

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis moneter yang menimpa Negara Republik Indonesia pada tahun 1997 mengakibatkan terjadinya reformasi politik Negara Republik Indonesia pada tahun 1998. Reformasi membuat berubahnya sistem politik Negara Republik Indonesia dari negara yang otoritarian (*autocracy*) menjadi demokrasi. Perubahan tersebut sebagai awal menghadapi era modernisasi dimana kebebasan berpikir dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sangat diutamakan. Salah satunya membentuk lembaga peradilan yang memiliki kewenangan menjunjung tinggi konstitusi sebagai pilar utama dalam menjalankan sistem ketatanegaraan yang modern. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai semangat pembaharuan di bidang ketatanegaraan dan akses pemikiran hukum modern yang muncul pada abad ke-20 ini.¹ Pada zaman orde baru Indonesia memiliki sejarah yang merusak konstitusi. Konstitusi disalahgunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan. Konstitusi sering dilanggar oleh penguasa sehingga mengarah kepada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Akibatnya, hukum menjadi sangat ortodoks dan represif.²

Banyaknya pertentangan antara peraturan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945)

¹ Janedri M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 17 Oktober 2009, hlm. 6.

² Mahfud MD, *Gusdur: Islam, Politik, dan Kebangsaan*, LKIS, Yogyakarta, 2010, hlm. 211.

terhadap UUD NRI 1945 pada zaman orde baru menjadi alasan yang kuat dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Lembaga ini dibentuk sebagai lembaga tinggi negara untuk melakukan *check and recheck* antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan yang lebih rendah untuk mewujudkan efisiensi dan kelancaran dalam menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*), serta *check balances* antara lembaga tinggi negara agar tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi kembali lagi digaungkan pada proses amandemen UUD NRI 1945, tepatnya pada sidang kedua Panitia Ad Hoc Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (PAH 1 BP MPR RI) tahun 2000.³ Hal ini didasarkan pada momen di salah satu rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yaitu ketika pernyataan yang dilontrakan oleh Prof. Mr. Mohammad Yamin tentang perlunya lembaga yang berwenang menyelesaikan permasalahan di bidang pelaksanaan konstitusi, yang biasa disebut *constitutioneele geschil* atau *constitutional disputes*. Namun, gagasan ini ditolak oleh beberapa anggota BPUPKI lainnya karena konteks Negara Republik Indonesia saat itu yang baru merdeka sehingga belum memerlukan lembaga seperti Mahkamah Konstitusi.⁴ Dalam rapat BUPKI, dari 20 anggota hanya ada empat ahli hukum, sedangkan dalam “panitia Sembilan” yang disertai draft terakhir, hanya ada tiga ahli hukum mereka adalah Mr. Yamin, Mr. Maramis, Mr. Ahmad Soebarjo, atau Dr. Soepomo.⁵ Kemudian pada tahun 1970-

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Catatan Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, hlm. 29.

⁴ *Ibid.*

⁵ Satjipto Rahardho, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 164.

an ide ini diperjuangkan kembali oleh Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) yang menuntut agar Mahkamah Agung Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun, kembali perjuangan tersebut urung menjadi kenyataan karena ide tersebut tidak digubris oleh pemerintah maupun lembaga lain karena kondisi ketatanegaraan dan geopolitik Indonesia yang monolitik pada waktu itu.

Setelah melewati pedebatan yang panjang, pembahasan yang mendalam dengan mendengarkan beberapa pihak terutama ahli hukum tata negara, serta dengan mengkaji beberapa lembaga pengujian konstitusional di beberapa negara akhirnya rumusan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diakomodir dalam perubahan ketiga UUD NRI 1945. Akhirnya pada 9 November 2001 disahkan perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang menghasilkan rumusan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 7B, 24 ayat 2 dan Pasal 24C UUD 1945. Saat itulah sejarah Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai.⁶

Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) adalah suatu simbol bahwa Negara Republik Indonesia benar-benar menjunjung tinggi hukum, hak asasi manusia dan demokrasi dalam penyelenggaraan *good governance* yang telah mengalami pembelengguan selama 32 tahun lamanya di bawah rezim otoriter penguasa orde baru. UUD NRI 1945 hasil amandemen memberikan kewenangan dan Kewajiban kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta putusannya bersifat final untuk:

⁶ Janedri M. Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 5.

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Dan memutus perselihan tentang hasil pemilihan umum.
5. Mahkamah Konstitusi juga diberikan satu kewajiban untuk memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.⁷

Mengenai fungsi dan kewenangan diatur dalam UUD NRI 1945 Pasal 24C dan dijelaskan lebih rinci dalam Pasal 10 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Untuk menjalankan segala kewenangan dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI 1945, maka perlunya aturan mengenai prosedur beracara dalam persidangan Mahkamah Konstitusi. Dalam mengatur segala kelancaran persidangan, hukum acara atau hukum formil memiliki kedudukan yang penting dan strategis yaitu menegakkan hukum materiel di suatu lembaga peradilan. Sebagai hukum formil, hukum acara Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk menegakkan, mempertahankan, dan menjamin ditaatinya hukum materiel Mahkamah Konstitusi dalam lingkungan Mahkamah Konstitusi.⁸ Maka dari itu terkait dengan keabsahan suatu putusan peradilan sangat bergantung pada bagaimana proses peradilan tersebut belangsung. Apabila prosedur dalam persidangan dilanggar atau tidak sesuai dengan prosedur hukum acara maka akan berpengaruh terhadap suatu keabsahan putusan lembaga peradilan.

⁷ Lihat Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁸ Bambang Sutyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2009. hlm. 11.

Dalam perkembangan beracara di Mahkamah Konstitusi terjadi beberapa aturan yang dilaksanakan secara lentur. Hal ini menjadi sorotan dari berbagai pihak dalam peneggakan hukum acara di Mahkamah Konstitusi. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa hakim sering tidak menghadiri persidangan di Mahkamah Konstitusi. Alasan ketidakhadiran hakim sering kali diluar keadaan luar biasa sebagaimana yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Hakim yang tidak menghadiri persidangan dikarenakan urusan kenegeraan seperti menghadiri undangan dari lembaga tinggi Negara Republik Indonesia dan negara lain⁹ serta kegiatan internal Mahkamah Konstitusi sendiri seperti *roadshow* atau sosialisasi ke daerah-daerah.¹⁰ Beberapa kegiatan tersebut bukanlah kewajiban seorang hakim konstitusi sebagaimana yang telah diatur di dalam undang-undang. Ini menunjukkan beberapa hakim tidak serius dalam melaksanakan kewajiban sebagai hakim yaitu menaati peraturan perundang-Undangan, menghadiri persidangan, dan menjalankan hukum acara sebagaimana mestinya.¹¹ Akibat dari ketidakhadiran anggota hakim tersebut membuat persidangan sering dilaksanakan dengan jumlah yang tidak lengkap 9 orang hakim dan sering juga persidangan harus dilaksanakan dengan beranggotakan kurang dari 7 hakim yang biasa disebut sidang dengan panel hakim yang diperluas.

Hukum acara Mahkamah Konstitusi diatur di dalam bab ke V Pasal 28 sampai 85 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Peraturan

⁹ Lihat Surat Kabar Harian Kompas tanggal 3 Agustus 2016, hlm. 5.

¹⁰ <http://www.tempo.co/read/kolom/2014/01/06/1023/MK-Minus-Patrialis> diakses pada 20 Agustus 2016.

¹¹ Lihat Pasal 27B huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

mengenai jumlah hakim konstitusi saat melaksanakan pemeriksaan persidangan diatur di dalam Pasal 28 ayat (1) yang menyebutkan “*Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi dengan 9 (Sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan 7 (tujuh) orang hakim konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi.*” Keadaan luar biasa sebagaimana dimaksud di dalam penjelasan Pasal 28 ayat (1) tersebut adalah dalam keadaan meninggal dunia atau terganggu fisik/jiwanya sehingga tidak mampu melaksanakan kewajiban sebagai hakim konstitusi.¹² Sedangkan apa yang dimaksud sidang pleno di dalam pasal tersebut adalah memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.¹³ Sidang pleno bertujuan untuk memeriksa pokok perkara dan keterangan para pihak, saksi, dan ahli.¹⁴ Hali ini menunjukkan bahwa idealnya sidang pleno harus dihadiri oleh 9 orang hakim konstitusi, boleh dengan 7 orang hakim dengan keadaan luar biasa, tidak boleh kurang dari 7 orang hakim dalam melaksanakan sidang pleno.

Terkait dengan aturan persidangan dengan panel hakim yang diperluas tidak memiliki kepastian hukum. Ini dikarenakan hanya 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) saja yang memperbolehkan sidang diperiksa oleh hakim panel yang diperluas¹⁵, sedangkan 3 PMK lagi tidak memperbolehkan pelaksanaan sidang

¹² Lihat Penejelasan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹³ Lihat Bab II Sidang Mahkamah Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012.

¹⁴ Lihat Bab III bagian ke empat Pasal 10 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2012.

¹⁵ Lihat Pasal 14 ayat (1) dan (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2006, Pasal 10 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005, Pasal 8 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2004.

pemeriksaan dilakukan oleh panel hakim yang diperluas.¹⁶ Kedudukan PMK sendiri bukanlah sebagai *lex specialis* dari UU MK melainkan aturan tambahan yang di perlukan untuk mengatur jalanya persidangan, karena pembentukan PMK harus berdasarkan peraturan yang lebih tinggi yaitu UU MK¹⁷. PMK tidak boleh menyampingkan hal-hal umum yang sudah diatur di dalam UU MK karena UU MK adalah *lex superior* dari PMK itu sendiri, maka apa yang dimaksud dengan panel hakim yang diperluas seharusnya tidak diboleh dilakukan oleh hakim konstitusi karena bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Terdapat beberapa fakta hasil penelusuran penulis di dalam risalah sidang Mahkamah Konstitusi yang diunggah panitera Mahkamah Konstitusi pada situs resmi Mahkamah Konstitusi yaitu ada 4 risalah sidang yang menjadi rujukan penulis dimana sidang pleno dihadiri kurang dari 7 orang hakim.¹⁸ Dari hasil analisis masalah di atas maka penulis berpendapat bahwa terdapat pertentangan antara Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dengan UU MK mengenai pemeriksaan persidangan oleh panel hakim yang diperluas.

Berdasarkan realita yang terjadi dalam perkembangan beracara di Mahkamah Konstitusi hal ini bisa menjadi permasalahan mengenai prosedur hukum acara sebagaimana mestinya. Oleh karena itu perlu ada kajian yuridis

¹⁶ Lihat Pasal 9 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009, Pasal 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008, dan Pasal 5 ayat (2) dan (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2012.

¹⁷ Lihat Pasal 40 ayat (3) dan Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁸ Risalah sidang perkara nomor 42/PUU-XII/2014 dengan agenda mendengarkan keterangan ahli/saksi dari pemohon, selasa 30 september 2014. Risalah sidang Perkara nomor 59/PUU-XIII/2015 dengan agenda mendegarkan keterangan ahli pemohon, rabu 12 agustus 2015. Risalah sidang perkara nomor 28/PUU-XIV/2016 dengan agenda mendengarkan keterangan DPR dan Ahli/saksi Pemohon, kamis 19 mei 2016. Risalah Sidang Perkara Nomor 138/PUU-XIII/2015 dengan agenda mendengarkan keterangan ahli pemohon dan ahli/saksi presiden, 31 Mei 2016.

mengenai hal ini untuk menjadi perbaikan terhadap hukum acara Mahkamah Konstitusi. Hal inilah yang menjadi pijakan bagi penulis untuk melakukan kejian dengan tema *“Implikasi Yuridis Pemeriksaan Persidangan oleh Panel Hakim yang Diperluas terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Ditinjau dari Hierarki Peraturan Perundang-Undangan”*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?
2. Mengapa Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi memperbolehkan pemeriksaan persidangan dilaksanakan oleh panel hakim yang diperluas yang bertentangan dengan UU MK?
3. Apa Implikasi Yuridis dilaksanakannya pemeriksaan persidangan oleh panel hakim yang diperluas terhadap putusan Mahkamah Konstitusi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.
2. Materi muatan PMK memperbolehkan pemeriksaan persidangan dilaksanakan oleh panel hakim yang diperluas yang bertentangan dengan UU MK.

3. Implikasi Yuridis dilaksanakannya pemeriksaan persidangan oleh panel hakim yang diperluas terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Negara Hukum

Salah satu agenda perubahan/amandemen UUD NRI 1945 adalah menegaskan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum. Hal ini dibuktikan dengan disebutkannya Indonesia adalah Negara hukum dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 hasil amandemen yang sebelumnya diatur dalam penjelasan UUD NRI 1945 sebelum amandemen. Suatu Negara Hukum haruslah memiliki suatu sistem hukum untuk menjalankannya. Sistem hukum perlu dibangun dalam konsep Negara hukum dengan cara membuat produk hukum (*law making*) dan penegakan hukum (*law enforcing*)¹⁹. Adapun teori Negara hukum di dunia terbagi dalam konsep *rechstaat*, *rule of law*, sosialis-komunis, dan nomokrasi Islam²⁰. Secara terkhusus bagi Indonesia yang mengambil kebaikan dari setiap sistem hukum yang ada di dunia sehingga membentuk sebuah konsep Negara hukum Pancasila.

Teori negara hukum di Indonesia sudah dicita-citakan sebelum Negara Republik Indonesia merdeka. Beberapa tokoh pergerakan bangsa Indonesia menganggap bahwa konsep ideal dari sebuah negara haruslah hukum yang diutamakan dalam menjalankan sistem ketatanegaraan bukan ekonomi ataupun

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konsep Negara Hukum Indonesia*, Kuliah Umum di Universitas Jayabaya Jakarta, Januari 2010, hlm. 1.

²⁰ Suroto, *Macam-Macam Konsep Negara Hukum*, Jurnal Konstitusi Volume 1 No. 1, November 2012, hlm. 113.

politik²¹. Sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 pasca reformasi, konsep negara hukum dinyatakan secara eksplisit dalam penjelasan UUD 1945 bukan di dalam pasal-pasal ataupun batang tubuh UUD 1945. Hal ini yang membuat negara hukum di Indonesia kurang “sakral” karena mudah disimpangi oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Penjelasan UUD NRI 1945 sebelum amandemen menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum atau *rechtsstaat*, Negara Republik Indonesia berdasar atas hukum (*Rechstaat*) bukan hanya berdasar pada kekuasaan belaka (*Machstaat*).²² Maka dari itu untuk penyelenggaraan negara hukum di Indonesia harus dibuatkan peraturan yang bisa mengakomodir semua kepentingan rakyat Indonesia.

Teori negara hukum di Indonesia sebagaimana dijelaskan di atas menganut konsep negara hukum Pancasila yang bersifat prismatic²³. Prismatic merupakan kombinasi kebaikan yang terdapat dalam sistem hukum, baik dalam konsep negara hukum *rechstaat* maupun negara hukum *rule of law* maupun sistem negara hukum lainnya. Sebagaimana yang disampaikan Prof. Mahfud MD bahwa hukum nasional Indonesia lahir dari; *Pertama*, pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI 1945 yang memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar Negara Indonesia yang harus mejadi tujuan dan pijakan serta politik hukum di Indonesia. *Kedua*, pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 mengadung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

²² Lihat Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil dekrit 5 Juli 1955.

²³ Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Seminar *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen*, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2006, hlm. 55.

abad yang lalu atau biasa disebut dengan hukum tidak tertulis yang hidup dimasyarakat (*living law*). Kedua pemikiran tersebutlah yang membentuk istilah negara hukum pancasila atau hukum prismatic.²⁴ Prismatic sendiri menggabungkan keegoisan dari masing-masing jiwa hukum untuk dielaborasi menjadi sistem hukum yang baik. Sistem tersebut harus mengakomodir kepentingan hukum yang memiliki kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Sistem Hukum harus dituangkan dalam produk hukum agar terwujudnya tatanan masyarakat yang beradab.

2. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, Negara Indonesia menganut teori yang dituangkan oleh Hans Kelsen dan dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Kedua ahli hukum tersebut membuat stratifikasi dalam hal hukum atau peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen mengemukakan dalam teori jenjang norma hukum (*Stufentheori*) bahwa norma hukum suatu negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*).²⁵ Adapun tambahan oleh Hans Nawiasky tentang lapisan dan jenjang norma yaitu adanya pengelompokan sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara)
3. *Formell gezetz* (undang-undang formal)
4. *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).²⁶

²⁴ *Ibid.*, hlm. 54.

²⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakarta, 2007, hlm. 41.

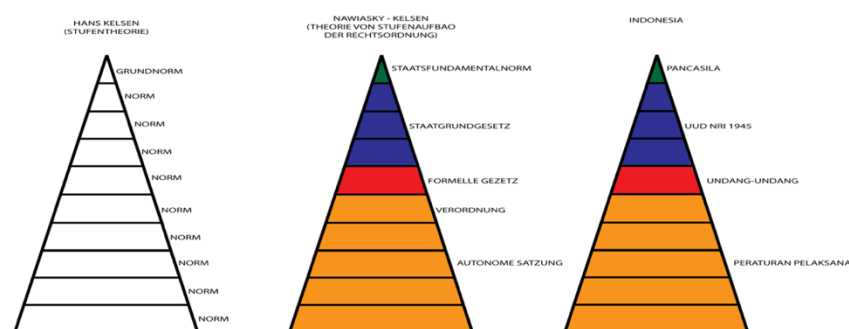
²⁶ *Ibid.*, hlm. 45.

Teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms* yang diperkenalkan Hans Kelsen dapat dimaknai sebagai berikut: 1) Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 2) Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk mengatur Negara Republik Indonesia sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 maka dibuat peraturan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengadopsi teori Hans Kelsen dan Hans Nawiascky.

Dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang disesuaikan dengan teori Hans Nawiascky maka dapat dilihat sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm* adalah Pancasila sebagai dasar Ideologi Negara.
2. *Staatsgrundgetze* adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai aturan dasar Negara.
3. *Formell Gezetz* adalah Undang-Undang
4. *Verordnung* adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden
5. *Autonome Satzung* adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang memiliki wilayah otonomi daerahnya sendiri.²⁷



²⁷ *Ibid.*, hlm. 68.

Peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami beberapa kali perubahan, hal itulah yang mempengaruhi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

No	UU Nomor 1 Tahun 1950	TAP MPRS No. 20 Th 1966	TAP MPR No. 3 Th. 2000	UU Nomor 10 Tahun 2004	UU Nomor 12 Tahun 2011
1	UU/Perppu	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945
2	Peraturan Pemerintah	TAP MPR	TAP MPR	UU/Perppu	TAP MPR
3	Peraturan Menteri	UU	UU	Peraturan Pemerintah	UU/Perppu
4	-	Peraturan Pemerintah	Perppu	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah
5	-	Keputusan Presiden	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah Provinsi	Peraturan Presiden
6	-	Peraturan-peraturan Pelaksana Lainnya	Keputusan Presiden	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Peraturan Daerah Provinsi
7	-	-	Peraturan Daerah	Peraturan Desa	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan diakui keberadaanya dan memiliki kekuatan hukum mengikat selama itu diatur dalam peraturan perundang-undangan dan dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁸

3. Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

Sebagaimana semangat dalam melanjutkan kemerdekaan Republik Indonesia maka pasca reformasi politik 1998 digaungkanlah semboyan “tidak ada

²⁸ Lihat Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

reformasi tanpa reformasi konstitusi”. Salah satu hasil dari reformasi konstitusi yaitu perubahan UUD NRI 1945 dengan melalui empat tahapan maka dibentuklah suatu lembaga yang bernama Mahkamah Konstitusi. Sebelum dilakukannya amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sebagai lembaga tertinggi negara mencabut Ketetapan (TAP) MPR Nomor IV/MPR/1983 yang mengatur secara rumit proses perubahan/amandemen UUD NRI 1945.²⁹ Adapun TAP MPR lainnya yang dicabut adalah TAP MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Penagamalan Pancasila.³⁰ Mahkamah Konstitusi didesain untuk menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan Negara Republik Indonesia sebagai Negara yang Demokratis.³¹ Sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak bisa dilepas dari alasan historis mengenai *Judicial Review*, yang merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Ada empat momen dimana alasan kuat perlunya dibentuk Mahkamah Konstitusi, yaitu; 1) Kasus Marbury vs Madison (1803). 2) Gagasan Hans Kelsen di Austria (1920). 3) Gagasan Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI (1945). 4) Perdebatan panitia Adhoc I MPR pada sidang-sidang dalam rangka amandemen UUD 1945 (2000).³² Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai tepat pada disahkannya perubahan ketiga UUD 1945 dalam pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B pada 9

²⁹ Rita Triana Budiarti, *Hamdan Zoelva: Pergulatan Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2015, hlm. 5.

³⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan kelima, 2012, Jakarta, hlm. 375.

³¹ Janedri M. Gaffar, *Loc. Cit.*

³² *Ibid.*, hlm. 3.

November 2001. Alasan disepakati dibentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia yaitu: 1) Karena adanya perubahan kekuasaan dari rezim otoritarian menuju rezim demokrasi yang dimana akses dari perkembangan pemikiran hukum dan ketatanegaraan modern saat ini. 2) Mahkamah Konstitusi merupakan landasan serius dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga Negara dan semangat penegakan konstitusi sebagai *grundnorm* atau *highest norm*, yang berarti segala peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah diatur dalam konstitusi.³³ Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) memiliki arti penting dalam proses menuju Negara hukum yang demokratis. Permasalahan dalam menuju negara hukum yang demokratis yaitu adanya konsekuensi fakta yang menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan UUD yang berlaku sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diberikan oleh UUD diantaranya yaitu;

1. Menguji UU terhadap UUD 1945.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
3. Memutus pembubaran Partai Politik.
4. Memutus sengketa hasil pemilihan umum, dan
5. Satu kewajiban yaitu memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.³⁴

³³ *Ibid.*, hlm. 7.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 13.

Dalam menjalankan fungsi yang diamanahkan UUD Mahkamah Konstitusi memakai sistem peradilan dan hukum acara dalam memutus perkara dengan dibantu oleh 9 (Sembilan) orang Hakim Konstitusi dengan komposisi tiga Hakim diajukan oleh DPR RI, tiga Hakim diajukan oleh Presiden, dan tiga Hakim diajukan oleh Mahkamah Agung untuk selanjutnya diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai Hakim Konstitusi.³⁵

Untuk melaksanakan amanat konstitusi tentang Mahkamah Konstitusi, maka dibuatlah UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi berhak mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.³⁶ Dalam menjalankan fungsi sebagaimana peradilan maka harus ada hukum acara yang mengatur tentang prosedur beracara sebagaimana dalam peradilan secara umum. Hukum acara Mahkamah Konstitusi diatur dalam bab ke V dari pasal 28 sampai dengan pasal 85 UU Nomor 8 tahun 2011 jo UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-undang hanya mengatur hukum acara secara umum dan diatur lebih rinci oleh Peraturan Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Konstitusi merupakan sumber hukum acara yang sah karena merupakan aturan di bawah undang-undang sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 8 ayat 1 dan 2 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³⁷ Peraturan Mahkamah Konstitusi

³⁵ Lihat Pasal 24C ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen.

³⁶ Lihat Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

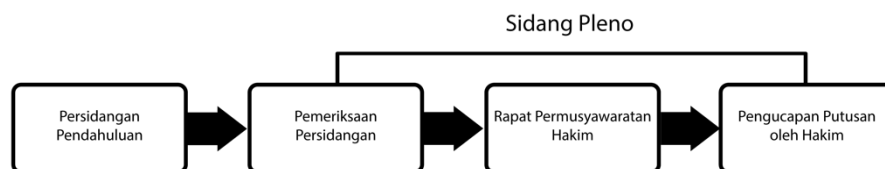
³⁷ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

berkedudukan di bawah undang-undang sebagaimana yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka hal-hal yang diatur dalam peraturan Mahkamah Konstitusi tidak boleh menyimpang dari ketentuan yang ada di dalam UU karena Peraturan Mahkamah Konstitusi dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih tinggi yaitu UU MK. Asas yang digunakan dalam hierarki tersebut adalah asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* bukan *Lex Speacialis Derogat Legi Generalis*. Mengapa PMK bukan *Lex Speacialis*? karena kedudukan PMK di bawah Undang-Undang. Hal tersebut dapat dilihat dalam karakteristik Lex Specialis yaitu; 1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut. 2) Ketentuan-ketentuan lex speacialis harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan lex generalis (undang-undang dengan undang-undnag). 3) ketentuan-ketentuan lex specialis harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan lex generalis. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.³⁸

Fakta dilapangan menunjukkan adanya pertentangan di dalam tubuh Mahkamah Konstitusi. Entah disengaja atau masalah ini baru timbul sebagaimana perkembangan Mahkamah Konstitusi. Masalah ini berkaitan dengan adanya pemeriksaan persidangan dilaksanakan oleh panel hakim yang diperluas. Fakta tersebut dibenturkan dengan idealita dimana Hakim Mahkamah Konstitusi harus menaati UU MK dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Pemeriksaan

³⁸ Bagir Manan, *Hukum Positif Indoneisa (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 56.

persidangan yang termasuk dalam sidang pleno haruslah diperiksa oleh Sembilan orang hakim atau boleh tujuh orang hakim dengan alasan keadaan luar biasa sebagaimana yang diatur dalam UU MK pasal 28 ayat 1 dan penjelasan pasal.³⁹ Akibat beberapa hakim yang tidak bisa ikut dalam menunaikan salah satu kewajiban sebagai hakim konstitusi yaitu menghadiri persidangan maka Mahkamah Konstitusi membuat peraturan yang memperbolehkan dimana pemeriksaan persidangan bisa dilaksanakan oleh minimal 3 orang hakim atau hakim panelis yang diperluas. Ketentuan tersebut diatur dalam 3 peraturan Mahkamah konstitusi yang mengatur tentang pedoman beracara dalam memutus sengketa pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara, dan memutus sengketa hasil pemilu. Ketentuan dimana pemeriksaan persidangan dapat dilaksanakan oleh panel hakim yang diperluas bertentangan dengan pasal 28 ayat 1 UU MK. Sebagaimana yang dimaksud sidang pleno adalah sidang setelah adanya sidang pendahuluan yang biasa disebut *dismissal procedure* untuk menerima atau menolak apakah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara serta memeriksa apakah pemohon benar-benar orang yang dilanggar hak konstitusionalnya atau tidak.



³⁹ Lihat Pasal 28 ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan penjelasannya.

Hal ini menjadi permasalahan dan harus ada solusinya karena apabila prosedur hukum acara dilanggar atau tidak sesuai maka akan berimplikasi terhadap keabsahan suatu putusan pengadilan. Mejadi sebuah pertanyaan dimana Mahkamah Konstitusi saja tidak konsisten dalam menegakkan konstitusi dengan bukti membuat peraturan yang bertentangan dengan UU? Bagaimana kedepannya terhadap putusan. Oleh karena itu perlu diteliti dan analisis terhadap hukum acara dan penegakkan hukum mengenai pemeriksaan persidangan oleh panel hakim yang diperluas terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi dan penafsir tunggal UUD 1945.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normati, yaitu penelitian yang mengkaji studi dokumen berupa peraturan perundang-undangan.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah dilakukannya revisi terhadap Hukum Acara Mahkamah Konstitusi mengenai keabsahan pemeriksaan persidangan oleh panel hakim diperluas dan implikasinya pada putusan Mahkamah Konstitusi.

3. Subjek Penelitian

- a. Janedri M. Gaffar (Mantan Sekretaris Jendral Mahkamah Konstitusi RI)
- b. Guntur M. Hamzah (Sekretaris Jendral Mahkamah Konstitusi RI)

4. Sumber Data Penelitian

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah⁴⁰. Dalam penelitian ini meliputi:
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
 - 3) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
 - 4) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 5) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 tahun 2004 tentang pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilihan umum.
 - 6) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 tahun 2005 tentang pedoman beracara pengujian undang-undang.
 - 7) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 tahun 2006 tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara.
 - 8) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Pembubaran Partai Politik.
 - 9) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

⁴⁰ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 103.

10) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi.

- b. Bahan Hukum Skunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan *literature* (kepuustakaan)⁴¹, baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan masalah.

6. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan model pendekatan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah UU MK, UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Mahkamah Konstitusi.

⁴¹ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002. hlm. 11.

7. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 5 (lima) bab secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN dalam bab ini memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tujuan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II EKSISTENSI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA dalam bab ini akan mengulas mengenai tinjauan umum yang dijabarkan kedalam 3 (tiga) sub bab yaitu pembahasan mengenai Negara Hukum, Pelembagaan Mahkamah Konstitusi dalam Negara Hukum Indonesia, serta Hukum acara Mahkamah Konstitusi.

BAB III PEMEBENTUKAN DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN dalam bab Ini akan menjelaskan tentang teori hukum acara yang dijabarkan kedalam 3 (dua) sub bab yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan, dan peraturan perundang-undangan diluar hierarki peraturan perundang-undangan.

BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISA DATA dalam bab ini akan menyajikan data dan pembahasan yang terdiri dari sub-bab yaitu deiskripsi data,

kedudukan PMK dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, Materi muatan PMK sebagai tindak lanjut UU MK, dan Implikasi yuridis dilaksanakannya pemeriksaan persidangan oleh panel hakim yang diperluas.

BAB V PENUTUP dalam bab ini berisi kesimpulan atas pembahsan dan saran. Penulis akan mengambil kesimpulan dari apa yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, serta memberikan saran-saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

