konstitusional itu perlu disesuaikan dengan kondisi *riel* dari pertumbuhan dan perkembangan kehidupan ketatanegaraan yang bersangkutan.

Demikian pula kenyataan ketatanegaraan di Indonesia menunjukkan bahwa di bawah Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) implementasi dari kedudukan, sifat UUD 1945 tersebut acapkali menimbulkan permasalahan baik itu berupa pelaksanaannya ke dalam berbagai kaidah- kaidah konstitusional lainnya maupun berupa pemberian penafsiran terhadap materi muatan UUD 1945 yang cenderung disesuaikan dengan kepentingan masing- masing pihak (sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sendiri berdiam diri). Hal ini berakibat timbulnya konflik ketatanegaraan baik bersifat internal lembaga Negara yang bersangkutan maupun antar sesama lembaga Negara

dengan masyarakat. Fenomena ini menunjukkan kebutuhan akan sebuah mekanisme yang demokratis melalui sebuah lembaga baru yang berwenang untuk menafsirkan konstitusi, karena sering terjadinya konflik kelembagaan akibat penafsiran konstitusi, karena sering terjadinya konflik kelembagaan akibat penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.

Munculnya suasana reformasi di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dapat dipastikan memunculkan sejumlah gagasan atau ide bahwa sendi-sendi kehidupan ketatanegaraanpun perlu mengalami pengakjian ulang di sesuaikan dengan paradigma baru yang dianut. Kenyataan menunjukkan, adanya keinginan, tuntutan bahkan kebutuhan agar kekuasaan presiden sebagaimana ditentukan di dalam UUD 1945 pun mengalami peninjauan. Tidak cukup sampai disitu, kedudukan lembaga Negara perlu diposisikan kembali sesuai dengan semangat reformasi konstitusi itu sendiri. Akibat prinsip-prinsip pemisahan dan/ atau pembagian kekuasaan seperti dianut oleh system trias politika dan asas *checks and balances* sistem yang memungkinkan adanya saling menguji dan mengawasi di antara kelembagaan Negara memperoleh pbenarannya melalui mekanisme dan proses konstitusionalisme. Karena itu baik pembentuk lembaga kenegaraan yang ada ditempuh dengan menggunakan mekanisme amandemen terhadap UUD 1945, dan perubahan-perubahan itu

berlangsung secara sistematis dan mendasar sehingga berakibat pula kepadan sistem ketatanegaraan¹.

Reformasi konstitusi di Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang berlangsung sejak tahun 2002 telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam kekuasaan dan kelembagaan legislatif, eksekutif maupun yudisial.

Dalam kekuasaan dan kelembagaan yudisial memunculkan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, disamping Mahkamah Agung beserta badan-badan peradilan yang bernaung di bawahnya.

Mahkamah Konstitusi yang keberadaannya dijamin oleh pasal 24 ayat (2) dan pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 dan kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dimaksudkan sebagai lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, untuk menjaga dan melindungi konstitusi, agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil dan merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan pada masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

Reformasi pada akhirnya membawa perubahan mendasar dalam sendi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, tidak terkecuali

¹Lodewijk Gultom, 2007, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur ketatanegaraan Di Indonesia*, Bandung: CV. Utomo. Hal.1- 2.

dalam bidang hukum dan politik. Perubahan tersebut seakan telah membawa Indonesia kedalam yang lebih demokratis dan konstitusional.

Sebelum dilakukannya amandemen, Undang- Undang Dasar 1945 mengandung banyak kelemahan, salah satunya adalah tidak tersedianya mekanisme “*check and balances*”, sehingga melumpuhkan *control* yudisial terhadap pelaksanaan kekuasaan, yang berakibat pada pelaksanaan yang sentralistik dan otoriter.

Pada akhirnya disadari bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis yang konstitusional, dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan *control* yudisial terhadap penyelenggaraan Negara. Pilihannya jatuh pada Mahkamah Konstitusi.

Fenomena keberadaan Mahkamah Konstitusi itu sendiri, di dalam dunia ketatanegaraan dewasa ini. Secara umum memang dapat dikatakan merupakan sesuatu yang baru. Di seluruh dunia Mahkamah Konstitusi hanya dikenal di 45 Negara. Mahkamah Konstitusi menjadi *trend* terutama di Negara- Negara yang baru mengalami perubahan rezim dari otoriterian ke rezim demokratis.

Mahkamah Konstitusi akhirnya disepakati dibentuk di Indonesia. Pembentukan tersebut dilakukan melalui perubahan ketiga Undang- Undang Dasar 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Sejak itu, Indonesia memasuki babak baru dalam kehidupan ketatanegaraan yang diyakini akan lebih demokratis dan konstitusional.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, tanpa dapat diingkari terinspirasi oleh Mahkamah Konstitusi di Negara lain. Namun

begitu, tentu saja konsep Mahkamah Konstitusi yang telah ada tersebut tidak lantas diresepsi secara keseluruhan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karena bagaimanapun juga, setiap Negara memiliki karakteristik sistem ketatanegaraan yang berbeda.

Dalam pasal 24 ayat (2) perubahan ketiga Undang- Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Ini berarti rumusan di atas tersebut, kekuasaan kehakiman menganut sistem “bifurkasi”, dimana kekuasaan kehakiman terbagi dalam 2 cabang, yaitu cabang peradilan biasa yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *konstitusional review* atas produk undang- undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.

Secara konseptual, memang dimungkinkan 1 (satu) fungsi dilakukan oleh 2 (dua) lembaga yang berbeda. Namun begitu, akan potensial menimbulkan konflik jika tidak dirumuskan secara tegas mengenai kedudukan dan wewenang dari masing- masing lembaga tersebut. Tidak hanya itu, oleh karena Mahkamah Konstitusi juga melakukan *judicialization of politics*, maka sudah tentu kedudukan

Mahkamah Konstitusi terhadap lembaga- lembaga negara lainnya juga harus ditegaskan².

Pada tanggal 12 Januari 2005 Mahkamah Konstitusi meliputi perkara Nomor 011/ PUU- III/ 2005 yang menguji undang- undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional selanjutnya disebut Undang- Undang Sisdiknas terhadap Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan ini di ajukan oleh Fathul Hadie Utsman, Drs. Abd. Halim Soebahar, M.A., Dr. M. Hadi Purnomo, M.Pd. Drs. Zainal Fanani, Sanusi Afandi S.H.,M.M. dan kawan- kawan yang menggugat Pasal 17 ayat (1), (2) dan menjelaskan Pasal 49 ayat (1) tentang Sistem Pendidikan Nasional selanjutnya disebut Undang- Undang Sisdiknas terhadap Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Para pemohon mempermasalahkan bunyi penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang- Undang Sisdiknas yang menyatakan bahwa: *“Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap”*. Para pemohon berpandangan bahwa bunyi penjelasan tersebut bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Sehingga dengan demikian”*, menurut pemohon pemenuhan pendanaan pendidikan menurut Undang-

²Fatkhurohman, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 1- 4.

Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat (4) tersebut tidak boleh kurang dari 20% APBN maupun dari APBD dan harus mulai dilaksanakan sejak penetapannya pada tanggal 10 Agustus 2002 pada perubahan ke-4 UUD 1945.

Bahwa sampai saat ini, anggaran pendidikan belum pernah mencapai 20% dari APBN maupun APBD dan karena minimnya dana pendidikan tersebut sampai saat ini pemerintah belum mampu menanggung biaya operasional pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar yang mestinya harus dibiayai pemerintah dan tidak boleh memungut biaya dari siswa/peserta didik wajib belajar pendidikan dasar sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi kita yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat (2). *“Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”*, Dengan dasar tersebut tidak ada alasan bagi pemerintah untuk menunda pemenuhan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan 20% dari APBD dan harus menjadi prioritas sebagai mana amanat konstitusi untuk memenuhi kebutuhan pendidikan nasional.

Terhadap Pasal 17 ayat (1), ayat (2) para pemohon mempermasalahkan bunyi pasal yang terkesan membatasi pengertian pendidikan dasar hanya terbatas pada jenjang sekolah menengah pertama atau sederajat. Hal ini bertentangan dengan bunyi pasal 31 ayat (2) UUD 1945. Yang berbunyi setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Bahwa pengertian pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang harus diikuti oleh setiap warga negara atas biaya pemerintah dan pemerintah daerah. Kalau pada tahun tujuh puluhan wajib belajar hanya pada jenjang sekolah dasar atau yang sederajat, pada Tahun 80an (delapan puluhan) pada jenjang SLTP maka di era tahun 2000an (dua ribuan) ini wajib belajar pendidikan dasar harus sudah meningkat ke jenjang SLTA. Sebab apabila dana 20% APBN dan APBD untuk sektor pendidikan sudah terpenuhi, maka dana tersebut sudah mencukupi untuk program wajib belajar pendidikan dasar sampai ke jenjang SLTA tersebut.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, yaitu pasal 49 ayat (1) dimana Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa penjelasan pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa pelaksanaan ketentuan konstitusi tidak boleh di tunda- tunda. Penjelasan pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas dianggap telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma awal yang terkandung dalam pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tersebut. Selain itu bunyi penjelasan pasal 49 ayat (1) tersebut menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan prinsip- prinsip dan teori perundang- undangan yang berlaku dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang- Undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang- undangan.

Adanya penjelasan pasal 49 ayat (1) tersebut di khawatirkan menjadi alasan bagi pemerintah baik pusat maupun daerah untuk tidak memenuhi pagu 20% bagi anggaran pendidikan. Dikabulkannya permohonan ini, selain sebagai alat koreksi terhadap Undang- Undang Sisdiknas ini, juga di pandang sebagai kemajuan serta keberpihakan Negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Satu hal yang perlu diperhatikan pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sulit bagi pemerintah dan DPR untuk merealisasikan alokasi anggaran 20% dari APBN untuk pendidikan, mengingat keterbatasan kemampuan anggaran yang dimiliki oleh Negara. Berangkat dari deskripsi kasus diatas , maka penulis tertarik untuk meneliti bagai mana dampak putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi dalam sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas maka diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan keputusan Mahkamah Konstitusi. Dalam sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang Undang- Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003?
3. Bagaimana implikasi dari putusan tersebut, terhadap penganggaran bidang pendidikan di tahun 2005 sampai 2009?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan keputusan Mahkamah Konstitusi di dalam sistem hukum Indonesia.
2. Untuk mengetahui kedudukan putusan Mahkamah Konstitusi terhadap No.011/ PUU- III/ 2005 Undang- Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003.
3. Untuk mengetahui bagaimana implikasi dari putusan Mahakamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang penganggaran bidang pendidikan dari tahun 2005- 2009.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama³. Setidaknya terdapat dua tradisi besar gagasan negara hukum di dunia, yaitu negara hukum dalam tradisi eropa kontinental yang disebut *rechtsstaat* dan negara hukum dalam tradisi *anglo saxon* yang disebut dengan *rule of law*⁴.

Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Supomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai

³ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Hal. 73.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta, Elsam, Hal. 48.

negara yang tunduk pada hukum, peraturan- peraturan hukum berlaku pula sebagai badan dan alat- alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan memahami tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik⁵.

Konsep Negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep *absolutisme* yang telah melahirkan Negara kekuasaan. Pada pokoknya kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang- wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya, tetapi harus berdasar dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan undang- undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan Negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa⁶. Adapun ciri- ciri *rechtsstaat* adalah:

- 1) Adanya Undang- Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan Negara;
- 3) Diakui dan dilindunginya hak- hak kebebasan rakyat.

Ciri- ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu

⁵Pendapat Supomo dikutip oleh A. Muktie Fajar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayu Media dan In- TRANS, hal. 7.

⁶Sirajuddin dan Zulkarnain, 2006, *Komisi Yudisial dan Eksamasi Publik*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Hal. 13.

atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang- Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

- Paham Negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham Negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan Negara hukum yang demokrasi.

Salah satu asas penting Negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/ pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang- undang, badan/ pejabat administrasi Negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau memengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan Negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang- undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memerhatikan kepentingan rakyat. Gagasan Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus didasarkan pada undang- undang dan memberikan

jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang⁷.

Jika dilihat dari fungsi dan tujuan Negara, tipe Negara hukum dapat dibedakan menjadi Negara hukum formil dan Negara hukum materil. Negara hukum formil adalah Negara yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum. Sedangkan Negara hukum materil adalah Negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketertiban, tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Dalam pasal 1 ayat (3) Undang - Undang Dasar 1945 hasil perubahan melalui amandemen ketiga yang di sahkan 10 November 2001 secara tegas disebutkan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat Negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat Negara maupun penduduk.

Dalam Negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan Negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip "*the rule of law, and not of man*", yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

⁷ Rinwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, Hal. 68- 69.

Dalam paham Negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip Negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Hukum itu tidak boleh dibuat, diterapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip Negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar yang diimbangi dengan penegasan Negara Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokrasi (*democratische rechtsstaat*).

2. Mahkamah Konstitusi

Di banyak negara, keberadaan Mahkamah Konstitusi di tempatkan sebagai unsur terpenting dalam sistem negara hukum moderen, terutama di negara-negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan negara otoriter menjadi negara yang sistem pemerintahannya demokratis. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengujian konstiusionalitas adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa

saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan itu diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara, termasuk Indonesia.

Amandemen UUD 1945 (1999- 2002) telah membawa perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam pelembagaan kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudisial. Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman menjadi lembaga pengawas (dalam arti yudisial) terhadap kekuasaan lembaga- lembaga negara dan berfungsi sebagai pengawal konstitusi dalam hubungan dengan negara hukum yang demokratis⁸.

Namun di beberapa negara lainnya di dunia, Mahkamah Konstitusi keberadaannya sudah cukup dikenal bahkan di praktekkan dalam penyelenggaraan ketatanegaranya sehingga bisa dijadikan acuan bagi pembentukan lembaga yang sama di negara- negara lain.

Sebagian besar negara- negara yang kadar demokrasinya tinggi misalnya jerman memiliki lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Demikian pula di Prancis yang acapkali dijadikan acuan berkenaan dengan sistem demokrasi moderen, ternyata juga tidak mengenal Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri.

Yang agak mirip dengan pengertian Mahkamah Konstitusi ini yang di Prancis disebut *counsel contitutionel*, di beberapa negara lain seperti

⁸ Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, Total Media, Hal. 16 – 17.

aljazair yang sistem ketatanegaraannya dipengaruhi perancis juga mengenal adanya dewan konstitusi. Demikian pula dikorea selatan yang juga memiliki lembaga seperti ini yang dapat dikaitkan dengan pengertian Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi negara lainnya misalnya amerika serikat dimana fungsi Mahkamah Konstitusi sudah dicakup ke dalam fungsi *supreme court*.

Walaupun demikian fenomena keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) dalam dunia ketatanegaraan dewasa ini, secara umum memang dapat dikatakan sebagai sesuatu yang baru. Paling tidak sejak akhir abad ke-19 proses kelembagaan atau pembentukan mahkamah konstitusi bagi negara- negara yang mengalami transisi dari suatu negara yang otoriter menjadi suatu negara demokratis dan perlunya penegakan hak- hak asasi manusia menjadi pilihan yang paling strategis bagi setiap negara moderen. Selain pertimbangan tersebut diatas beberapa negara maju seperti jerman pembentuk dan eksistensi Mahkamah Konstitusi justru ditentukan dari konsekuensinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang menempatkan perlindungan terhadap harga diri dan martabat manusia serta kemerdekaan dan persamaan kedudukan di hadapan hukum⁹.

Dari sudut pandang konstitusionalisme, suatu konstitusi atau Undang- Undang Dasar, memiliki arti bahwa materi muatannya mengandung makna pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan

⁹Lodemijk Gultom, 2007, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia*, Bandung, CV Utomo, Hal. 53- 54.

terhadap kekuasaan pemerintahan, pemahaman inilah yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi yang dalam studi teori konstitusi dan hukum konstitusi merupakan fungsi yang essensi dari penetapan konstitusi atau Undang- Undang Dasar¹⁰.

Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum. Dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku, dan perbuatan baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya harus berdasar atas hukum.

Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan dalam pemerintah haruslah dipisahkan dan dibagi kedalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu¹¹.

Mengenai pemisahan kekuasaan ada doktrin yang sangat populer, yaitu doktrin *Trias Politica*. *Trias Politica* adalah sesuatu prinsip normatif bahwa kekuasaan- kekuasaan negara sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang saman untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa¹².

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang

¹⁰Jimly asshiddiqie, 2002, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di masa depan*, Jakarta, Pusat studi HTN, FH Universitas Indonesia, Hal. 11.

¹¹Mahfud, M.D. 1999. *Pergelutan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, Hal. 280.

¹²Budiardjo Miriam, 2002, *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka. Hal. 151.

lebih baik. Paling tidak ada 4 (empat) hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- 1) Sebagai implikasi dari paham *konstitusionalisme*;
- 2) Mekanisme *check and balances*;
- 3) Penyelenggaraan yang bersih;
- 4) Prinsip demokrasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat mengikat dan *final* untuk:

- 1) Menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 (*judicial review*);
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang- Undang Dasar 1945;
- 3) Memutus pembubaran partai politik;
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/ atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden (Pasal 24C ayat (2) Undang- Undang Dasar 1945).

Bahwa Indonesia pascaamandemen Undang- Undang Dasar menganut paradigma pemisahan kekuasaan yang di dalamnya terdapat mekanisme *check and balances*. Oleh karena pergeseran paradigma tersebut, maka tidak ada lagi lembaga negara yang *supreme* terhadap lembaga negara lainnya, kedudukan semua lembaga negara adalah sederajat.

Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945).

3. Judicial Review

Di antara para sarjana, ada saja yang suka mengkait- kaitkan sejarah perkembangan sesuatu dengan latar belakang yang sangat jauh ke belakang, misalnya dengan sejarah masa yunani kuno. Padahal, perkembangan ide yang dipersoalkan kadang- kadang memang diketahui baru tumbuh di zaman moderen sekarang. Ide '*constitucional review*' ini pun tidak luput dari kebiasaan untuk mengait- ngaitkannya dengan perkembangan di masa kerajaan athena kuno. Oleh *mauro cappelletti*, misalnya, digambarkan bahwa sistem hukum yunani kuno, di kerajaan athena, memang membedakan antara *nomos* dengan *psephisma* yang kurang lebih zaman sekarang mencerminkan perbedaan antara

constitutional law dengan *decree*. Pada masa itu, satu prinsip dasar diterapkan dengan tegas bahwa *psephisma* (*decree*), apapun isinya, tidak boleh bertentangan dengan *nomoi*, baik dalam bentuknya apapun dalam substansinya.

Dari penjelasan historis di atas dapat tergambar bahwa hak menguji Undang-Undang atau *Judicial Review* merupakan suatu kegiatan pengujian terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Pemberian kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap produk hukum dari ketiga cabang kekuasaan di dalam negara tersebut diletakkan di tangan hakim, merupakan penerapan dari prinsip *check and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan negara.

Berdasarkan pernyataan tersebut pengujian peraturan perundang-undangan sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia mempunyai hubungan yang erat dengan sistem hukum yang berlaku. Sebagaimana yang diketahui pembatasan atau pernyataan tidak sah peraturan perundang-undangan sangat efektif pada negara yang menjalankan sistem *precedent*. Putusan hakim terdahulu (dalam perkara yang mempunyai sifat atau jenis yang sama) mengikat hakim yang akan datang. Tidak demikian halnya pada negara yang tidak mengenal sistem *precedent*. Suatu peraturan perundang-undangan yang sudah dinyatakan tidak sah dalam suatu perkara terdahulu mungkin di terapkan dalam perkara yang kemudian karena alasan tidak terikat pada putusan terdahulu. Ini berarti bahwa badan peradilan (dalam hal ini Mahkamah Konstitusi)

memiliki keseimbangan wewenang dengan badan yang membuat undang-undang (DPR bersama Presiden) dalam rangka *check and balances*¹³.

Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*Judicial Review*) secara teoritik maupun dalam praktik dikenal ada 2 (dua) macam, yaitu pengujian formal (*formele toetsingsrecht*) dan pengujian secara materil (*materiele toetsingsrecht*). Pengujian secara formal adalah kewenangan untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur atau tidak. Serta adakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengujian secara materil adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi¹⁴

4. Sistem Hukum

Ada baiknya sebelum membahas sistem hukum, terlebih dahulu untuk mengemukakan pemahaman dan pengertian “sistem”. Prof. DR. Winardi, S.E. memberikan sederetan definisi hukum. Untuk praktisnya akan diambil 3 (tiga) definisi, yaitu¹⁵:

1. Ludwig Von Bertalanffy

¹³ Lodewijk Gultom. *Eksistensi Mahkamah... Op cit.* Hal. 127.

¹⁴ Sri Soemantri. 1986. *Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung, Alumni. Hal. 47

¹⁵ Pendapat Prof. DR. Winardi, S.E. dikutip dari buku Bachsan Mustafa. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Bandung, Citra aditya Bakti. Hal. 4.

“system are complexes ol elements in interaction, to which certain law can be applied.”

“Sistem adalah himpunan unsur (*elements*) yang paling mempengaruhi, untuk mana hukum tertentu menjadi berlaku.”

2. H. Thierry

“Een system is een geheel van elkaar wederzijds beinvlos=edende componenten, die volgens een plan goerden zijn, teneinde een bepaald doel te bereiken.”

“Sebuah sistem adalah keseluruhan bagian (*componenten*) yang saling mempengaruhi satu sama lainnya menurut suatu rencana yang telah ditentukan, untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.

3. William A. Shorde/ Dan Voich Jr

“A system is a set of interrelated part, working independently and faintly, in pursuit of common objectives of the whole within a complex environment.”

“Sebuah sistem adalah seperangkat bagian (*part*) yang saling berhubungan, bekerja sedikit bebas, dalam mengejar keseluruhan tujuan dengan kesatuan lingkungan ”.

Definisi- definisi tersebut menekankan kepada hal- hal sebagai berikut:¹⁶

1. Kelakuan berdasarkan tujuan tertentu yaitu sistem tersebut terorientasi kepada sasaran tertentu;
2. Keseluruhan yaitu melebihi jumlah dari semua bagian- bagiannya.

¹⁶*Ibid.*

3. Keterbukaan yaitu sistem tersebut saling berhubungan dengan sebuah sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (sistem terbuka).
4. Transformasi yaitu bagian- bagian yang bekerja, menciptakan sesuatu yang mempunyai nilai.
5. Antar hubungan yaitu berbagai macam bagian harus cocok satu dengan yang lainnya.
6. Mekanisme *control* yaitu terhadap adanya kekuatan yang mempersatukan dan mempertahankan sistem yang bersangkutan (Winardii, Prof. DR., Teori sistem dan analisa sistem).

Sedangkan Mariam Darus Badruzaman memberikan pengertian sistem¹⁷: *“Sistem adalah kumpulan asas-asas yang terpadu, yang merupakan landasan, di atas mana dibangun tertib hukum. Asas- asas itu diperoleh melalui konstruksi yuridis (kongkrit), yaitu dengan menganalisis (mengolah) data- data yang sifatnya nyata untuk kemudian mengambil sifat- sifatnya yang sama atau umum (kolektif) atau abstrak. Proses ini dapat juga dikatakan mengabstraksi”*.

Mahadi mengungkapkan pengertiannya, bahwa sistem adalah suatu totalitas, yang tersusun atas sejumlah komponen- komponen yang saling berhubungan, dan sama- sama mewujudkan suatu keutuhan untuk mencapai tujuan tertentu; di antara komponen- komponen itu ada yang mempunyai fungsi terhadap yang lain.

¹⁷Mariam Darus Badruzaman, 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Penerbit Alumni, Hal. 15.

Peraturan- peraturan hukum yang tampaknya berdiri sendiri-sendiri tanpa ikatan, sesungguhnya di ikat oleh beberapa pengertian yang lebih umum sifatnya, yang mengutarakan suatu tuntutan etis, berupa asas hukum. Asas hukum ini bisa memberikan penilaian etis terhadap hukum positif apabila ia tidak sekaligus berada di luar hukum tersebut. Keberadaan di luar hukum positif ini untuk menunjukkan, betapa asas hukum itu mengandung nilai etis yang *self evident* bagi yang mempunyai hukum positif itu. Karena adanya ikatan oleh asas- asas hukum, maka hukum pun merupakan suatu sistem. Peraturan- peraturan hukum yang berdiri sendiri- sendiri itu lalu terikat dalam satu susunan kesatuan disebabkan karena mereka itu bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu.

Sistem mempunyai dua pengertian yang penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan- pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja. Yang pertama adalah pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu di sini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian- bagian. Kedua, sistem sebagai suatu rencana, metoda, atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu (Shorde dan Voich, 1974: 121- 133)¹⁸. Dalam pemahaman mengenai sistem hukum akan terikat, bahwa kedua- duanya dapat dikenali kembali pemakaiannya, misalnya pada waktu kita berbicara mengenai penafsiran dan penemuan hukum.

¹⁸ Dikutip di dalam buku Bachsan Mustafa, *Sistem Hikum Indonesia... Op cit.* Hal. 5.

Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan, bahwa suatu sistem adalah “Suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian- bagian yang berhubungan satu sama lain”. Pemahaman yang demikian itu hanya menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian- bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu, bahwa bagian- bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. Apabila suatu sistem itu ditempatkan pada pusat pengamatan yang demikian itu maka pengertian- pengertian dasar yang terkandung di dalamnya adalah sebagai berikut:

1. Sistem itu berorientasi kepada tujuan;
2. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian- bagiannya (*Wholism*);
3. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (keterbukaan sistem);
4. Bekerjanya bagian- bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (Transformasi);
5. Masing- masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan);
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (*mekanisme control*).

Pemahaman sistem sebagai metoda dikenal melalui cara- cara pendekatan terhadap suatu masalah yang disebut *pendekatan- pendekatan sistem*. Pendekatan ini mengisyaratkan kepada kita agar menyadari kompleksitas dari masalah yang kita hadapi dengan cara mengindari

pendapat yang terlalu menyederhanakan persoalan dan dengan demikian menghasilkan pendapat yang keliru¹⁹.

Karena adanya ikatan oleh asas- asas hukum itu, maka hukum pun merupakan suatu sistem. Peraturan- peraturan hukum yang berdiri sendiri-sendiri itu lalu terkait dalam satu susunan kesatuan disebabkan karena mereka itu bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu. Teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen dengan jelas sekali menunjukkan keadaan yang demikian itu²⁰.

Sebelum menjabarkan asas- asas hukum maka perlu diketahui pengertian mengenai asas hukum itu sendiri. Mahadi menjelaskan asas (*principle*) sebagai sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai pokok pangkal, sebagai fondamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak kita jelaskan. Selanjutnya A. R. Lacey menyebutkan bahwa asas itu adalah suatu hukum yang tinggi letaknya, dan padanya dapat digantungkan, disandarkan, disandikan banyak hukum- hukum lain²¹.

Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam atau di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangan dan putusan hakim yang

¹⁹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, Hal. 48- 49.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Dikutip dari buku Djuendah Hasan.1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah yang Melekat pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*. PT. Citra Aditya Bakti, Hal. 66.

merupakan hukum positif dan data diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut²².

Asas hukum berfungsi sebagai pengikat peraturan-peraturan hukum yang nampaknya berdiri sendiri dan berserakan dalam berbagai jenis dari yang tertinggi sampai dengan yang terendah tingkatannya. Oleh karena itu, maka dikenal adanya pertingkatan peraturan-peraturan hukum yang memberikan keabsahan kepada masing-masing jenis peraturan-peraturan hukum tersebut dan karena pertingkatan peraturan-peraturan tersebut lahirlah pula berbagai peraturan-peraturan hukum, yang dibentuk oleh kelembagaan yang berwenang.

Akan tetapi kesemua jenis peraturan-peraturan hukum yang dibentuk kelembagaan yang berwenang tadi harus dapat dikembalikan atau di pertanggungjawabkan kepada nilai etis yang lebih tinggi lagi tingkatannya, yakni cita hukum disamping asas hukum. Artinya peraturan-peraturan hukum dibentuk bersumber dan berlandaskan kepada peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya, atau dengan kata lain keabsahan suatu peraturan hukum ditentukan oleh kelembagaan dan fungsi jenis peraturan-peraturan hukum yang bersangkutan, yang kesemuanya diikat dalam suatu kesatuan ikatan yang etis oleh asas hukum dan cita hukum. Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum

²²*Ibid*, Hal. 66.

positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat)²³.

Mochamad Koesnoe mengemukakan bahwa, cita hukum itu adalah ide dari budaya yang bersangkutan mengenai bagaimana dinamakan hukum. Dengan begitu, cita hukum, bagi budaya yang bersangkutan adalah ukuran pokok dari apa yang dapat dianggap sebagai hukum dalam masyarakat yang bersangkutan. Sebagai suatu ukuran yang isinya adalah ramuan nilai-nilai yang asalnya dari berbagai kategori nilai dan kekuasaan, yang dalam meramu tersebut tunduk kepada cita rasa budaya dan tuntutan alan nyata sekeliling masyarakat yang menganut budaya yang bersangkutan, berarti bahwa isi dan wujud cita hukum tunduk kepada filsafat yang mendasari cita rasa dalam meramu tersebut. Dari itu setiap cita hukum ramuan isi nilai-nilainya akan berlainan, tergantung kepada filsafat cita rasa meramu yang menjadi dasarnya²⁴.

Dengan demikian asas hukum dan cita hukum inilah yang menjadi perekat bagi berbagai peraturan- peraturan hukum positif yang ada, yang pada gilirannya membentuk suatu sistem hukum. Hamdhany Tenggara, menyatakan bahwa sistem hukum (nasional) meliputi komponen-komponen yang berupa²⁵ :

1. Asas dan falsafah, yaitu sifat- sifat umum atau aturan umum yang diperoleh melalui proses analitis berdasarkan konstruksi yuridis

²³Rachmadi Usman, 2003, *Perkembangan Hukum Perdata*, Jakarta. Pustaka Sinar Harapan, Hal. 6- 7.

²⁴*Ibid.* Hal. 8.

²⁵*Ibid.* Hal. 10.

dengan menyaring (abstraksi) sifat- sifat khusus yang terdapat dalam aturan- aturan konkrit serta nilai intrinsik yang ada di dalamnya;

2. Struktur, yaitu berupa susunan yang teratur dan sistematis, termasuk di dalamnya prosedur, cara dan mekanisme pelaksanaan hukum;
3. Kategori, yaitu berupa pengertian- pengertian dasar dalam sistem hukum;
4. Konsep, yaitu berupa perumusan secara ringkas sekian banyak pengertian yang tercakup di dalamnya, baik variasi maupun perbedaan- perbedaannya ke dalam satu istilah saja;
5. Budaya hukum, yaitu berupa penilaian etis tertentu yang terkandung dalam hukum positif yang manifestasinya berupa perilaku taat hukum atau perilaku sadar hukum.

Jelaslah pada hakikatnya peraturan- peraturan hukum suatu negara merupakan suatu sistem hukum tersendiri, karena dibentuk berdasar dan bersumber pada cita hukum yang sama. Dengan cita hukum inilah Negara membangun secara tertib dan padu peraturan- peraturan hukumnya yang bisa terdiri atas sistem hukum yang lebih kecil lagi sebagai sub sistem dari sistem hukum nasional negara tersebut. Cita hukum inilah yang membedakan struktur, kategori, konsep peraturan- peraturan hukum nasional negara yang satu dengan negara yang lainnya, sehingga dapat dijumpai beberapa sistem hukum nasional yang hampir atau tidak sama.

Peraturan- peraturan hukum positif tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lainnya²⁶.

Sistem hukum mempunyai sifat konsisten, yang di dalam sistem tidak dikehendaki adanya konflik dan kalau terjadi konflik tidak akan dibiarkan. Karena di dalam masyarakat manusia itu terdapat banyak kepentingan, maka tidak mustahil terjadi konflik antara kepentingan-kepentingan itu. Tidak mustahil terjadi konflik antara peraturan perundangan- undangan, antara undang- undang dengan kebiasaan, antara undang- undang dengan putusan pengadilan. Untuk mengatasinya diperlukan adanya suatu ketentuan umum yang pelaksanaannya itu konsisten. Kalau terjadi konflik, akan berlaku secara konsisten asas *lex specialis derogate legi generale, lex posteriori derogate legi priori* atau *lex superior derogate legi inferiori*²⁷.

Struktur merupakan salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. Substansi (peraturan- peraturan) adalah elemen lainnya ketika seseorang pengamat mencoba untuk menjelaskan sebuah sistem hukum secara menyilang, kemungkinan ia akan berbicara tentang dua elemen ini. Struktur sebuah sistem adalah kerangka badannya; ia adalah bentuk badan permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut. Struktur sebuah sistem yudisial terbayang ketika kita berbicara tentang jumlah para hakim yurisdiksi pengadilan. Bagaimana pengadilan yang lebih tinggi berada di atas pengadilan yang lebih rendah, dan orang- orang yang terkait

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

dengan berbagai jenis pengadilan. Suatu sistem hukum adalah kesatuan dari “peraturan- peraturan primer” dan “peraturan- peraturan sekunder”. Peraturan primer adalah norma- norma perilaku. Sedangkan peraturan sekunder adalah norma mengenai norma- norma ini- bagaimana memutuskan apakah semua itu *valid*, bagaimana memberlakukannya. Tentu saja, baik peraturan primer maupun sekunder adalah sama- sama *output* dari sebuah sistem hukum. Semua itu merupakan cara menjelaskan perilaku sistem hukum bila dilihat secara menyilang. Para pihak yang berperkara akan berperilaku atas dasar- dasar substansi yang membuahkan perkiraan yang direspon mereka²⁸.

Yang memberi nyawa dan realitas pada sistem hukum adalah dunia *social eksternal*. Sistem hukum tidak terisolasi atau terasing. Tanpa ada pihak- pihak yang berperkara, tidak akan ada pengadilan. Tanpa ada masalah dan kehendak untuk menyelesaikannya, tidak akan ada orang yang berperkara. Semua elemen sosial ini mencairkan kebekuan gambar di atas dan menggerakkan sistem.

Istilah masyarakat merupakan suatu abstraksi yang adakalanya beresiko. Tuntutan terhadap sistem hukum tidak muncul dari masyarakat, melainkan dari orang- orang, kelompok, dan kelas- kelas. “sistem hukum” juga abstraksi. Jadi, bagi sebagian orang (atau banyak orang, atau sebagian besar orang) sistem hukum secara keseluruhan mungkin kelihatan

²⁸Lawrence M. Friedman. 2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung. Nusa Media. Hal. 16.

menghasilkan ketidakadilan. Masyarakat terstafikasi dan sistem hukum mendukung klasifikasi tersebut²⁹.

Fungsi pokok lainnya dari sistem hukum adalah Kontrol Sosial yang pada dasarnya berupa pemberlakuan peraturan mengenai perilaku yang benar³⁰. Sistem hukum juga dapat bertindak sebagai instrument perubahan yang tertata, rekayasa sosial (*social engineering*). Contoh yang paling jelas adalah fungsi legislatif. Pengadilan- pengadilan juga menciptakan peraturan, khususnya dalam sistem- sistem hukum umum, dan dewan, lembaga, komisi, dll. Dengan kekuasaan mereka memiliki kekuasaan untuk mengarahkan dan mengontrol³¹. Adapun komponen-komponen sistem, yaitu sebagai berikut³²:

- a. Komponen jiwa bangsa (*Von Savigny menyebutkan Volksgeist*);
- b. Komponen Struktural;
- c. Komponen Substansi;
- d. Komponen Budaya Hukum.

Penjelasan komponen- komponen sistemnya sebagai berikut³³:

a. Komponen Jiwa Bangsa

Von Savigny menyebutkan jiwa bangsa sebagai *VOLKSGEIST*, dalam bahasa Belanda *VOLKSGEIST* yang terdiri dari 2 (dua) kata, yaitu

²⁹*Ibid.* Hal. 20.

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.* Hal. 22.

³²Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia... Op cit.* Hal 6.

³³*Ibid.*

volks dan *geist*. *Volks* dapat diartikan bangsa atau rakyat. *Volks* dalam arti bangsa dipakai untuk pengertian *volkenbond*, yaitu perserikatan bangsa-bangsa, *volkslide*, yaitu lagu kebangsaan, dan *volks* dalam arti ‘rakyat’, seperti, *volkgexondheid* berarti kesehatan rakyat, *volksbewigin* artinya gerakan rakyat dan *volksleger* artinya lascar rakyat.

Sedangkan arti dari ‘jiwa’ menurut Dr. M. J. Lengeveld menjelaskan bahwa:

*“Manusia itu mempunyai tubuh dan ia pun mempunyai kehidupan batin yang terakhir ini melingkupi segala apa yang dipikirkannya, diingatnya, direka-reka, dihayalkan atau dimimpikannya. Apa yang dialaminya sebagai perangsang, cita-citanya dan tujuan kemanusiaannya”*³⁴.

Hakikat hukum adalah himpunan norma, baik tertulis maupun tidak tertulis. Berisikan larangan-larangan dan/ atau keharusan-keharusan atau pula hak-hak dan kewajiban-kewajiban disertai adanya ancaman-ancaman hukuman (sanksi) atas pelanggarnya. Ada 4 (empat) alasan mengapa orang mematuhi hukum, yaitu sebagai berikut³⁵:

- a. Karena peraturan, atau norma hukum itu benar-benar dirasakannya sebagai hukum, mereka berkepentingan sungguh-sungguh akan berlakunya peraturan tersebut, sebagai peraturan hukum yang mengikat.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.* Hal. 8.

- b. Sebagian lagi menerima peraturan hukum itu supaya ada ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Jadi, ada penerimaan rasionil, karena fungsi ganda dari hukum, yaitu hukum memberikan berbagai hak kepada manusia dan hukum membebaskan sebagai kewajiban kepada pihak- pihak lainnya atas tuntutan yang berhak.
- c. Orang mematuhi peraturan hukum, karena ada sanksi hukumnya, maka orang tidak mau mendapatkan kesulitan akibat perbuatannya yang melanggar hukum.
- d. Karena isi hukum itu sesuai dengan jiwa bangsa atau jiwa rakyat.

b. Komponen Struktural

Yang dimaksud dengan komponen struktural adalah yang berkenaan dengan struktur dari hukum, yaitu adanya badan- badan yang membentuk hukum, yang disebut badan Legislatif, badan yang melaksanakan dan yang dapat memaksakan berlakunya hukum, yang di maksud dengan badan Eksekutif dan badan yang menyelesaikan sengketa- sengketa hukum, yang disebut badan yudikatif. Berdasarkan teori "*Trias Politica Montesquieu*", dalam pengertian sehari- hari kalau kita bicara komponen struktural, berarti kita bicara struktural, berarti pula kita bicara tentang aparat saja. Aparat badan Legislatif, yaitu para anggota

badan perwakilan rakyat, aparat badan Eksekutif, yaitu aparat pemerintahan dan aparat badan Yudikatif, yaitu para hakim³⁶.

c. Komponen Substansi

Yang dimaksud dengan komponen substansi adalah produk hukum dari komponen struktural, yaitu apabila tertulis, disebut hukum undang-undang dan apabila tidak tertulis, disebut hukum kebiasaan. Yang menjadi komponen strukturalnya dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN) adalah Kepala Negara, yang keputusan-keputusan kepala Negara yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar, yang disebut “konvensasi”, yaitu kebiasaan-kebiasaan Kepala Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dalam arti luas, baik berupa pidato kenegaraan, maupun perintah-perintah lisan sebagai petunjuk arah kepala Negara dalam melaksanakan fungsi dan tujuan Negara³⁷.

d. Komponen Budaya Hukum

yang dimaksud dengan budaya hukum adalah sikap-sikap beserta nilai-nilai yang dipegang oleh anggota-anggota masyarakat terhadap hukum positif atau kebiasaan perilaku orang untuk mematuhi peraturan-peraturan hukum positif, baik itu peraturan hukum, undang-undang maupun peraturan hukum kebiasaan, dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Seperti peribahasa menyatakan “bias itu karena biasa”, jadi

³⁶*Ibid.* Hal. 9.

³⁷*Ibid.* Hal. 10.

menuntut suatu proses yang lama dari biasa mentaati hukum menjadi kebiasaan orang mentaati hukum, sehingga terbentuknya budaya hukum itu³⁸.

Hakikat hukum adalah himpunan kaidah atau norma atau pula himpunan peraturan yang berisikan keharusan- keharusan dan/ atau larangan- larangan atau pula yang memberikan berbagai hak/ kewajiban dan membebaskan kewajiban kepada manusia. Apabila kita kaitkan dengan kekuasaan, maka terlebih dahulu kita singgung arti dari kekuasaan tersebut, yaitu:

“Kemampuan orang atau badan, baik badan pemerintahan maupun badan swasta untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak lainnya”

Mengenai hubungan antara hukum dengan kekuasaan, Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, SH., memberikan teorinya sebagai berikut³⁹:

“Hukum dalam pelaksanaannya memerlukan kekuasaan, sedangkan kekuasaan ini sendiri batas- batasnya di tentukan oleh hukum atau dengan perkataan lain, hukum tanpa kekuasaan adalah angan- angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman atau kesewenang- wenangan”

Selanjutnya, ia mengemukakan bahwa hakikat dari sumber kekuasaan itu adalah:

³⁸*Ibid.*

³⁹Dikutip.*Ibid.* Hal. 38.

1. Wewenang resmi (*formal authority*);
2. Kekuatan fisik (*force*);
3. Kekayaan uang atau kekuatan ekonomi;
4. Kejujuran, moral yang tinggi;
5. Pengetahuan (*knowledge* atau *kennis*).

Fungsi dari wewenang resmi adalah untuk menggunakan wewenang/ kekuasaan lembaga- lembaga Negara atau badan- badan pemerintah untuk mewujudkan tujuan dari Negara, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang membuat ketetapan- ketetapan, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang membentuk undang- undang, Presiden mempunyai wewenang menjalankan pemerintahan⁴⁰, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang dalam menguji undang- undang terhadap undang- undang dasar, memutus sengketa lembaga Negara, memutus pembubaran partai politik dan memutus hasil pemilu dan juga memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dalam dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden⁴¹. Dimana semua ketetapan dan undang- undang itu pada dasarnya berfungsi untuk mewujudkan tujuan dari Negara.

⁴⁰*Ibid*, Hal. 38- 39.

⁴¹ Maruarar Siahaan. *Hukum Acara... Op.cit.* Hal. 11.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian.

Objek penelitian ini adalah kedudukan hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengikat (Studi kasus atas putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang Sisdiknas).

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat, terdiri dari Undang- Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Putusan Mahkamah Konstitusi, Undang- Undang sisdiknas, Putusan Mahakamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005.

b. Bahan Hukum Skunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer, yang terdiri dari buku- buku kepustakaan, artikel, jurnal hukum maupun tulisan- tulisan lain yang berhubungan dengan topik bahasan peneliti ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, seperti kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, serta bahan dari internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

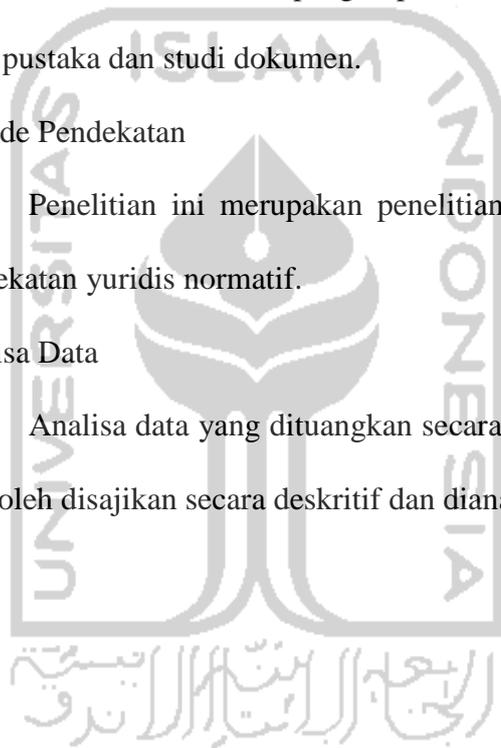
Mengingat data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data skunder, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka dan studi dokumen.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode pendekatan yuridis normatif.

5. Analisa Data

Analisa data yang dituangkan secara deskriptif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisa secara kualitatif.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI DAN *JUDICIAL REVIEW*

A. Mahkamah Konstitusi.

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. Paling tidak ada 4 (empat) hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- 1) Sebagai implikasi dari paham *konstitusionalisme*.
- 2) Mekanisme *check and balances*.
- 3) Penyelenggaraan Negara yang bersih.
- 4) Prinsip demokrasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final* untuk:

- 1) Menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 (*Judicial Review*).
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang- Undang Dasar.
- 3) Memutuskan pembubaran partai politik.

4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat dewan perwakilan rakyat, bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/ atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden (pasal 24C ayat (2) Undang- Undang Dasar 1945).

Bahwa Indonesia pasca amandemen Undang- Undang Dasar 1945 menganut paradigma pemisahan kekuasaan (pemisahan fungsi) yang didalamnya terdapat mekanisme *check and balances*, oleh karena pergeseran padigma tersebut, maka tidak ada lagi lembaga Negara yang supreme terhadap lembaga Negara lainnya, kedudukan semua lembaga Negara adalah sederajat.

Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945).

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan Negara maupun warga Negara. Mahkamah Konstitusi juga menjadi penafsir akhir konstitusi.

Di beberapa Negara bahkan dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di

inkorporasi- kannya hak- hak asasi manusia dalam UUD 1945, hemat kami fungsi pelindung (*protector*) konstitusi dalam arti melindungi hak- hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya. Akan tetapi, dalam penjelasan Undang- Undang Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai berikut:

“...salah satu substansi penting perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita- cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”⁴².

Prof. Dr. Jimly assiddiqe, SH. Menguraikan sebagai berikut:

“Dalam konteks ketatanegaraan, mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua

⁴²Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal. 7.

komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Ditengah kelemahan sisitem konstruksi yang ada, mahkamah konstitusi berperan sebagai penafsiran agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”⁴³.

Maka fungsi yang semestinya dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah:

- 1) Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk melaksanakan kekuasaan peradilan dalam sisitem konstitusi;
- 2) Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai *The Guardian Of Constution* (penjaga konstitusi); dan
- 3) Mahkamah Kosntitusi berfungsi sebagai penafsir konstitusi.

Lembaga Negara lain dan bahkan orang per orang boleh saja menafsirkan arti dan makna dari ketentuan yang ada dalam konstitusi karenan memang tidak selalu jelas dan rumusannya luas dan kadang-kadang kabur. Akan tetapi, yang mejadi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah Mahkamah Konstitusi. Tafsiran yang mengikat tersebut hanya diberikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian yang diajukan kepadanya. Hal ini berbeda dengan beberapa Mahkamah Konstitusi di bekas Negara komunis yang telah melangkah menjadi Negara demokrasi konstitusional, mereka boleh member fakta

⁴³ *Ibid.*

(*advisoru opinion*) atau bahkan menafsirkan konstitusi jika anggota parlemen, Presiden atau pemerintah meminta⁴⁴.

Tafsiran yang dilakukan secara abstrak demikian tanpa terkait dengan permohonan pengujian atau sengketa konstitusi lain yang dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi, tentu hanya didasarkan pada ketentuan teks konstitusi, tanpa terkait dengan latar belakang secara sosial maupun ekonomi yang menjadi dasar penafsiran. Kehadiran pemohon, termohon, maupun pihak- pihak terkait di Mahkamah Konstitusi sesungguhnya akan sangat membantu untuk memutuskan dan mempelajari masalah konstitusi yang dihadapi.

Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadilipada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final* untuk menguji undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang- Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang- Undang Dasar.

⁴⁴*Ibid.*

Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara khusus diatur lagi dalam Pasal 10 Undang- Undang Mahkamah Konstitusi dengan merinci sebagai berikut⁴⁵:

- 1) Menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- 3) Memutus pembubaran partai politik.
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 5) Mahkamah konstitusi wajib member putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden di duga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan 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 1945.

B. Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang- Undang Terhadap Undang- Undang Dasar.

kewenangan untuk menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar (*judicial review*) secara teoritik maupun dalam praktek dikenal ada 2 (dua) macam, yaitu pengujian formal (*forme*

⁴⁵Afnil Guza, 2009, *Undang- Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta. Asa Mandiri. Hal. 10.

toetsingsrecht) dan pengujian secara materil (*meteriele toetsingsrecht*). Pengujian secara formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur ataukah tidak. Serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengujian secara materil adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang- undangan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi⁴⁶.

Dalam hal ini rumusan Pasal 24C ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 tidak membatasi hak pengujian tersebut. Yang dibatasi hanyalah subjek yang akan diuji, yaitu undang- undang⁴⁷.

Pengujian Undang- Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar dikepanitraan Mahkamah Konstitusi. Lembaga pengujian ini telah mengalami sejarah yang panjang dan memperoleh bentuk serta substansi yang jelas setelah Mahkamah Agung Amerika Serikat dibawah pimpinan John Marshall memeriksa dan memetus perkara William Marbury yang pada saat- saat akhir pemerintahan Presiden Thomas Jefferson diangkat sebagai hakim tetapi surat keputusannya tidak diserahkan oleh pemerintah baru kepadanya.

Marbury menggugat berdasarkan undang- undang kekuasaan kehakiman (*Judijialary Act*) tahun 1789, dimana berdasarkan undang-

⁴⁶Sri Soemantri, *Hak Menguji Material... Op cit.* hal. 47.

⁴⁷*Ibid.*

undang tersebut Mahkamah Agung berhak menggunakan *writ of mandamus* untuk memerintahkan agar pemerintah menyerahkan surat keputusan pengangkatan tersebut, tetapi Mahkamah Agung tidak menggunakan wewenang tersebut. Yang dilakukan Mahkamah Agung adalah justru membatalkan undang-undang tersebut karena dipandang bertentangan dengan konstitusi. Sebenarnya Marshall dianggap waktu itu tidak layak ikut memutus perkara itu karena dipandang memiliki *conflict of interests* sebab sebelumnya dia adalah *secretary of state* yang menandatangani pengangkatan Merbury. Marshall mungkin melihatnya sebagai kasus yang mengandung kesempatan unik, yaitu kesempatan untuk merebut kewenangannya *judicial review* dan juga dipandang sebagai kemampuan cemerlang Marshall untuk menghindari bahaya. Secara lahirnya ia kelihatan menentang bahaya itu, dimana ia bergerak ke satu arah sementara lawan melihat ke arah lain⁴⁸.

a. Diakuinya Hak Uji Materil di Indonesia.

Pada waktu dilangsungkan sidang pembahasan tentang pembentukan Undang-Undang Dasar Indonesia, pembahasan tentang hak uji materil menjadi salah satu perdebatan yang menarik.

Perbedaan ini terjadi sejak berlangsungnya sidang pembahasan tentang pembentukan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun

⁴⁸Erwin Chemerinsky, 1997, *Constitutional Law, Principles and policies*, Aspen Law and Business, Hal. 38.

1945, pembahasan tentang hak uji materil mejadi salah satu perbedaan yang menarik.

Perbedaan ini terjadi sejak berlangsungnya sidang badan penyelidik usaha- usaha persiapan Indonesia (BPUPKI), yang mana Soepomo menolak pendapat M. Yamin yang menghendaki agar dalam Undang- Undang Dasar yang sedianya akan dibentuk tersebut dicantumkan suatu ketentuan bahwa Mahkamah Agung berhak menetapkan bahwa suatu undang- undang bertentangan dengan Undang- Undang Dasar⁴⁹.

Adapun alasan Soepomo untuk menolak dicantukannya hak menguji materiil dalam Undang- Undang Dasar ada 2, yaitu⁵⁰:

- 1) Undang- Undang Dasar yang hendak dibentuk tidak mengenal teori Trias Politika, sedangkan hak menguji materil hanya dijumpai dalam Negara- Negara yang menganut teori trias politika;
- 2) Para ahli hukum kita belum begitu banyak, disamping itu mereka sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam bidang hak menguji materil.

Mengenai alasan Soepomo ini, Sri Soemantri berpendapat bahwa untuk alasan *pertama*, masalah hak menguji materil tidak secara langsung berhubungan dengan dianutnya teori Trias Politika, tetapi lebih terkait dengan masalah sistem dan kebutuhan. Buktinya, Amerika Serikat sebagai Negara yang paling konsekuen menerapkan tori Trias Politika (walaupun

⁴⁹Sri Soemantri, *Hak Menguji Material... Op Cit.* Hal. 326- 327.

⁵⁰*Ibid*, Hal. 47- 48.

digerogoti mekanisme *check and balances*) ternyata tidak sekaligus menganut *judicial review*. *Judicial review* yang dianut Amerika Serikat berkembang setelah terlebih dahulu memperaktekkan teori Trias Politika. Untuk alasan *kedua*, dewasa ini cukup banyak para ahli hukum yang kompeten dan berpengalaman di bidangnya⁵¹.

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang- Undang Dasar 1945 memang tidak mengatur mengenai *judicial review* tersebut. Tidak diaturnya masalah tersebut dalam Undang- Undang Dasar 1945 menimbulkan penafsiran beragam. Sebagian ahli hukum mengatakan bahwa tidak diaturnya masalah tersebut oleh Undang- Undang Dasar 1945 tidak berarti para hakim tidak memiliki wewenang tersebut. Para hakim memiliki kewenangan tersebut secara otomatis sebagai konsekuensi logis dari kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Undang- Undang Dasar 1945⁵².

Terkait dengan masalah kebutuhan, keberadaan *judicial review* sangat dibutuhkan baik secara yuridis, politis, maupun pragmanis yang secara yuridis sesuai dengan *stufen Theory*. Bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*Lex superiori derogat legi inferiori*). Oleh sebab itu, suatu Undang- Undang Dasar, untuk mengetahui apakah suatu undang- undang bertentangan atau tidak dengan Undang- Undang Dasar, maka diperlukan *judicial review*. Secara politis, kebutuhan akan *judicial review* sangat diperlukan agar visi

⁵¹*Ibid*, Hal 51.

⁵²Andrianto & Trimedya Panjaitan, 1999, *Reformasi Mahkamah Agung*, Jakarta. SPI & IIRI- Pact.Hal. 22.

dan misi serta materi muatan suatu undang- undang tidak bertentangan dengan Undang- Undang Dasar, karena pada hakikatnya suatu undang- undang dibuat untuk melaksanakan Undang- Undang Dasar. Secara pragmatis, kebutuhan terhadap *judicial review* sangat diperlukan untuk mencegah praktek penyelenggaraan pemerintahan Negara yang tidak sesuai atau menyimpang dari Undang- Undang Dasar. Tanpa *judicial review* kiranya sulit menegakkan Undang- Undang Dasar 1945⁵³.

Mengenai alasan diakuinya *judicial review* di Indonesia yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie. *Judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif⁵⁴. Pemberian kewenangan tersebut kepada hakim merupakan penerapan prinsip “*check and balances*”, berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan Negara (yang dipercaya dapat lebih menjamin perwujudan gagasan demokrasi dan cita Negara hukum/ *rechstaars* ataupun *rule of law*). Sesuai dengan prinsip “*check and balances*” yang telah menjadi salah satu pokok pikiran dalam Undang- Undang Dasar 1945 paskaperubahan, pengujian

⁵³ Mukti Arto, 2001. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hal. 345- 346.

⁵⁴ Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam pengertian *judicial review* itu terdapat pula pengertian mengenai pengujian kembali, tidak saja terhadap produk legislative dan eksekutif, tetapi juga terhadap produk putusan hakim sendiri. Contoh, Indonesia mengenal adanya lembaga peninjauan kembali (PK) oleh Mahkamah Agung. Jimly Asshiddiqie, “*judicial review: kajian atas permohonan hak uji materil terhadap peraturan Nomor 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK*” Makalah dalam dictum edisi I, Tahun 2002, Hal. 37.

konstitusionalitas materi undang-undang telah ditegaskan menjadi kewenangan hakim, yaitu Mahkamah Konstitusi⁵⁵.

b. Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara yang Berwenang Melakukan Uji Materil.

Di Indonesia dewasa ini, berdasarkan rumusan pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan *Judicial Review* dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan salah satu pelaku kekuasaan di Indonesia yang kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung.

Pemberian wewenang *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi dirasa sangat tepat, dengan alasan:

- 1) Menurut paham konstitusionalisme, dimana Undang-Undang Dasar kedudukannya adalah sebagai bentuk peraturan yang tertinggi, hakim harus memiliki wewenang untuk membatalkan setiap tindakan Presiden dan juga setiap undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) *Judicial Review* merupakan proses *judicialization of politic* terhadap produk legislatif. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa undang-undang merupakan produk politik yang sering kali (jika tidak dapat dikatakan selalu) lebih mengedepankan aspek kebenaran dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karenanya, hal tersebut harus dikontrol. Diberikannya wewenang *judicial*

⁵⁵*Ibid.*, Hal. 31- 32.

review kepada Mahkamah Konstitusi telah mendorong mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara.

- 3) Berdasarkan hasil amandemen Undang- Undang Dasar 1945 Kekuasaan Kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*) di mana Kekuasaan Kehakiman terbagi dalam 2 (dua) cabang, yaitu: cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Menyerahkan wewenang *judicial review* kepada peradilan biasa hanya akan mengundang kecurigaan dan ketidakpercayaan publik terhadap proses dan hasil *judicial review* tersebut⁵⁶.

c. Pengujian Formal.

Pengujian secara formal disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a, yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukan undang- undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian secara formal akan melakukan pengujian atas dasar kewenangan dalam pembentukan undang- undang dan prosedur yang harus ditempuh dalam tahap drafting sampai dengan pengumuman dalam Lembaran Negara yang harus menuruti ketentuan yang berlaku untuk itu di hapus saja. Pengujian formal adalah pengujian undang- undang berkenaan

⁵⁶ Fatkhurohman, *Memahami Keberadaan...Op Cit.* Hal. 26- 28.

dengan bentuk dan pembentukan UUD 1945 yang meliputi pembahasan, pengesahan, pengundangan dan pemberlakuan⁵⁷.

Pada dasarnya pengujian ini berarti melakukan evaluasi atas dasar Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, dan Pasal 22A UUD 1945. Akan tetapi prosedur yang rinci dalam pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut pada undang-undang dan peraturan tata tertib DPR, maka uji formal tersebut harus menggunakan batu ujian dalam undang-undang dan peraturan tata tertib yang telah mendapat mandat dari UUD 1945.

d. Kewenangan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Terbatas Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar.

Pada seminar hukum Nasional ke- II tahun 1968 di Semarang, mengenai persoalan meliputi peraturan perundang-undangan manakah hak uji materi itu?, terdapat 3 (tiga) pandangan yang berkembang, antara lain :

- 1) Bahwa hak uji "materiil" itu meliputi ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan peraturan-peraturan yang lebih rendah dari undang-undang;
- 2) Bahwa hak uji materiil itu hanya meliputi undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih rendah;
- 3) Bahwa hak uji materiil hanya terbatas pada peraturan-peraturan yang lebih rendah dari undang-undang⁵⁸.

⁵⁷Mahkamah Konstitusi (a), Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 01/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4.

Mengenai pandangan yang *pertama*, Sri Soemantri berpendapat bahwa ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan produk legislasi Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan lembaga ini adalah lembaga tertinggi Negara yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) tidak dapat diuji oleh lembaga Negara lainnya. Walaupun dapat, lembaga Negara yang berwenang adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, namun Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah lembaga yudisial⁵⁹.

Mengenai pandangan yang *kedua*, ada yang beranggapan bahwa kekuasaan kehakiman adalah sebagai bagian integral dari kekuasaan Negara. Tugas kekuasaan kehakiman adalah membantu kekuasaan pemerintah Negara dalam melaksanakan fungsi- fungsi yang telah ditetapkan dalam undang- undang dasar 1945. Oleh karena kekuasaan kehakiman adalah bagian *integral* dari kekuasaan pemerintahan Negara, maka tidak dikenal pengujian terhadap undang- undang (*judicial review*). Kekuasaan kehakiman dalam hal ini harus tunduk pada undang- undang, tidak boleh menilai sesuatu undang- undang, dan harus mendukung politik yang dijalankan kekuasaan pemerintah Negara⁶⁰.

Terhadap pendapat yang *ketiga*, dalam penjelasan Pasal 26 Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1970 dinyatakan bahwa hak menguji

⁵⁸*Ibid.*, Sri Soemantri, Hal. 60.

⁵⁹*Ibid.*, Hal. 61.

⁶⁰Benny K. Harman, 1997, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta, Elsam. Hal. 240.

undang- undang apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung, seharusnya merupakan ketentuan konstitusional atau setidaknya diatur oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Pendapat ini seperti yang mendasari *Judicial Review* yang diberikan kepada Mahkamah Agung hanya sebatas pada peraturan perundang- undangan di bawah undang- undang.

Dapat kita simpulkan bahwa dibatasinya *judicial review* yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung hanya sebatas pada peraturan perundang- undangan di bawah undang- undang setidaknya ada 3 (tiga) alasan, antara lain:

- 1) Mengenai menguji ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang- Undang Dasar. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan produk legislasi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang notabene lembaga tertinggi Negara.
- 2) Mengenai undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar. Kekuasaan kehakiman merupakan bagian integral dari kekuasaan pemerintahan Negara, maka ia tidak dapat menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar.
- 3) Masih mengenai menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar. Hak uji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung, seharusnya merupakan ketentuan konstitusional atau setidaknya diatur oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Mengenai *judicial review* ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang- Undang Dasar. Sesuai dengan pergeseran paradigma ketatanegaraan Indonesia dewasa ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi sebagai “Lembaga Tertinggi Negara”, melainkan hanya sebagai “Lembaga Negara” yang kedudukannya sejajar dengan lembaga Negara lainnya (Pasal 10 Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Oleh karenanya, sudah semestinya *judicial review* Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang- Undang Dasar dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong terciptanya mekanisme *check and balances* melalui kontrol yudisial dan penyelenggaraan kekuasaan Negara.

Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar, hal ini telah diatur secara tegas dalam Pasal 24C ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final untuk menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar ...”

Sehingga dalam konteks ini tidak perlu diperbedakan⁶¹.

⁶¹*Ibid.*

Dalam menjalankan peranannya sebagai penjaga konstitusi, yaitu melakukan kekuasaan kehakiman seperti diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD RI 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan Mahkamah Konstitusi diberi beberapa kewenangan (Pasal 24 ayat (1) UUD RI 1945). Adanya sebuah kekuasaan kehakiman yang bebas adalah salah satu prasyarat bagi negara hukum disamping syarat-syarat yang lainnya.

Untuk memahami peran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, haruslah dikaji dengan komprehensif kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD RI 1945 kepada lembaga ini. Pasal 24 C ayat (1) menyebutkan bahwa, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dimana putusannya bersifat *final*.

Dari ketentuan tersebut berarti Mahkamah Konstitusi bersifat tunggal yang tidak mempunyai peradilan yang berada dibawahnya dan tidak merupakan bawahan dari lembaga lain. Hal ini berbeda dengan Mahkamah Agung yang mempunyai peradilan-peradilan dibawahnya dan merupakan puncak dari peradilan-peradilan yang berada dibawahnya. Dengan ketunggalannya dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah sebuah forum khusus untuk melakukan kewenangannya. Didalam menjalankan perannya sebagai penjaga konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia diberi kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD RI 1945

yang kemudian dipertegas dalam Undang- undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili:⁶²

- 1) Menguji undang- undang terhadap UUD RI 1945;
- 2) Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD RI 1945;
- 3) Memutus pembubaran partai politik;
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu;
- 5) Memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan 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 Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelanggaran hukum yang diduga dilakukan presiden yang disebut dalam pasal 10 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003, telah diperjelas dalam ayat (3) dengan memberi batasan sebagai berikut:

- 1) Penghianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang- undang;

⁶²Afnil Guza, 2009, *Undang- Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta. Asa Mandiri. Hal. 10.

- 2) Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- 3) Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- 4) Perbuatan tercela adalah perbuatan-perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan atau Wakil Presiden;
- 5) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam pasal 6 UUD RI 1945.

Diberbagai negara didunia sebanyak lebih kurang 78 (tujuh puluh delapan) negara yang dalam konstitusinya juga mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi, semenjak Hans Kelsen merancang undang-undang dasar Austria dan memasukkan lembaga ini dalam konstitusi Austria. Sebagian besara Negara-Negara demokrasi yang sudah mapan kecuali Jerman tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya dicakup dalam fungsi Mahkamah Agung yang ada disetiap Negara ⁶³.

⁶³Azhar, *Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga*. Di publikasikan pada edisi: Vol. 5/ XVII/ Nov 2005. At http://io.ppijepang.org/v2/index.php?option=com_k2&view=item&id=147:peranan-mahkamah-konstitusi-sebagai-penjaga. Nov. 13. 2011

Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan utama dan kewenangan tambahan. Kewenangan utama meliputi: (a) pengujian undang-undang terhadap UUD, (b) memutus keluhan konstitusi yang diajukan oleh rakyat terhadap penguasa (UUD RI 1945 tidak memberikan kewenangan ini kepada Mahkamah Konstitusi), sebaiknya Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan utamanya yaitu untuk memutus *constitutional complain* yang diajukan rakyat terhadap penguasa seperti Mahkamah Konstitusi Austria, Itali, Jerman dan lainnya. Dengan diberikannya kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib menerima dan memutus permohonan dari rakyat bilamana adanya produk peraturan yang berada dibawah undang-undang seperti Keputusan Presiden, Penetapan Presiden, Instruksi Presiden dan atau Peraturan Presiden untuk diajukan *judicial review*.

Peranan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya sebagai sebuah lembaga peradilan oleh UUD RI 1945, mencerminkan semakin kuatnya penguatan prinsip negara hukum dalam UUD RI 1945 setelah adanya perubahan. Pilar yang sangat *fundamental* yang diletakkan dalam UUD RI 1945 untuk memperkuat prinsip negara hukum adalah perumusan pada Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan adanya perumusan ini, maka Indonesia yang menganut asas demokrasi dalam penyelenggaraan kenegaraan menyandarkan mekanisme demokrasinya kepada hukum, yaitu Undang- Undang Dasar 1945. Hak- hak yang diakui dalam Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan tata cara pelaksanaan demokrasi didalamnya menjadi rambu- rambu bagi pelaksanaan demokrasi. Karena demokrasi tanpa hukum akan mengarah menjadi anarki. Pelanggaran terhadap konstitusi dapat dilakukan dalam beberapa bentuk. Meskipun Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya dipilih dalam pemilihan umum dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, yang berarti keduanya mempunyai dasar legitimasi perwakilan aspiratif. Namun, dalam prinsip negara hukum kedua lembaga ini tetap dapat melakukan pelanggaran terhadap konstitusi⁶⁴.

Dengan ditetapkannya mekanisme pembuatan undang-undang dalam Undang- Undang Dasar Tahun 1945, yang melibatkan kedua lembaga ini, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, maka produk bersama dari kedua lembaga ini, yaitu undang- undang secara potensial pun dapat menyimpang dari Undang- Undang Dasar Tahun 1945. Sebuah undang-undang dapat menjadi objek *legislative review*, yang dilakukan oleh badan *legislative* yang membuatnya. Namun, haruslah diingat bahwa *legislative review* masih tetap didasarkan atas pertimbangan- pertimbangan politik karena memang produk dari lembaga politik. Kehadiran Mahkamah

⁶⁴*Ibid*

Konstitusi untuk melakukan uji undang- undang adalah untuk menjaga menegakkan konstitusi bilamana terjadi pelanggaran konstitusi oleh undang- undang. Dengan mekanisme ini jelas bahwa peranan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia adalah untuk menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran konstitusi oleh lembaga negara.

Mahkamah Konstitusi yang melaksanakan fungsi peradilanannya untuk melakukan uji undang- undang harus membatasi dirinya jangan sampai menjadi *super body* dalam pembuatan undang- undang yang terjebak untuk menjadi lembaga yang mempunyai hak "*veto*" secara terselubung. Dalam hal pembuatan undang-undang harus dipahami secara kesistiman bahwa terdapat tiga kategori substansi dalam konstitusi; (a) pembuat undang- undang diberi kewenangan penuh untuk mengatur dan menetapkan, (b) dalam mengatur dan menetapkan pembuat undang-undang dengan kualifikasi atau pembatasan, (c) pembuat undang- undang tidak diberi kewenangan untuk mengatur dan menetapkan karena telah ditetapkan dan diatur sendiri oleh konstitusi⁶⁵.

C. Sistem Peradilan Dalam Islam.

Pada 1400 terakhir sejarah negara Islam, dikenal dengan administrasi peradilanannya, dan kemampuannya melindungi hak- hak rakyat dan hal inilah yang sangat berbeda dengan seluruh aspek kehidupan bangsa lainnya baik secara pribadi maupun politik. Ada 2 orang yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan

⁶⁵*Ibid.*

Islam dalam berbagai hal yakni: Khalifah dan Qadhi (hakim). Khalifah menjalankan hukum- hukum Islam dan menerapkannya kepada seluruh rakyat, sedangkan hakim mengambil putusan- putusan secara Islami untuk kondisi- kondisi yang berbeda berdasarkan sumber- sumber (seperti Al- Qur`an, As Sunnah dan segala sesuatu yang berasal dari keduanya) dan menggunakannya. Karena itu peradilan merupakan salah satu pilar yang fundamental dalam negara Islam dan diatas hal inilah sistem pemerintahan disandarkan sebagai bagian Implementasi Islam dalam kehidupan politik. Dalam negara Islam telah ada sebuah peradilan yang senantiasa menjalankan keadilan dan menghukum siapa saja yang patut dihukum ditengah- tengah masyarakat untuk memastikan bahwa Islam telah ditaati secara terus- menerus. Sistem peradilan ini tidak ada yang bertentangan dengan Islam malah ia berasal dari aqidah Islam dan membentuk satu kesatuan yang padu dalam pandangan hidup Islam, ditambah dengan Sistem Islam yang lain seperti Sistem Ekonomi (Iqtisad), dan ritual (ibadah) yang saling menyempumakan satu sama lain. Tujuan Peradilan Dasar dibentuknya Peradilan memiliki 3 prinsip yaitu:

1. Bahwa penerapan hukum- hukum Islam dalam setiap kondisi adalah wajib.
2. Bahwa dilarang mengikuti syari'ah lain selain Islam.
3. Syari'ah selain Islam adalah kufur dan batil (taghut). Dengan kerangka seperti ini, sistem Peradilan Negara Islam dijalankan dan Berdasarkan pemahaman ini maka definisi Peradilan dibangun berdasarkan syari'ah sehingga definisi dan tujuan Peradilan adalah memberikan putusan- putusan yang sah untuk menetapkan berbagai pendapat yang muncul terhadap hukum Allah dalam berbagai situasi, dengan kewenangan untuk memaksa mereka.

Landasan Sistem Peradilan dan hukum- hukumnya berasal dari Al- Qur`an dan As- Sunnah. Mengenai Al- Qur`an, Allah SWT Berfirman dalam beberapa surat , diantaranya dalam QS. 4: 105 dan QS. 5: 48. Ayat- ayat ini dengan jelas menyatakan bahwa adalah sah untuk menghukumi antar manusia dan bahkan wajib melaksanakan hal tersebut, yaitu dengan hanya merujuk kepada sistem Allah SWT. Mengenai As- Sunnah, Rosululloh SAW sendiri memimpin Sistem Peradilan ini dan beliau yang menghukumi umat. Muslim menceritakan hal yang disampaikan Aisyah (ra), istri Rosululloh SAW bahwa beliau berkata, Sa`ad Ibn Abi Waqqash dan Abd Zama`a berselisih satu sama lain mengenai seorang anak laki- laki. Sa` adberkata: “Rosululloh SAW, adalah anak dari saudaraku Utbah Ibn Abi Waqqash yang secara implisit dia menganggap sebagai anaknya. Lihatlah kemiripan wajahnya.”. Abd Ibn Zama`aberkata: “Rosululloh, dia adalah saudaraku karena dia lahir diatas tempat tidur ayahku darihamba sahayanya. Rosululloh lalu melihat persamaan itu dan beliau mendapati kemiripanyang jelas dengan Utbah. Tapi beliau bersabda, *“Dia adalah milikmu wahai Abd Ibn Zama`a, karena seorang anak akan dihubungkan dengan seseorang yang pada tempat tidurnya ia dilahirkan, dan hukum rajam itu adalah untuk pezina.”* Hal ini membuktikan bahwa Rosululloh SAW menghukumi umat dan bahwa keputusannya memiliki otoritas untuk dilaksanakan⁶⁶.

Bukti- bukti lain tentang Peradilan dalam As Sunnah, adalah⁶⁷ :

1. Abu Daud, Tirmidzi, Nasa`i dan Ibn Majah meriwayatkan: Buraidah berkata bahwa Rasulullah SAW bersabda: “Hakim itu ada 3, 2 diantaranya akan

⁶⁶ <http://www.scribd.com/doc/19428999/Sistem-Peradilan-Dalam-Islam>, 22/02/2012.

⁶⁷ *Ibid.*

masuk api neraka dan satu akan masuk surga. Seseorang yang mengetahui kebenaran dan menghakiminya dengan kebenaran itu ?dialah yang akan masuk surga, seseorang yang mengetahui kebenaran namun tidak memutuskan berdasarkan kebenaran itu, dia akan masuk neraka. Yang lain tidak mengetahui kebenaran dan memutuskan sesuatu dengan kebodohnya, dan dia akan masuk neraka”.

2. Ahmad dan Abu Daud mengisahkan: Ali ra. Berkata bahwa Rasulullah SAW bersabda: “Wahai Ali, jika 2 orang datang kepadamu untuk meminta keadilan bagi keduanya, janganlah kamu memutuskan sesuatu dari orang yang pertama hingga kamu mendengarkan perkataannya orang kedua agar kamu tahu bagaimana cara memutuskannya (menghakiminya).”
3. Bukhori, Muslim dan Ahmad meriwayatkan Ummu Salamah berkata: “Dua laki- laki telah berselisih tentang warisan dan mendatangi Rasulullah SAW, tanpa membawa bukti. Beliau saw bersabda: “ *kalian berdua membawa perselisihan kalian kepadaku, sedang aku adalah seseorang yang seperti kalian dan salah seorang diantara kalian mungkin berbicara lebih fasih, sehingga aku mungkin menghakimi berdasarkan keinginannya. Dan jika aku menghukumnya dengan sesuatu yang bukan menjadi miliknya dan aku mengambilnya sebagai hak saudaranya maka ia tidak boleh mengambilnya karena apapun yang aku berikan padanya akan menjadi serpihan api neraka dalam perutnya dan dia akan datang dengan menundukkan lehernya dihari pembalasan”*. Kedua orang itu menangis dan salah satu dari mereka berkata, aku berikan bagianku pada saudaraku. Rasulullah SAW bersabda: “*Pergilah kalian bersama- sama dan bagilah warisan itu diantara kalian dan*

dapatkan hak kalian berduaserta masing- masing dari kalian saling mengatakan, “Semoga Alloh mengampunimu dan mengikhlaskan apa yang dia ambil agar kalian berdua mendapat pahala”.

4. Baihaqi, Darqutni dan Thabrani berkata: Rasulullah SAW bersabda: *“Barangsiapa yang diuji Allah dengan membiarkannya menjadi seorang hakim, maka janganlah dia membiarkan satu pihak yang berselisih itu duduk didekatnya tanpa membawa pihak lainnya untuk duduk didekatnya. Dan dia harus takut pada Allah atas persidangannya, pandangannya terhadap keduanya dan keputusannya pada keduanya. Dia harus berhati- hati agar tidak merendahkan yang satu seolah- olah yang lain lebih tinggi, dia harus berhati-hati untuk tidak menghardik yang satu dan tidak kepada yang lain dan diapun harus berhati- hati terhadap keduanya.”*
5. Muslim, Abu Daud dan An Nasa’i berkata: Ibnu Abbas berkata, “Rasulullah SAW mengadili manusia dengan sumpah dan para saksi.”
6. Imam Mawardi, “Rasulullah SAW menunjuk hakim dalam Negara Islam, diantaranya adalah Imam Ali, Mu’adz bi Jabal dan Abu Musa Al Ash’ari”.
7. Muslim mengabarkan Abu Hurairah berkata: “Rasulullah SAW sedang melewati pasar dan beliau melihat seseorang sedang menjual makanan. Dia meletakkan tangannya diatas sepiring kurma dan ditemukan kurma- kurmanya basah dibagian bawahnya. Beliau bertanya, apa ini” Dia menjawab, hujan dari surga Ya Rasulullah. Rasulullah SAW bersabda, *“Kamu harus meletakkannya diatas, barang siapa mencuri timbangan bukan dari golongan kami”.*

Orang yang akan menduduki jabatan qadhi (Hakim) terlebih dahulu harus memenuhi syarat- syarat yang diperlukan untuk memangku jabatan itu. Dengan terpenuhinya syarat- syarat itu maka pengangkatannya sah dan keputusannya menjadi legal. Syarat- syarat itu adalah⁶⁸:

Syarat pertama, ia harus seorang pria. Syarat ini mencakup dua sifat: balig dan pria. Sifat balig disyaratkan karena seorang yang belum balig belum mendapatkan beban syariat dan ungapannya atas dirinya tidak mengandung hukum. Karena itu tentu saja ungapannya tidak mengandung hukum pula bagi orang lain. Wanita tidak diperbolehkan untuk memangku jabatan ini karena adanya kekuarangan yang dibawa oleh wanita untuk menduduki jabatan ini, meskipun ungkapan yang ia keluarkan dapat mengandung hukum.

Abu Hanifah berkata, “wanita boleh menjadi qadhi dalam perkara yang menerima persaksian wanita dan tidak boleh memangku jabatan qadhi dalam masalah yang tidak menerima persaksiannya.”

Sementara itu, Ibnu Jarir ath- Thabari mempunyai pendapat tersendiri yang berlainan dengan seluruh fuqaha; ia memperbolehkan wanita untuk menjadi qadhi dalam seluruh bidang hukum. Akan tetapi, pendapat yang bertentangan dengan ijma ini tidak dapat dijadikan pegangan adanya firman Allah SWT,

⁶⁸ *Ibid.*

“ *Kaum laki- laki itu adalah pemimpin bagi kaum wanita, oleh karena itu Allah telah melebihkan sebagian mereka (laki- laki) atas sebagian yang lain (wanita)....* ” (an- Nisaa’: 34).

Syarat kedua adalah kemampuan akal, yang telah disepakati oleh seluruh ulama sebagian syarat mutlak bagi seseorang untuk menduduki jabatan ini. Kemampuan akal ini tidak cukup hanya dengan kemampuan akal elementer, namun ia harus mempunyai pengetahuan yang baik, cerdas, dan jauh dari sifat lalai. Dengan kecerdasannya, ia dapat menjelaskan apa yang sulit dan menuntaskan apa yang rumit⁶⁹.

Syarat ketiga, berstatus merdeka. Hal ini karena ketidak mampuan seorang hamba sahaya untuk memiliki dirinya sendiri, menghalangi dia untuk menjadi pejabat atas orang lain. Juga karena statusnya sebagai hamba syahala yang membuat dia tidak dapat memberikan pesaksian, tentu saja membuat dia tidak dapat dijadikan pejabat. Hukum ini juga berlaku bagi orang yang tidak sempurna kemerdekaannya individualnya, seperti hamba **mudabbar**⁷⁰, **mukatab**⁷¹, dan mereka yang sebagian dirinya masih berstatus sebagai hamba.

Syarat keempat adalah beraga islam karena hal itu merupakan syarat untuk bolehnya bersaksi dan karena adanya firman allah

⁶⁹ Imam Al- Mawardi, 2000, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Gema Insani, Jakarta, Hal. 132- 133.

⁷⁰ Mudabbar adalah seorang hamba sahaya yang pemerdakaannya digantungkan dengan kematian tuannya. Misalnya, sang tuan mengatakan, “jika aku mati maka engkau secara otomatis menjadi merdeka”

⁷¹ Mukatab artinya seorang hamba sahaya yang dijanjikan akan dimerdekakann oleh tuannya dengan syarat ia harus menyediakan sejumlah harta tertentu bagi pemerdakaannya itu.

“...dan Allah sekali- sekali tidak akan member jalan kepada orang- orang kafir untuk memusnahkan orang- orang yang beriman.” (an- Nisaa’: 141)

Syarat kelima, mempunyai kredibilitas individual. Hal ini disyaratkan dalam seluruh jabatan. Kredibilitas individual bermakna orang itu jelas pembicaraannya, berifat amanah, menjaga dirinya dari perbuatan yang haram, menjahui perbuatan tercela, jauh dari tuduhan yang buruk, terjadi penguasaan dirinya saat senang dan marah.

Syarat keenam, mempunyai pengetahuan tentang hukum- hukum syariat dan ilmunya itu mencakup ilmu pokok dan cabang- cabangnya. Pokok- pokok huku dalam syariah ada empat, yaitu sebagai berikut⁷²:

1. Menguasai ilmu tentang kitab allah dalam kadar yang dengannya ia dapat mengetahui kandungan hukum- hukum dalam Al- Quran seperti yang nasikh dan mansukh, muhkam dan mutasyabih, umum dan khusus, mujmal dan mufassar.
2. Memiliki pengetahuan keilmuan tentang sunnah rasulullah saw. Yang tabib, seperti sabda dan perbuatan beliau, serta jalur- jalur kedatangannya, seperti tawatur, ahad, sahih, dan buruk, serta tentang hadis yang dating berdasarkan adanya suatu sebab dan yang dating tanpa sebab.
3. Menguasai pengetahuan tentang takwil kalangan salaf; apa yang mereka sepakati dan apa yang mereka perselisihkan sehingga ia dapat mengikuti bagian yang telah disepakati oleh mereka dan

⁷² *Ibid*, Hal. 135.

berijtihad dengan pemikirannya dalam masalah- masalah yang diperselisihkan oleh mereka.

4. Memiliki pengetahuan tentang qiyas yang dapat mengembalikan cabang- cabang hukum yang tidak dibicarakan dalam nash secara verbal kepada pokok- pokok hukum yang disebut secara verbal dalam nash dan yang telah disepakati oleh ulama, sehingga ia dapat mengetahui bagaimana menetapkan hukum- hukum atas kejadian yang timbul dan membedakan antara yang hak dengan yang batil.

Dalam peradilan Hukum Islam, hanya ada satu hakim yang bertanggung jawab terhadap berbagai kasus pengadilan. Dia memiliki otoritas untuk menjatuhkan keputusan berdasarkan Al- Qur'an dan As- Sunnah. Keputusan- keputusan lain mungkin hanya bersifat menyarankan atau membantu jika diperlukan (yang dilakukan oleh hakim ketua).

Tidak ada sistem dewan juri dalam Islam. Nasib seorang tidak diserahkan kepada tindakan dan prasangka orang yang bisa saja keliru karena bukan saksi dalam kasus tersebut. Hukuman- hukuman dalam Islam hanya bisa dilakukan apabila perbuatan tersebut terbukti 100% secara pasti dan kondisi yang relevan dapat ditemukan (misal ada 4 saksi untuk membuktikan perzinahan) jika masih ada keraguan tentang peristiwa- peristiwa tersebut maka seluruh kasus akan dibuang.

BAB III

KEDUDUKAN HUKUM DARI PUTUSAN MAHAKAMAH

KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGIKAT

(Studi terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005
tentang sisdiknas)

A. Kedudukan keputusan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum di Indonesia

Pernyataan sikap atau perbuatan pejabat berwenang yang menyelesaikan sengketa yang dibawakan ke hadapannya dapat dibedakan antara putusan yang akan mengakhiri sengketa tersebut dan putusan yang belum menyebabkan berakhirnya sengketa. Jenis putusan yang disebut pertama dikenal dengan “putusan akhir”, yaitu satu sikap dan pernyataan pendapat yang benar- benar telah mengakhiri sengketa tersebut. Dalam persidangan dan hukum acara MKRI, tentu ini diartikan bahwa putusan tersebut telah *final* dan mengikat (*final and binding*).

Dalam konteks hukum acara peradilan biasa, putusan tersebut mengakhiri sengketa yang dihadapkan pada hakim dalam tingkat tertentu, tetapi masih belum tentu memperoleh kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) karena masih diberikannya hak dan kesempatan upaya hukum kepada para pihak sesuai dengan hukum acara yang berlaku. Di lain pihak satu putusan yang belum mengakhiri sengketa tersebut dinamakan “putusan sela”. Di Mahkamah Konstitusi dikenal juga *beschikking* yang di

peradilan biasa dinamakan penetapan, tetapi Mahkamah Konstitusi disebut dengan “ketetapan”.

Bentuk ini dibuat sebagai penyelesaian sengketa yang menyangkut dengan menyelesaikan karena dicabut permohonan atau karena setelah dipanggil pemohon tidak hadir, sehingga permohonan itu dinyatakan gugur. Akan tetapi, ada juga ketetapan yang dikeluarkan sebagai “Putusan persiapan” (*praeparatoir*) yang hanya untuk mempersiapkan pemeriksaan yang efektif misalnya untuk menggabungkan dua atau lebih perkara permohonan⁷³.

Secara umum putusan sela dalam arti putusan *provisi* tidak dikenal dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi kecuali secara khusus disebut dalam penanganan perkara sengketa kewenangan antara lembaga Negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945. Pasal 63 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menentukan:

*“Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan penetapan yang menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”*⁷⁴.

Sebenarnya kepentingan umum yang menjadi *focus* dari sengketa yang diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi telah menyebabkan bahwa meskipun hakim harus pasif, dalam arti menunggu perkara diajukan di Mahkamah Konstitusi baru hakim Mahkamah Konstitusi mengambil

⁷³Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...Op. cit.* Hal. 201- 202

⁷⁴*Ibid.* hal. 203

inisiatif untuk melakukan perbuatan yang disebut dalam hukum acara, tetapi sekali perkara tersebut telah terdaftar dan diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi untuk diputus, maka sifat aktif hakim mengharuskannya untuk tidak menunggu inisiatif permohonan baru kemudian Mahkamah Konstitusi melakukan tindakan- tindakan yang dipandang perlu dan penting dalam mempertahankan ketertiban dan kepentingan umum⁷⁵.

Putusan yang disimpulkan dari amarnya dapat dibedakan antara putusan yang bersifat *declaratoir*, *constitutief* dan *condemnatoir*. Satu putusan dikatakan *condemnatoir* kalau putusan tersebut berisi penghukuman terhadap tergugat atau termohon untuk melakukan prestasi (*tot het verrihten van een prestatie*). Hal itu timbul karena adanya perikatan yang didasarkan pada perjanjian atau undang- undang, misalnya untuk membayar sejumlah uang atau melakukan atau tidak melakukan satu perbuatan tertentu. Akibat dari suatu putusan *condemnatoir* ialah diberikannya hak kepada penggugat/ pemohon untuk meminta tindakan *eksekutorial* terhadap tergugat/ termohon.

Perkara di Mahkamah Konstitusi yang dapat dipandang akan member kemungkinan putusan yang bersifat *condemnatoir* yang member hukuman pada pihak termohon untuk melakukan atau melakukan suatu perbuatan adalah sengketa antar lembaga Negara di mana Pasal 64 ayat (3) Undang- Undang Mahkamah Konstitusi menentukan:

“Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyaatakan dengan tegas

⁷⁵ *Ibid.*

*bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan*⁷⁶.

Putusan *declaratoir* adalah putusan di mana hakim menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan hakim yang menyatakan permohonan atau gugatan ditolak merupakan suatu putusan yang bersifat *declaratoir*. Hakim dalam hal ini menyatakan tuntutan atau permohonan tidak mempunyai dasar hukum berdasarkan tuntutan atau permohonan tidak mempunyai dasar hukum berdasarkan fakta- fakta yang ada. Misalnya putusan dimana hakim menyatakan bahwa penggugat adalah pemilik barang yang disengketakan atau menyatakan perbuatan yang dilakukan adalah merupakan perbuatan melawan hukum. Ini merupakan contoh- contoh yang dapat ditunjuk sebagai putusan yang bersifat *declaratoir*.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian undang-undang, sifat *declaratoir* ini sangat jelas dalam amarnya. Pasal 56 ayat (3) Undang- Undang Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai berikut⁷⁷:

“Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/ atau bagian undang- undang yang bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dalam hal ini, dengan tegas hakim akan menyatakan dalam amar putusannya bahwa materi muatan, ayat, pasal dan/ atau bagian dari

⁷⁶ *Ibid*, Hal. 205.

⁷⁷ Lebih lanjut baca Undang- Undang Mahkamah Konstitusi No. 24 Tahun 2003.

undang- undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sifat putusan tersebut hanyalah *declaratoir* dan tidak mengandung unsur penghukuman atau amar yang bersifat *condemnatoir*. Akan tetapi, setiap putusan yang bersifat *declaratoir* khususnya yang menyatakan bagian undang- undang, ayat, dan/ atau pasal bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat juga sekaligus merupakan putusan yang bersifat *constitutief*⁷⁸.

Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan suatu keadaan hukum yang baru. Menyatakan suatu undang- undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945 adalah meniadakan keadaan hukum yang timbul karena undang- undang yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dengan putusan tentang pembubaran partai politik dan putusan tentang sengketa hasil pemilu yang menyatakan perhitungan KPU salah dan menetapkan perhitungan suara yang benar, tentu meniadakan suatu keadaan hukum yang lama dan mengakibatkan lahirnya keadaan hukum yang baru.

Dalam pengujian undang- undang, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declatoir constitutief*. Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative- legislator*.

Eksekusi demikian dibutuhkan dalam jenis- jenis putusan pengadilan biasa yang bersifat *condemnatoir*, yang menghukum salah satu

⁷⁸*Ibid.* Hal. 112.

pihak untuk melakukan sesuatu, misalnya membayar sejumlah uang. Putusan pengadilan biasapun yang sifatnya *declaratoir*, seperti pernyataan bubarnya perkawinan karena perceraian, dengan sendirinya keadaan hukum yang baru tersebut berlaku sejak diumumkannya putusan dalam sidang yang terbuka untuk umum. Tidak dibutuhkan aparat khusus untuk melaksanakan karena bunyi putusan hanya berupa pernyataan tentang berlakunya keadaan hukum baru⁷⁹.

Putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum, dapat mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu:

1. Kekuatan Mengikat

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final*. Itu berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat Negara menyebabkan pihak- pihak dalam perkara tersebut akan terikat pada putusan dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum, baik dengan mengubah keadaan hukum yang lama maupun dengan sekaligus menciptakan keadaan hukum baru. Pihak- pihak terkait pada putusan tersebut juga dapat diartikan sebagai pihak- pihak yang akan mematuhi perubahan keadaan yang tercipta akibat putusan tersebut dan melaksanakannya.

⁷⁹*Ibid*

Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak- pihak berperkara (*interpartes*). Yaitu pemohon, pemerintah, DPR/ DPD ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut juga mengikat bagi semua orang, lembaga Negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia.

Ia berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan membuat undang- undang. Hakim Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes* (ditujukan pada semua orang).

2. Kekuatan Pembuktian

Pasal 60 Undang- Undang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/ atau bagian dari undang- undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan untuk diuji kembali. Dengan demikian, adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menguji satu undang- undang, merupakan alat bukti yang dapat digunakan, bahwa telah diperoleh satu kekuatan pasti (*gezag van gewijsde*).

Dikatakan kekuatan pasti atau *gezag van gewijsde* tersebut bias bersifat *negative* maupun *positif*. Kekuatan pasti satu putusan secara *negatif* diartikan bahwa hakim tidak boleh lagi memutus perkara permohonan yang sebelumnya pernah diputus, sebagaimana disebut dalam Pasal 60 Undang- Undang Mahkamah Konstitusi. Dalam hukum perdata,

hal demikian diartikan, hanya jika diajukan pihak yang sama dengan pokok perkara yang sama.

Dalam perkara konstitusi yang putusannya bersifat *erga omnes*, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara *positif* bahwa apa yang diputus oleh hakim itu dianggap telah benar dan pembuktian sebaliknya tidak dipergunakan.

3. Kekuatan Eksekutorial

Sebagai satu perbuatan hukum pejabat Negara yang dimaksudkan untuk mengakhiri sengketa yang akan meniadakan atau menciptakan hukum yang baru, maka tentu saja diharapkan bahwa putusan tersebut tidak hanya merupakan kata-kata mati di atas kertas.

Sebagai putusan hakim, setiap orang kemudian akan berbicara bagaimana pelaksanaannya dalam kenyataan. Akan tetapi, sebagaimana telah disinggung di atas berbeda dengan putusan hakim biasa, maka satu putusan yang mengikat para pihak dalam perkara perdata member hak pada pihak yang dimenangkan untuk meminta putusan tersebut di eksekusi jikalau menyangkut penghukuman atas pihak yang kalah untuk melakukan sesuatu untuk membayar sejumlah uang. Dalam hal demikian dikatakan bahwa putusan yang telah berkekuatan tetap itu mempunyai kekuatan

eksekutorial, yaitu agar putusan dilaksanakan, dan jika perlu dengan kekuatan paksa (*met sterke arm*)⁸⁰.

Mahkamah Konstitusi sebagai *negatif legislator*, boleh mengabulkan permohonan atau menolaknya. Akan tetapi, juga ada kemungkinan bahwa permohonan dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat formal yang diharuskan. Putusan Mahkamah Konstitusi meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan hak atau kewenangan tertentu. Dengan kata lain, putusan itu akan membawa akibat tertentu yang mempengaruhi satu keadaan hukum atau hak dan/ atau kewenangan.

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang- undang diatur dalam pasal 58 Undang- Undang Mahkamah Konstitusi. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Undang- Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang- undang tersebut bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” .

Ini berarti, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan satu undang- undang bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak boleh berlaku surut. Akibat hukum yang timbul dari putusan itu dihitung sejak putusan tersebut diucapkan dalam sistem terbuka untuk umum. Oleh karena itu, akibat hukum yang timbul dari berlakunya suatu undang- undang sejak

⁸⁰*Ibid.* Hal. 214- 215.

diundangkan sampai diucapkan putusan yang menyatakan undang- undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tetap sah dan mengikat⁸¹.

Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu peraturan perundang- undangan yang bertentangan dengan Undang- Undang Dasar kedudukannya setara dengan undang- undang, karna putusan- putusan tersebut menciptakan suatu keadaan hukum baru. Kemudian pada saat yang sama, Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung menjadi alat kontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal kemungkinan ada tidaknya kekeliruan baik formal maupun substantif dalam prosen legislasi. Dengan demikian undang- undang yang dihasilkan benar- benar sejalan dengan Undang- Undang Dasar yang merupakan sumber dari segala sumber hukum Indonesia.

B. Kedudukan Hukum Dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 Tentang Undang- Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003.

1. Latar Belakang

Pada tanggal 12 Januari 2005 Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial review* perkara No. 011/ PUU- III/ 2005 yang menguji undang- undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional selanjutnya disebut UU sisdiknas terhadap Undang- Undang Dasar

⁸¹*Ibid.*

Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan ini di ajukan oleh Fathul Hadie Utsman,.Drs. Abd. Halim Soebahar, M.A., Dr. M. Hadi Purnomo, M.Pd. Drs. Zainal Fanani, Sanusi Afandi S.H.,M.M. dan kawan- kawan yang menggugat Pasal 17 ayat (1), (2) dan menjelaskan Pasal 49 ayat (1) tentang Sistem Pendidikan Nasional selanjutnya disebut UU Sisdiknas terhadap Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Para pemohon mempermasalahkan bunyi penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang- Undang Sisdiknas yang menyatakan bahwa: *“Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap”*. Para pemohon berpandangan bahwa bunyi penjelasan tersebut bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Sehingga dengan demikian”*, menurut pemohon pemenuhan pendanaan pendidikan menurut Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat (4) tersebut tidak boleh kurang dari 20% APBN maupun dari APBD dan harus mulai dilaksanakan sejak penetapannya pada tanggal 10 Agustus 2002 pada perubahan ke- 4 UUD 1945.

Terhadap Pasal 17 ayat (1), ayat (2) para pemohon mempermasalahkan bunti pasal yang terkesan membatasi pengertian pendidikan dasar hanya terbatas pada jenjang sekolah menengah pertama atau sederajat.Hal ini betentangan dengan bunyi pasal 31 ayat (2) UUD

1945. Yang berbunyi setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Bahwa pengertian pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang harus diikuti oleh setiap warga negara atas biaya pemerintah dan pemerintah daerah. Di mana pada tahun tujuh puluhan wajib belajar hanya pada jenjang sekolah dasar atau yang sederajat, pada Tahun delapan puluhan pada jenjang SLTP maka di era tahun dua ribuan ini wajib belajar pendidikan dasar harus sudah meningkat kejenjang SLTA. Sebab apabila dana 20% APBN dan APBD untuk sektor pendidikan sudah terpenuhi, maka dana tersebut sudah mencukupi untuk program wajib belajar pendidikan dasar sampai ke jenjang SLTA tersebut.

Sampai saat ini, anggaran pendidikan belum pernah mencapai 20% dari APBN maupun APBD dan karena minimnya dana pendidikan tersebut sampai saat ini pemerintah belum mampu menanggung biaya operasional pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar yang mestinya harus dibiayai pemerintah dan tidak boleh memungut biaya dari siswa/peserta didik wajib belajar pendidikan dasar sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi kita yang tercantum dalam Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat (2) sebagai berikut: *“Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”*.

Pemenuhan dana pendidikan tersebut juga telah diamanatkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagaimana tercantum dalam pasal- pasal sebagai berikut:

Pasal 11 ayat (2) menyatakan:

“Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya”.

Pasal 11 ayat (3) menyatakan:

“Wajib belajar merupakan tanggung-jawab negara yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat”.

Pasal 46 ayat (2) menyatakan:

“Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang- Undang Dasar 1945”.

Berdasarkan pasal- pasal di atas, maka tidak ada dasar yang konstitusional untuk menunda pemenuhan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan 20% dari APBD dan harus diprioritaskan terlebih dahulu sebagaimana amanat konstitusi kita untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Bahwa keberadaan penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang- undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan: *“Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap“*, harus ditinjau kembali dan Mahkamah Konstitusi harus menguji penjelasan pasal tersebut, sebab jelas bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 ayat (4) serta bertentangan pula dengan Pasal 46 ayat

(2) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional itu sendiri.

Dengan dicantulkannya penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas tersebut pemerintah menjadikannya sebagai dasar hukum untuk menyusun APBN yang alokasi dana pendidikannya masih kurang dari 20% dari APBN.

2. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi

Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon beserta alat bukti yang diajukannya, keterangan lisan dan/ atau tertulis Pemerintah, keterangan tertulis DPR, keterangan lisan dan/atau tertulis Panja DPR mengenai Rancangan Undang- Undang Sisdiknas, keterangan lisan dan/atau tertulis pihak- pihak terkait, serta kesimpulan lisan yang disampaikan oleh para Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu akan menelaah politik hukum (*legal policy*) di bidang pendidikan menurut arahan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

- 1) Bahwa salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ialah mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Alinea ke-4).
- 2) Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah Negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) yang bercorak negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dalam tradisinya di negara-

negara Eropa membebaskan biaya pendidikan, bahkan sampai universitas.

- 3) Bahwa Negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan (Pasal 31 ayat (1) UUD 1945), karena pendidikan merupakan instrumen pengembangan diri manusia sebagai bagian dari hak asasi manusia, sebagaimana ketentuan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi *"Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia"*.
- 4) Bahwa sistem pendidikan nasional yang diatur dalam undang-undang organik (UU Sisdiknas) harus mampu meningkatkan keimanan dan ketakwaan, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berorientasi 4 (empat) hal, yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa, memajukan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia (Pasal 31 ayat (3) dan (5) UUD 1945).
- 5) Sebagai konsekuensi ketentuan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 bahwa *"Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya"*, maka pembiayaan anggaran pendidikan merupakan tanggung jawab utama pemerintah, termasuk pemerintah daerah, sehingga negara memprioritaskan

anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dan APBD (Pasal 31 ayat (4) UUD 1945). Bahkan seharusnya untuk pendidikan dasar, baik negeri maupun swasta, harus cuma-cuma, karena menjadi tanggung jawab negara yang telah mewajibkan setiap warga negara mengikuti pendidikan dasar.

Menimbang bahwa berdasarkan politik hukum di bidang pendidikan menurut arahan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut di atas dan fakta yang terungkap dalam persidangan, maka Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- 1) Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Undang- Undang Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, hanya didasarkan atas asumsi yang tidak didukung alat bukti dan juga tidak didukung oleh keterangan pihak- pihak terkait. Selain itu, Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 juga tidak mengatur secara limitatif tentang apa yang dimaksud dengan pendidikan dasar, tetapi menyerahkan pengaturannya dengan undang- undang mengenai sistem pendidikan nasional. Wajib belajar melalui pendidikan dasar 9 (Sembilan) tahun juga lazim dianut oleh hampir semua negara, sebagaimana dikemukakan oleh Pemerintah dan DPR. Dengan demikian, dalil para Pemohon bahwa ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 tidak cukup beralasan.
- 2) Bahwa selanjutnya para Pemohon mendalilkan, Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4)

UUD 1945. Terhadap dalil para Pemohon dimaksud, Mahkamah berpendapat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 ayat (1) yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 dalam permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Terlebih lagi pendidikan di Indonesia sudah sangat tertinggal, sehingga sudah waktunya pendidikan harus menjadi prioritas utama pembangunan di Indonesia yang perwujudannya antara lain adalah pemberian prioritas di bidang anggaran. Adanya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas menjadi alasan bagi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah untuk tidak

memenuhi pagu 20% anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD, sehingga dalil para Pemohon cukup beralasan.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada hari Rabu, 05 Oktober 2005, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari ini Rabu, 19 Oktober 2005 oleh kami Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. selaku Ketua merangkap Anggota dan Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M, H. Achmad Roestandi, SH, Dr. Harjono, S.H., M.C.L, Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S., I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H., Maruarar Siahaan, S.H., serta Soedarsono, S.H., masing-masing sebagai anggota, dengan dibantu oleh Ida Ria Tambunan, S.H. sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Pemohon/ Kuasa Pemohon, Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat RI., Dewan Perwakilan Daerah RI, dan Pihak- pihak Terkait Dan Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian⁸². Yang dimana menyatakan penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyatakan Penjelasan Pasal 49 ayat (1) undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun

⁸²Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas.

2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnyamemerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya⁸³.

Dalam putusan ini, terdapat *dissenting opinion* dari 3 (tiga) hakim Mahkamah Konstitusi yaitu: Hakim Konstitusi H. A. S. Natabaya, Hakim Konstitusi H. Achmad Roestand, dan Hakim Konstitusi Soedarsono, S. Yang pada intinya menganggap bahwa permohonan ini harus ditolak karena para hakim tersebut menilai bahwa para pemohon tidak mempunyai *legal standing* dalam mengajukan gugatan sebagai mana yang dipersyaratkan dalam pasal 56 ayat 1.

4. Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan ini, terdapat 3 (tiga) Hakim Konstitusi mempunyai pendapat berbeda, yaitu⁸⁴:

- i. Hakim Konstitusi Prof. H. A. S. Natabaya, S.H., LL.M;
- ii. Hakim Konstitusi H. Achmad Roestand, S.H;
- iii. Hakim Konstitusi Soedarsono, S.H.

⁸³Lebih lanjut baca putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas.

⁸⁴*Ibid.*

Mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/ PUU-III/ 2005 tanggal 31 Mei 2005, maka adanya kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu masing-masing⁸⁵:

- a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. Bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Dalam permohonannya Pemohon mendalilkan⁸⁶:

- a. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional berbunyi: "*Pemenuhan pendanaan pendidikan*

⁸⁵*Ibid.*

⁸⁶*Ibid.*

dapat dilakukan secara bertahap”, telah bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28H ayat (1) dan (3) UUD 1945, sehingga merugikan hak konstitusional Pemohon;

- b. Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU No. 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional berbunyi: Pasal 17 ayat (1): *”Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah”*. Pasal 17 ayat (2): *”Pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar dan madrasah ibtidaiyah atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama dan madrasah tsanawiyah atau bentuk lain yang sederajat”*. Telah bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28 H ayat (1) dan (3) UUD 1945, sehingga merugikan hak konstitusional Pemohon.

Berdasarkan dalil/anggapan Pemohon tersebut, apakah Pemohon mengalami kerugian hak konstitusional dengan diberlakukannya UU No. 20 Tahun 2003, khususnya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1) dan (2).

Memperhatikan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 dan penjelasan Pasal 49 ayat (1), yang berbunyi *”Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD, (Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap)”*. Dengan adanya penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003, tidaklah melahirkan kerugian hak konstitusional pemohon yang diatur oleh UUD

1945, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi. Jikapun dianggap adanya kerugian hak konstitusional Pemohon, namun kerugian Pemohon bukan lahir dari adanya undang-undang yang dimohonkan. Dengan kata lain tidak ada sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian Pemohon dengan berlakunya undang-undang *a quo*⁸⁷.

Bahwa pencapaian dana 20% untuk anggaran pendidikan yang dilakukan secara bertahap, menurut Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003, tidaklah bertentangan dengan konstitusi, mengingat UUD 1945 merupakan ketentuan yang mengatur secara umum, yang harus dijabarkan oleh pembentuk undang-undang⁸⁸.

Dana anggaran untuk pendidikan berkait dengan APBN dan APBD, maka UU No. 20 Tahun 2003, khususnya penjelasan Pasal 49 ayat (1), mengatur pemenuhan dana 20% dilakukan secara bertahap. Kata "bertahap" tidak bermakna sebagai *bertentangan* karena pentahapan menunjukkan bahwa setiap tahap secara berangsur bergerak sejalan ke depan untuk mencapai sasaran yang ditentukan. Sedangkan bertentangan harus dimaknai terjadinya benturan (kontradiksi) antara dua hal yang datang dari arah yang berlawanan. Dengan demikian pengaturan tersebut bukanlah pelanggaran konstitusi, oleh karena itu kami berpendapat Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 hanya merupakan upaya negara untuk memenuhi ketentuan Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003, dengan memperhatikan keadaan keuangan negara sehingga Penjelasan 49

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tidak bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945⁸⁹.

Ada 2(dua) hal yang dapat kita cermati dari keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005. Dari segi kekuatan mengikatnya suatu putusan Mahkamah Konstitusi, dengan dikabulkannya permohonan pemohon, maka penjelasan pasal 49 ayat 1, maka alokasi anggaran 20 % dalam bidang pendidikan tidak boleh dilakukan secara bertahap. sebagaimana yang diungkapkan dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi:

1. Pelaksanaan konstitusi itu tidak boleh ditunda- tunda;
2. Bunyi penjelasan pasal 49 ayat 1 justru mengaburkan bunyi pasal 49 ayat 1 tersebut.

Dari segi eksekusi, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final* dan mengikat, maka putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan *judicial review* menjadi bersifat *erga omnes*, artinya putusan tersebut tidak hanya berlaku bagi pihak pemohon dan termohon, tetapi juga berlaku keseluruhan bagi semua pihak yang terkait dengan permasalahan tersebut. Konsep *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi memiliki keterkaitan erat dengan mekanisme legislasi. Menurut Saldi Isra, secara teoritis, konsep itu dianggap sebagai pengganti kebutuhan kamar lain di lembaga legislative⁹⁰. Artinya Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of*

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, hal 298.

constitution, menjalankan fungsi *check and balances* bagi lembaga legislatif, dengan menjalankan fungsi *review* terhadap berlakunya suatu perundang-undangan. Dengan *judicial review*, Mahkamah Konstitusi berperan untuk mengawal agar suatu produk perundang-undangan tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai sumber hukum yang paling tinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Mahkamah Konstitusi dalam hal ini berperan sebagai *negative legislator*, sebagaimana konsep *hans kelsen* yaitu memurnikan produk legislasi dari pembentuk undang-undang.

Eksekusi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan eksekusi pada peradilan pada umumnya yang menjadi persoalan hukum sekarang jikalau undang-undang yang akan diperlakukan harus lebih dahulu diumumkan dan dimuat dalam Lembaran Negara mengapa putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan undang-undang tersebut melalui pernyataan tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum, hanya diumumkan dalam Berita Negara, sehingga akibat hukum putusan yang sederajat dengan undang-undang yang dibatalkan tampaknya secara teoritis merupakan masalah hukum yang serius.

Kalau pemerintah atau lembaga Negara lain tidak mematuhi putusan tersebut dan justru masih tetap memberlakukan undang-undang yang telah dinyatakan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal itu merupakan satu tindakan yang pengawasannya ada dalam mekanisme hukum dan tata Negara itu sendiri. Perbuatan yang

dilakukan atas dasar undang- undang yang sudah dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah perbuatan melawan hukum dan demi hukum batal sejak semula (*ab initio*).

Jika konsekuensi hukum yang terjadi berupa kerugian *financial*, aparat Negara atau lembaga Negara tersebut akan menanggung akibat hukum yang dapat bersifat (*personal liability*) untuk mengganti kerugian yang dituntut melalui peradilan biasa yang dapat ditegakkan secara paksa. Akan tetapi, dari sudut konstitusi, perbuatan melawan hukum demikian, jika dilakukan Pemerintah atau Presiden, boleh jadi akan memicu proses politik yang ada di DPR yang dapat bermuara bahwa Presiden akan tidak lagi memenuhi syarat menjadi Presiden karena alasan yang disebut dalam UUD 1945 (*impeachment*).

Selain bersifat *declaratoir*, putusan Mahkamah Konstitusi juga bersifat *constitutive*, dimana putusan Mahkamah Konstitusi terhadap uji materi menciptakan suatu keadaan hukum baru akibat dari tidak berlakunya atau tidak mempunyai kekuatan mengikat suatu pasal, bagian dari undang- undang yang diuji karena dianggap betentangan dengan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945⁹¹.

Wewenang Mahkamah Konstitusi di atur di dalam Undang- Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24C ayat (1), yaitu:

⁹¹Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi...Op Cit.* Hal. 212.

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang- undang terhadap Undang- Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya di berikan oleh Undang- Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”⁹².

Dan juga di perkuat dengan pasal 24 ayat (1) Undang- Undang Dasar tahun 1945 yang mengatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”

lebih di perjelas di dalam pembukaan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengatakan, *“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”⁹³.*

Penjelasan diatas menyatakan bahwa kekuatan hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum yang tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, dan juga Mahkamah Konstitusi memberi putusan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang

⁹²Baca Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹³ Baca Pembukaan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Maha Esa⁹⁴.Maka dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU-III/ 2005 tentang Sisdiknas, yang menyatakan pemerintah dan DPR wajib mengeluarkan anggaran pendidikan 20% dari APBN dan APBD. Dengan dikeluarkannya putusan tersebut, maka pemerintah dan DPR haruslah menjalankan amanat Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tentang penganggaran pendidikan di angka 20% tersebut.

Mahkamah Konstitusi menyatakan APBN 2005, 2006, dan 2007 masih jauh menganggarkan bidang pendidikan di bawah 20%. Mahkamah Konstitusi menilai Pemerintah dan DPR belum melaksanakan amanat UUD 1945⁹⁵.Dari kenyataan tersebut dapat dipahami bahwa ternyata Indonesia mempunyai masalah yang sangat rumit dalam hal pendidikan dan pembangunan lainnya.Terjadinya *judicial review* terhadap undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional menunjukkan betapa masih ada kesenjangan antara *good will* politik penguasa (Pemerintah dan DPR saat pembahasan RUU) dengan kemampuan *financial* yang ada.

Mengenai belum terwujudnya anggaran pendidikan 20% di Indonesia, banyak komentar yang pro maupun kontra, di antaranya bahwa ada indikasi isu anggaran pendidikan justru ramai diperdebatkan sebagai bahan politisasi.Ini adalah realita yang tak pernah diperhitungkan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan saat itu. Di satu sisi memprioritaskan pendidikan itu baik, namun ketika disadari bahwa banyak

⁹⁴Lihat Pasal 47 dan Pasal 49 ayat (1) Undang- Undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003

⁹⁵*Fraksi Mahasiswa, Protes Keras soal Anggaran Pendidikan RAPBN 2008, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17791&cl=Berita>, 9/10/07.*

kepincangan dalam berbagai bidang pembangunan, maka kebijakan yang baik itu hanya macan kertas yang tidak membawa dampak yang lebih baik bagi masyarakat .

Dari sisi hukum, tidak terwujudnya anggaran pendidikan 20% dapat diartikan sebagai pengingkaran tanggung jawab Pemerintah terhadap masyarakat. Pengingkaran tanggung jawab juga dapat diartikan sebagai ketidak pedulian Pemerintah terhadap masa depan bangsa, karena pendidikan adalah bidang strategis yang harus dikelola dan dikembangkan untuk kesuksesan dan kesinambungan kehidupan bangsa. Sedangkan dari sisi sosial, tidak terwujudnya anggaran pendidikan 20% dapat mengurangi harapan masyarakat akan pendidikan yang berkualitas namun dapat terjangkau secara ekonomi.

Sejak di keluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi, pemerintah dan DPR belum dapat memenuhi angka 20% bagi anggaran pendidikan tersebut, seolah pemerintah dan DPR tidak sungguh- sungguh dalam menjalankan amanat UUD 1945 tentang penganggaran sistem pendidikan sebesar 20%.Maka Pemerintah dan DPR dengan jelas telah melanggar asas dari putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki sifat *final* dan mengikat tersebut.

Mahkamah Konstitusi menyadari pemerintah dan DPR tidak dapat memenuhi pagu 20% bagi anggaran pendidikan tersebut, yang dikarenakan

pendapatan Negara kurang dari 20%. Tetapi Mahkamah Konstitusi memiliki pertimbangan dalam memberikan putusan tersebut, yaitu⁹⁶:

- a. Bahwa undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dibentuk dengan sepenuhnya mengacu pada amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karenanya Pasal 31 dan Pasal 32 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijadikan dasar mengingat dalam perumusan dan penetapan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dengan demikian, Pasal 49 ayat (1) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan penjelasannya juga telah mengacu pada ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Bahwa ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah berpandangan bahwa ketentuan tersebut belum dapat berlaku secara operasional tetapi harus dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang- udangan organik maupun peraturan perundang-undangan teknis lainnya.

Mengenai pencapaian anggaran pendidikan sekurang- kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sesuai ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁹⁶Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/ PUU- III/ 2005.

1945 telah dijabarkan dalam Pasal 49 ayat (1) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa pemenuhan pendanaan pendidikan tersebut dapat dilakukan secara bertahap. Pemenuhan secara bertahap anggaran pendidikan dilakukan atas dasar pertimbangan kemampuan keuangan negara yang masih terbatas, di samping harus mempertimbangkan pembangunan dibidang lainnya, sehingga pengalokasiannya harus mempertimbangkan dengan kondisi nasional secara keseluruhan;

- c. Bahwa Pasal 49 ayat (1) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menentukan dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk anggaran pendidikan.

Sedangkan dalam hal eksekutor dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas, Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, telah mengabulkan permohonan- permohonan dan juga dapat menolaknya. Akan tetapi, juga ada kemungkinan bahwa permohonan dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat formal yang diharuskan. Putusan Mahkamah Konstitusi meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan hak atau kewenangan

tertentu. Dengan kata lain, putusan itu akan membawa akibat hukum tertentu yang mempengaruhi satu keadaan hukum atau hak dan/ atau kewenangan.

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang- undang diatur dalam Pasal 58 Undang- Undang Mahkamah Konstitusi. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Undang- undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang- undang tersebut bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Dengan adanya penegasan dari pasal 58 Undang- Undang Mahkamah Konstitusi diatas, maka apa bila kita kaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas, maka seharusnya DPR dan pemerintah haruslah mewujudkan pemenuhan anggaran 20% bagi pendidikan nasional.

Namun permasalahan ini tidak hanya berhenti pada pemenuhan anggaran 20%, serta mencabut Undang- Undang APBN 2005. Ada beberapa alasan mengapa kemudian Undang- Undang APBN 2005 tidak dicabut oleh Mahkamah Konstitusi, Yaitu:

1. Jika dicabut, maka Undang- Undang APBN 2005 tidak mempunyai dasar hukum pelaksanaannya.

2. Untuk menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang baru memakan waktu dan biaya.
3. Jika dicabut maka konsekuensinya memakai anggaran APBN tahun sebelumnya yang justru alokasi anggaran bagi pendidikan lebih kecil, yang justru menjauhi dari apa yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi.

C. Implikasi Dari Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Penganggaran Bidang Pendidikan Dari Tahun 2005 Sampai 2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-III/2005 membawa dampak yang sangat positif bagi perkembangan dunia pendidikan di Indonesia. Jaminan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, terjabarkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Mahkamah Konstitusi menilai bahwa angka 20% yang dialokasikan bagi anggaran pendidikan tidak boleh dilakukan secara bertahap sebagaimana yang dimaksudkan dalam penjelasan pasal 49 Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Sisdiknas. Alasan Mahkamah Konstitusi karena pada hakekatnya pelaksanaan konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. Namun putusan Mahkamah Konstitusi ini bertolak belakang dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* terhadap Undang-Undang APBN yang menyatakan bahwa alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% boleh dilakukan secara

bertahap. Permasalahan ini secara tidak langsung menyiratkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak konsisten dengan putusannya sendiri.

Namun terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, adanya kontradiksi antara putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/ PUU- III/ 2005 (sisdiknas) dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/ PUU- III/ 2005 (APBN). Yang dimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/ PUU- III/ 2005 menyatakan pemenuhan anggaran 20% tersebut dapat dilakukan sejak putusan tersebut di putuskan, sedangkan di dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/ PUU- III/ 2005, dikatakan penganggaran 20% tersebut dapat dilakukan secara bertahap. Maka timbul sebuah polemik di antara putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Yang dimana kita ketahui bahwa, putusan dari mahkamah Konstitusi tersebut bersifat *final* dan mengikat. Tetapi dilihat dari kedua putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatakan penganggaran sisdiknas dapat dilakukan secara bertahap tersebut telah menghapuskan sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat. Tetapi di dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/ PUU- III/ 2005 tentang APBN, Mahkamah Konstitusi beralasan bahwa:

- i. Bahwa Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dibentuk dengan sepenuhnya mengacu pada amanat UUD 1945. Karenanya Pasal 31 dan Pasal 32 UUD 1945 dijadikan dasar mengingat dalam perumusan dan penetapan undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

Nasional. Dengan demikian, Pasal 49 ayat (1) undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Penjelasannya juga telah mengacu pada ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945;

- ii. Bahwa ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, Pemerintah berpandangan bahwa ketentuan tersebut belum dapat berlaku secara operasional tetapi harus dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan organik maupun peraturan perundang-undangan teknis lainnya.

Mengenai pencapaian anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sesuai ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 telah dijabarkan dalam Pasal 49 ayat (1) undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa pemenuhan pendanaan pendidikan tersebut dapat dilakukan secara bertahap. Pemenuhan secara bertahap anggaran pendidikan dilakukan atas dasar pertimbangan kemampuan keuangan negara yang masih terbatas, disamping harus mempertimbangkan pembangunan dibidang lainnya, sehingga pengalokasiannya harus mempertimbangkan dengan kondisi nasional secara keseluruhan;

iii. Bahwa Pasal 49 ayat (1) undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menentukan dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk anggaran pendidikan.

Bahwa ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 hanya mengatur tentang prioritas anggaran pendidikan sekurang- kurangnya 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tanpa merinci lebih lanjut kegunaan alokasi anggaran tersebut. Sedangkan dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah ditentukan secara tegas bahwa alokasi dana pendidikan adalah selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan.

Sehingga jika dikalkulasi (persentase) dana anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional lebih besar atau melebihi ketentuan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Dengan dasar uraian sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan para Pemohon adalah beralasan, namun apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 akan berlaku

ketentuan APBN tahun yang lalu. Hal tersebut tidak mungkin diterapkan pada permohonan *a quo*, karena akan menimbulkan kekacauan (*governmental disaster*) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dan bahkan akibatnya dapat akan lebih buruk apabila ternyata anggaran pendidikan pada APBN sebelumnya lebih kecil jumlahnya.

Tabel Nomor 1
Persentase kenaikan anggaran pendidikan dari Tahun 2005 sampai
2009

Tahun	Persentase
2004	6,6 %
2005	9,3 %
2006	12 %
2007	14,7 %
2008	17,4 %
2009	20,1 %

Sumber: Di ambil dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/ PUU-III/ 2005 tentang APBN dan APBD.

Di putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tidak langsung berimplikasi langsung di penuhi oleh pemerintah dan DPR, dapat

kita lihat perkembangan anggaran pendidikan pada tahun 2005 sampai dengan 2009 memiliki kenaikan sekitar rata-rata 2,7% setiap tahunnya. Dimana dana pendidikan mengalami kenaikan dari 6,6% (Rp. 16,8 triliun) Tahun 2004 menjadi 9,3% (Rp. 24,9 triliun) Tahun 2005, 12% (Rp. 33,8 triliun) Tahun 2006, 14,7% (Rp. 43,4 triliun) Tahun 2007, 17,4% (Rp. 54,0 triliun) Tahun 2008, dan 20,1% (Rp. 65,5 triliun) Tahun 2009. Terjadi kenaikan linier rata-rata sebesar 2,7% dari anggaran tahun sebelumnya sehingga pada Tahun 2009 mencapai 20,1% dari APBN di luar gaji guru dan anggaran pendidikan yang bukan kedinasan. Berdasarkan angka-angka ini, pada Tahun 2009 tercapai kenaikan anggaran pendidikan sebesar 20,1%.

Dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, membawa implikasi bahwa pengalokasian anggaran pendidikan harus mempunyai besaran 20% dari APBN dan APBD, dan tidak bisa lagi dilakukan secara bertahap sebagaimana diartikan selama ini oleh berbagai kalangan.

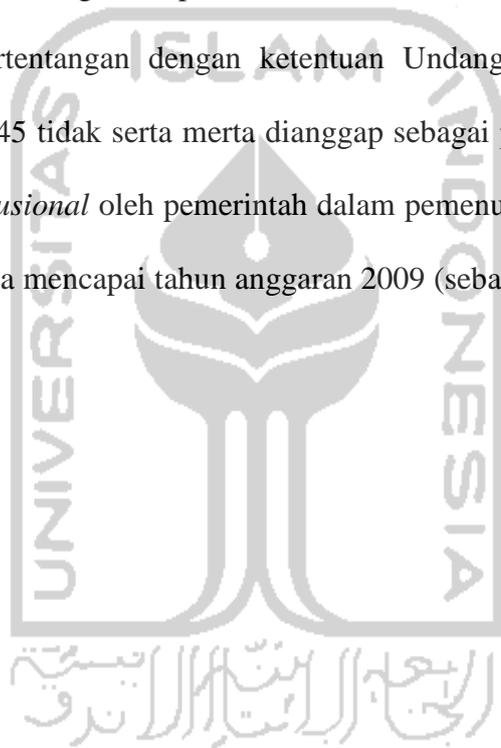
Akan tetapi yang menjadi kekhawatiran penulis adalah, sejauh manakah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dipatuhi oleh pihak-pihak terkait yang dalam perkara ini berarti para legislator yang akan menyusun Undang-Undang APBN selanjutnya. Ketidakpatuhan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi oleh pihak-pihak yang

terkait dengan suatu perkara pengujian undang- undang, seringkali menjadikan putusan Mahkamah Konstitusi menjadi tidak bermakna.

Hal itupun terjadi kembali tidak lama setelah putusan Mahkamah Konstitusi mengenai *Judicial Review* Undang- Undang Sisdiknas dan Undang- Undang APBN 2005 dikeluarkan. Belum genap 10 (sepuluh) hari dari dikeluarkannya Putusan tersebut, tepat pada tanggal 28 Oktober 2005 melalui Rapat Paripurna para legislator telah menyetujui pengesahan RUU APBN 2006 menjadi undang- undang, padahal alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tersebut hanya berkisar kurang lebih 8% dari APBN. Terkait dengan alokasi anggaran pendidikan yang masih jauh di bawah 20% dari APBN, Menteri Keuangan Jusuf Anwar memberikan penjelasan bahwa pengesahan RUU APBN 2006 menjadi undang- undang diambil dengan pertimbangan keuangan negara belum memungkinkan, dan bahkan menurutnya keputusan tersebut diambil setelah berkonsultasi terlebih dahulu kepada Mahkamah Konstitusi.

Munculnya *inkonsistensi* Mahkamah Konstitusi pada setiap putusan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN khususnya terkait dengan permasalahan alokasi anggaran 20 % terhadap putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 merupakan suatu permasalahan yang menarik untuk dikaji. Ketentuan pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang disatu sisi bertujuan untuk memacu pemerintah untuk memperhatikan pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas manusia Indonesia, disisi lainnya menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pemerintah dan DPR dalam

penyusunan APBN karena “melanggar” UUD 1945 khususnya pasal 31 ayat (4) karena belum sanggup memenuhi alokasi 20 % anggaran pendidikan dalam APBN. Namun keharusan dalam mempertimbangkan seluruh aspek kepentingan Negara dalam penyusunan anggaran belanja Negara menyebabkan Mahkamah Konstitusi perlu untuk mempertimbangkan aspek dan resiko kekacauan. Sehingga akibat hukum yang bertentangan dengan ketentuan Undang- Undang APBN dengan UUD 1945 tidak serta merta dianggap sebagai pertentangan atau tindakan *inkonstitusional* oleh pemerintah dalam pemenuhan anggaran pendidikan 20 % hingga mencapai tahun anggaran 2009 (sebagaimana yang terlihat pada table 1).



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan permasalahan diatas, maka penulis menyimpulkan :

1. Kedudukan putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal *Judicial Review* setara dengan Undang- Undang, karena putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan *Judicial Review* dapat tersebut menimbulkan hukum baru.
2. Kedudukan putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 mempunyai keputusan yang setara dengan undang- undang, karena keputusan tersebut mengikat pemerintah dan DPR untuk mengabulkan permohonan pemohon yaitu memenuhi anggaran pendidikan sebesar 20%. Tetapi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap undang- undang sisdiknas dan pengujian Undang- Undang APBN Mahkamah Konstitusi terkesan tidak konsisten dalam melihat suatu putusan dengan putusan lainnya yang berkaitan yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas yang dimana penganggaran pendidikan sebesar 20% dan harus di laksanakan oleh pemerintah dan DPR, sedangkan di dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 012/ PUU-

III/ 2005 tentang anggaran APBN dan APBD, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa penganggaran 20% pendidikan tersebut dapat dilakukan secara bertahap, namun dalam hal ini Mahkamah Konstitusi tidak dapat dikatakan *inconstituti*. Karena dalam pengambilan putusan Mahkamah Konstitusi wajib memperhatikan pokok-pokok yang terkait, agar putusan Mahkamah Konstitusi menjamin kepastian hukum

3. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi pada anggaran pendidikan dalam APBN Tahun 2005- 2009 tidak langsung dilaksanakan. Karena anggaran pendidikan Tahun 2005 hanya sebesar 9,3%, Tahun 2006 sebesar 12%, Tahun 2007 sebesar 14,7%, Tahun 2008 sebesar 17,4% dan baru di tahun 2009 sebesar 20,1%. Maka keputusan Mahkamah Konstitusi No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas tersebut tidak langsung dilaksanakan dengan memenuhi 20% setiap tahun, anggaran tetap dilakukan secara bertahap oleh Pemerintah dan DPR.

B. SARAN

1. Kedepan perlu dipikirkan untuk memasukkan putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan *Judicial Review* ke dalam Lembar Negara, karna selama ini putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya di cantumkan di dalam berita Negara. Hal ini dilakukan agar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki *legitimasi* yang

kuat dalam pelaksanaannya sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Munculnya gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mencerminkan lemahnya proses legislasi di DPR. Hal ini tidak terlepas dari kelembagaan DPR yang merupakan lembaga politik, yang selama ini hanya memetingkan kepentingan golongan. Sehingga kepentingan masyarakat tidak terpenuhi. Untuk itu diperlukan penguatan kelembagaan DPR yang benar-benar memihak kepada rakyat



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, Total Media.

Afnil Guza, 2009, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta. Asa Mandiri.

Andrianto & Trimedya Panjaitan, 1999, *Reformasi Mahkamah Agung*, Jakarta. SPI & IRRI- Pact.

Bachsan Mustafa, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Bandung. Citra Aditya Bakti.

Benny K. Harman, 1997, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta, Elsam.

Budiardjo Miriam, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka.

Djuendah Hasan., 1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah yang Melekat pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*. PT. Citra Aditya Bakti.

Erwin Chemerinsky, 1997, *Constitutional Law, Principles and policies*, Aspen Law and Business.

Fatkhurohman, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.

Jimly Asshiddiqie, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta, Elsam.

_____,2002,*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di masa depan*, Jakarta, Pusat studi HTN, FH Universitas Indonesia.

_____,2006, *Model- Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta, Konstitusi Press.

Lawrence M. Friedman.2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung. Nusa Media.

Lodewijk Gultom, 2007, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur ketatanegaraan Di Indonesia*, Bandung: CV. Utomo.

Mahfud, M.D. 1999.*Pergelutan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media.

Mariam Darus Badruzaman, 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Penerbit Alumni.

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.

Mukti Arto, 2001. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

Muktie Fajar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayu Mediadan INTRANS.

Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Rachmadi Usman, 2003, *Perkembangan Hukum Perdata*, Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.

Ridwan H.R, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press.

Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Sirajuddin dan Zulkarnain, 2006, *Komisi Yudisial dan Eksamasi Publik*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.

Sri Soemantri, 1986, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung. Alumni.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kitap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

C. PUTUSAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/PUU-III/2005.

_____, Nomor 012/PUU-III/2005.

D. DATA ELEKTRONIK

Azhar, *Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga*. Di publikasikan pada edisi: Vol. 5/ XVII/ Nov 2005. At http://io.ppijepang.org/v2/index.php?option=com_k2&view=item&id=147:peranan-mahkamah-konstitusi-sebagai-penjaga. 13 November 2011.

Fraksi Mahasiswa, *Protes Kerassoa Anggaran Pendidikan RAPBN 2008*,
<http://hukumonline.com/detail.asp?id=17791&cl=Berita>, 9 October
2011.

