

**ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-
VII/2009 TENTANG PENGUJIAN ATAS PROSEDUR PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG MAHKAMAH
AGUNG**

TESIS



Disusun oleh :

JAMALUDIN GHAFUR

**Nomor Mahasiswa : 09912420
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2011**

**ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-
VII/2009 TENTANG PENGUJIAN ATAS PROSEDUR PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG MAHKAMAH
AGUNG**

TESIS

Oleh :

JAMALUDIN GHAFUR

Nomor Mahasiswa : 09912420

BKU : Hukum Tata Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan
Penguji Dalam Ujian Tesis

Pembimbing

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M. Hum.

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Magister (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Yogyakarta

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M. Hum.

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-VII/2009 TENTANG PENGUJIAN ATAS PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG MAHKAMAH AGUNG

TESIS

Oleh :

JAMALUDIN GHAFUR

Nomor Mahasiswa : 09912420
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji Tesis dalam Ujian Pendadaran
Pada tanggal 5 Mei 2011 dan dinyatakan **LULUS**

Ketua,

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M. Hum.

Anggota,

Anggota,

Zairin Harahap, S.H, M.Si.

Ridwan HR, S.H, M.Hum.

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Magister (S2) Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M. Hum.

**ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-
VII/2009 TENTANG PENGUJIAN ATAS PROSEDUR PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG MAHKAMAH
AGUNG**

TESIS

Oleh :

JAMALUDIN GHAFUR


Nomor Mahasiswa : 09912420

BKU : Hukum Tata Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan
Penguji Dalam Ujian Tesis

Pembimbing



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum.

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Magister (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Yogyakarta



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum.

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-VII/2009 TENTANG PENGUJIAN ATAS PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG MAHKAMAH AGUNG

TESIS

Oleh :
JAMALUDIN GHAFUR

Nomor Mahasiswa : 09912420
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

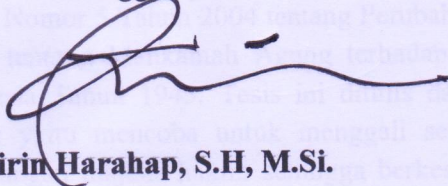
Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji Tesis dalam Ujian Pendararan Pada tanggal 5 Mei 2011 dan dinyatakan **LULUS**

Ketua,



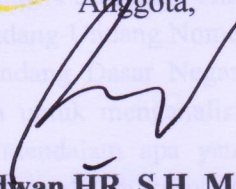
Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum.

Anggota,



Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Anggota,



Ridwan HR, S.H., M.Hum.

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Magister (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum.

Kata Pengantar

Alhamdulillah segala puji bagi Allah Tuhan semesta dan seluruh makhluk bumi atas seluruh limpahan rahmad, hidayah, dan nikmatnya. Sholawat dan salam semoga senantiasa atas rosulullah Muhammad SAW hingga akhir jaman.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi 1998 dan amandemen UUD 1945 bergerak dan berubah dengan sangat dinamis terutama setelah hadirnya lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan memberikan 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. Kedinamisan ketatanegaraan tersebut terutama disebabkan oleh putusan-putusan MK yang dalam banyak hal dianggap “keluar” dari mainstream praktik penegakan hukum yang selama ini terjadi di Indonesia yang lebih banyak mengedepankan atas kepastian hukum sehingga aspek keadilan dan kemanfaatan kerap kali diabaikan. Berbeda dengan itu, MK dalam banyak putusannya justru tampil sebagai lembaga penegak hukum yang lebih banyak mengedepankan terciptanya keadilan dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat termasuk jika hal itu harus “menerobos” ketentuan-ketentuan aturan formal.

Salah satu putusan pengujian undang-undang di mana putusannya “mengeliminasi” kepastian hukum demi keadilan dan kemanfaatan adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Perkara Permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tesis ini ditulis dalam rangka untuk menganalisis putusan tersebut yaitu mencoba untuk menggali secara lebih mendalam apa yang menjadi pertimbangan majelis hakim sehingga berkesimpulan bahwa dalam kasus ini walaupun tuduhan yang disampaikan pemohon terbukti benar, namun atas nama kemanfaatan hukum maka UU *a quo* tidak perlu dinyatakan inkonstitusional.

Idealnya, ketiga fungsi hukum yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan haruslah berjalan secara berbarengan karena hanya dengan cara itulah hukum akan benar-benar berfungsi sebagai alat perekayasa sosial menuju kehidupan yang lebih baik (*law as a tool of social engineering*). Namun faktanya, tidak mudah menyeimbangkan ketiganya dalam sebuah putusan, bahkan yang sering terjadi justru antara kepastian, keadilan, dan kemanfaatan saling bertolak belakang dalam banyak kasus.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan pernah ada tanpa bantuan beberapa pihak. Walaupun tidak mungkin semua namanya penulis sebutkan satu persatu, namun beberapa diantaranya wajib penulis eksplisitkan namanya. Pertama sekali penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada ibu Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum selaku direktur program pascasarjana FH UII yang sekaligus menjadi pembimbing penulis dalam pengerjaan tesis ini yang telah banyak memberikan ilmu, masukan, doa, dan dorongan semangat bagi penulis dalam menyelesaikan studi S2 khususnya dalam penyelesaian pembuatan tesis ini. Kepada Bapak Zairin Harahap, SH., Msi dan Bapak Ridwan HR, SH., M.Hum selaku anggota penguji yang telah memberikan catatan kritis dan masukan yang konstruktif, penulis juga menghaturkan banyak terimakasih. Atas masukan-masukan beliau berdua tesis ini menjadi jauh lebih baik dibanding sebelumnya.

Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada istriku tercinta Ulin Najihah dan bapak ibu yang terhormat (Bapak Mustofa dan Bapak Wiyoto serta Ibu Ummi Kulsum dan Ibu Siti Muhsinah) atas dukungan moral, doa, finansial dan seluruh kasih sayang yang telah kalian berikan selama ini. Semua itu begitu sangat berarti bagi penulis melebihi segalanya.

Kepada seluruh teman-teman magister S2 Ilmu Hukum FH UII Angkatan 22 yaitu Mb Evie, Mb. Novi, P. Yunus, P. Abdur Razak, P. Abu, P. Lutfi, P. Nanang, P. Ari, P. Beni, Dodi, Ari, Asep, Deni, Yuony, Yeni, Yundra, Nitri, Oliv, Nana, Mas Heri, Mas Sigit, Mb Ani, B. Puji, Mb Eni (dua2nya), P. Andri, P. Heru, P. Maryana, P. Bambang, dll yang lupa untuk saya sebutkan namanya, penulis juga menyampaikan terimakasih atas persahabatan yang telah terbangun. Semoga kita semua menjadi orang sukses dengan cita-cita kita masing-masing *fiddun yaa wal aakhirah*. Amien

Ucapan terimakasih juga diucapkan kepada seluruh dosen atas ilmu yang diberikan. Mudah-mudahan apa yang penulis pelajari selama mengikuti perkuliahan di magister FH UII ini akan menjadi ilmu yang barokah dan bermanfaat sehingga menjadi amal jariyah bapak ibu dosen sekalian.

Penulis menyadari bahwa karya ini jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang konstruktif demi perbaikannya sangat penulis harapkan dari siapa saja yang membaca tesis ini.

Akhirnya, semoga karya kecil yang masih mengandung banyak ketidaksempurnaan ini akan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata negara..semoga

Yogyakarta, Mei 2011

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vi
ABSTRAK	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka	11
1. Fungsi Legislasi	11
a. Fungsi Legislasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen	16
b. Fungsi Legislasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen	20
2. Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (undang-undang)	24
a. Persiapan	26
b. Pembahasan dan Pengesahan	30
c. Pengundangan dan Penyebarluasan	33
3. Partisipasi Masyarakat	38

E. Metode Penelitian.....	43
BAB II	TINJAUAN TEORITIK KONSEPSI NEGARA HUKUM, TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
A. Teori Negara Hukum.....	46
B. Teori dan Ilmu Perundang-Undangan.....	56
1. Pengertian.....	56
2. Ragam Istilah	58
3. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..	62
4. Landasan Pembentukan Undang-undang.....	65
a. Landasan Filosofis	66
b. Landasan Sosiologis.....	67
c. Landasan Yuridis	69
d. Landasan Teknik Perancangan.....	71
e. Landasan Politis	74
f. Landasan Administratif.....	75
C. Pengujian Undang-undang	76
Macam-Macam Pengujian Undang-Undang.....	88
a. Pengujian Formil.....	89
b. Pengujian Materiil.....	94
BAB III	ANALISI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-VII/2009
A. Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun	

2009 tentang tentang Mahkamah Agung	97
1. Persiapan	97
2. Pembahasan dan Pengesahan	100
a. Pembicaraan Tingkat I.....	100
b. Pembicaraan Tingkat II	104
1) Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat I.....	105
2) Pendapat Akhir Fraksi.....	107
a) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	107
b) Fraksi Partai Amanat Nasional.....	109
c) Fraksi Kebangkitan Bangsa.....	110
d) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera	113
e) Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi	115
f) Fraksi Partai Bintang Reformasi	117
g) Fraksi Partai Damai Sejahtera.....	119
h) Fraksi Partai Golkar	120
i) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	122
j) Fraksi Partai Demokrat	124
3) Pendapat Akhir Presiden	127
3. Pengundangan dan Penyebarluasan.....	129
B. Dasar (alasan) Pemohon dalam Mengajukan Pengujian	
Undang-Undang	130
1. Kedudukan Hukum	130
2. Norma-Norma yang Diajukan Untuk Diuji.....	132
3. Alasan-Alasan Pemohon	132

4. Petitum	134
C. Pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi	135
1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi	135
2. Pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi	135
a. Kedudukan Hukum (<i>legal standing</i>) pemohon	135
b. Pokok Permohonan	137
D. Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor	
27/PUU-VII/2009.....	140
1. Kedudukan hukum (<i>legal standing</i>) pemohon.....	140
2. Pokok Perkara	142

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	155
B. Saran.....	157

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Suatu undang-undang tidak sah dengan dua macam alasan, yaitu alasan formil dan alasan materiil. Dengan alasan formil suatu undang-undang tidak sah, apabila cara pembentukannya bertentangan dengan apa yang ditentukan dalam UUD sehingga undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan alasan materiil suatu undang-undang tidak sah, apabila isi undang-undang itu bertentangan dengan isi UUD sehingga terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut yang bertentangan dengan UUD 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang Mahkamah Agung oleh sejumlah pihak diajukan permohonan pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap proses pembentukannya melanggar ketentuan di dalam UUD 1945. Dalam putusannya Nomor 27/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun demi asas kemanfaatan hukum, Undang-Undang *a quo* tetap berlaku. Sehingga amar putusannya menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Permasalahan yang diteliti, *Pertama*, apa yang menjadi dasar bagi para pemohon dalam mengajukan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung? *Kedua*, apa dasar pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung tetapi menolak permohonan para Pemohon? Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan; *Pertama*, alasan para pemohon mengajukan pengujian undang-undang adalah karena proses pembuatan UU bertentangan dengan UUD 1945 yaitu: (i) rapat pengambilan keputusan dalam pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung tidak mencapai kuorum karena jumlah anggota dewan yang hadir dalam rapat paripurna DPR tidak memenuhi ketentuan Pasal 206 Peraturan Tata Tertib DPR RI. (b) berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan Pemohon dalam berbagai publikasi yang dilakukan oleh beberapa media massa menunjukkan bahwa penyusunan dan pembahasan RUU *a quo* tertutup sehingga pembahasan undang-undang *a quo* melanggar prinsip keterbukaan, dan (c) Pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 205 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI. *Kedua*, dalam putusannya, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terbukti dalam proses pembentukannya bertentangan dengan UUD 1945, namun demi asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum, Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut tidak perlu dinyatakan sebagai undang-undang yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara tradisional, terdapat dua kelompok tradisi hukum yang utama (pokok) di dunia ini, yaitu tradisi hukum kontinental (*Civil Law Tradition*), dan tradisi hukum anglo-saksis (*Common Law Tradition*).¹ Di samping itu dikenal juga tradisi hukum sosialis (*Socialist Law Tradition*), tradisi hukum gabungan antara unsur 3 tradisi tersebut (kombinasi), dan tradisi hukum menurut ajaran agama Islam (*The Moslem Legal Tradition*).² Dibanding *common law* dan *socialist law*, *civil law* adalah “*the oldest, most widely distributed, and most influential of them*”.³

Perbedaan antara tradisi hukum kontinental dan anglo-saksis antara lain didasarkan pada peranan hukum perundang-undangan dan yurisprudensi. Negara-negara yang tergolong ke dalam hukum kontinental menempatkan hukum (peraturan) perundang-undangan⁴ sebagai sendi utama sistem hukumnya.

¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 18. Tentang sejarah terjadinya sistem *civil law* dan *common law* baca Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 261-277.

² M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 6-7.

³ John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, California, 1969, hlm. 1. sebagaimana dikutip oleh Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 33-34.

⁴ Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum (Pasal 1 Ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Sedangkan negara-negara yang menganut tradisi hukum anglo-saksis menjadikan atau menempatkan yurisprudensi⁵ sebagai sendi utama sistem hukumnya.

Indonesia sebagai negara yang menganut Sistem Hukum Eropa Kontinental (*civil law system*), eksistensi peraturan perundang-undangan sangatlah penting, karena: *Pertama*, dalam kultur *civil law system* hukum diidentikkan dengan undang-undang, tidak ada hukum di luar undang-undang, sehingga satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang.⁶ *Kedua*, bila dikaitkan dengan asas legalitas yang berarti bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki dasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.⁷

Kedudukan undang-undang dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia menempati urutan ke dua dalam hirarkhi peraturan perundang-

⁵ Istilah yurisprudensi berasal dari perkataan bahasa latin "*jusprudentia*" yang berarti pengetahuan hukum (*rechtgeleerdheid*). Dalam pengertian teknis hukum di Indonesia, yang sama dengan istilah Belanda "*jurisprudentie*" ataupun sama juga dengan istilah Prancis "*jurisprudence*", maka pengertian yurisprudensi itu dimaksudkan sebagai putusan badan peradilan (hakim) yang diikuti secara berulang-ulang dalam kasus yang sama oleh para hakim lainnya sehingga karenanya dapat disebut pula sebagai "*Rechtersrecht*" (hukum ciptaan hakim/Peradilan). ...Sebaliknya, dalam pemakaian bahasa Inggris dan diikuti oleh negara-negara lain yang bersistem hukum *Common Law (Anglo-Saxon)*, istilah "*jurisprudence*" berarti teori ilmu hukum (*General theory of Law, Algemene Rechtsleer*), sedangkan apabila yang mereka maksudkan adalah pengertian yurisprudensi dalam arti putusan hakim, maka dalam sistem hukum *Anglo-Saxon* tersebut dipergunakan istilah "*Case-Law*" atau "*Judge-made Law*". Paulus Effendi Lotulung, Yurisprudensi dalam Perspektif Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia, *Pidato Pengukuhan Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan Sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan*, Bogor, 24 September 1994, hlm. 3-4.

⁶ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 56.

⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83

undangan setelah Undang-Undang Dasar 1945. Hirarkhi peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya itu adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang /Perpu
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah
6. Peraturan Desa

Dari semua jenis peraturan perundang-undangan di atas hanya undang-undang saja yang pembentukannya memerlukan persetujuan antara DPR-Presiden. Undang-undang merupakan hasil kerjasama antara Pemerintah (Presiden) dan DPR, setelah melalui proses dan prosedur yang telah ditetapkan.⁸

Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi. *Pertama*, adalah lembaga pembentuk undang-undang (UU). *Kedua*, prosedur atau tata cara pembentukannya. *Ketiga* adalah substansi yang akan diatur dalam UU.⁹ Pembentukan undang-undang yang baik haruslah memperhatikan dua aspek sekaligus yaitu aspek substansi dan prosedur atau syarat materiil dan formil.¹⁰

⁸ J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia (Karangan Tersebar: Jilid III)*, Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 60

⁹ Suharyono AR, *Proses Legislasi dalam Pengembangan Sistem hukum*, terdapat dalam www.legalitas.org, diakses tanggal 24 Januari 2011.

¹⁰ Laica Marzuki mengajukan tiga syarat pembuatan undang-undang yang ideal. *Pertama*, pembuatannya harus memenuhi prosedur yang ditetapkan oleh konstitusi, atau menurut ketentuan undang-undang (= *law making*) yang di-*delegeer* oleh konstitusi. Pelanggaran atas hal ini dapat dikoreksi melalui upaya hukum pengujian undang-undang (*judicial review*) dan *legislative review*.

Dari segi substansi isi atau materi, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi.¹¹ Sementara secara prosedural, pembentukannya haruslah sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945, misalnya ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Sementara itu, menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹²

Kedua, materi muatan (*substantie*) undang-undang tidak boleh bertentangan (*tegengesteld*) dengan konstitusi. Pelanggaran atas hal ini dapat dikoreksi melalui upaya hukum pengujian undang-undang. *Ketiga*, materi muatan (*substantie*) undang-undang tidak boleh bertentangan (*tegengesteld*) dengan aspirasi dan kepentingan rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan. Pelanggaran atas hal ini dapat dikoreksi melalui *legislative review*. Tim Penyusun Buku Jejak Langkah Pelaksanaan Tugas Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH, *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum: Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 104.

¹¹ Larangan suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi ini didasarkan pada teori *Stufentheorie* mengenai jenjang norma hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, di mana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Erman Rajagukguk, *Yustisia: Negara dan Masyarakat*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 96.

¹² Rumusan Pasal 1 angka 1 ini terdapat hal yang kurang tepat karena: *Pertama*, “perumusan” dipisahkan dari “teknik penyusunan” padahal dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah mencakup mengenai “perumusan” yakni bagaimana teknik merumuskan suatu norma hukum. *Kedua*, tidak semua peraturan perundang-undangan melalui prosedur “pengesahan” karena ada yang hanya melalui “penetapan” contoh: Peraturan Pemerintah. Baca Sri Hariningsih, Komentar Singkat terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*,

Konsekuensi bagi tidak diindahkannya 2 ketentuan di atas dalam pembentukan undang-undang akan menyebabkan undang-undang tersebut dapat diajukan permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi untuk dinyatakan inkonstitusional sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat. Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:

Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

1. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
2. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini menunjukkan bahwa yang menjadi objek pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar (*judicial review*) oleh Hakim Mahkamah Konstitusi adalah tidak hanya sebatas apakah suatu undang-undang telah memenuhi syarat materil saja, tetapi dapat juga apakah suatu undang-undang telah memenuhi syarat formil sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak ada kejelasan apakah ada perbedaan akibat hukum bagi suatu undang-undang yang dinyatakan cacat prosedural dan undang-undang yang

materinya dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 57 ayat (1) UU MK hanya menyatakan:

“Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Sementara Ayat (2) nya menegaskan, “Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, “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”.

Ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tersebut mengandung makna bahwa putusan MK atas pengujian sebuah undang-undang itu berlaku ke depan (*prospectus*) dan tidak berlaku surut. Oleh karenanya, akibat hukum yang timbul dari berlakunya satu undang-undang sejak diundangkan sampai diucapkannya putusan yang menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tetap sah dan mengikat.¹³

¹³ Maruaar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 213-214.

Padahal menurut Bagir Manan, akibat putusan pengujian ada dua yaitu dapat berlaku surut (*ex tunc*) atau berlaku ke depan (*ex nunc*).¹⁴ Menurut Allan R. Brewer Carias dalam bukunya yang berjudul: *Judicial Review in Comparative Law* sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan,¹⁵ mengatakan:

Putusan retroaktif bersifat *ex tunc* yaitu peraturan perundang-undangan atau perbuatan administrasi negara dianggap tidak pernah ada dan tidak pernah merupakan suatu peraturan perundang-undangan atau perbuatan administrasi negara yang sah. ...Karena dalam sistem “retroaktif”, peraturan perundang-undangan atau perbuatan administrasi negara dianggap tidak pernah ada, maka putusan hakim tidak berisi pembatalan (*annul*) tetapi menyatakan sebagai suatu tidak sah (*nullity*). Putusan menyatakan tidak sah tersebut bersifat deklaratif¹⁶ bukan konstitutif.¹⁷ Sementara putusan “prospektif” bersifat *ex nunc* atau *pro futuro*. Putusan prospektif hanya berlaku ke depan. Peraturan perundang-undangan atau perbuatan administrasi negara dipandang sebagai sesuatu yang sah sampai saat dinyatakan batal (dibatalkan). ...Karena membatalkan maka putusan tersebut bersifat konstitutif bukan deklaratif.

Oleh karena itu, menurut H.A.S. Natabaya salah satu ukuran untuk menentukan berkualitas tidaknya suatu undang-undang dapat dilihat dari apakah undang-undang tersebut bisa “lolos” dan “lulus” dari pengujian/penilaian (*toetsing*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁸

UU yang dinilai mengandung cacat konstitusional baik dari aspek materiil maupun formilnya dapat diajukan permohonan pengujian ke MK. Permohonan tersebut bisa diajukan secara terpisah, namun dapat pula dilakukan secara

¹⁴ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM- Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm. 28.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 31

¹⁶ Putusan yang bersifat deklaratif (*declaratoir*) adalah amar putusan yang menyatakan suatu keadaan sebagai keadaan yang sah menurut hukum. Baca Sri Wardah dan Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 213.

¹⁷ Putusan yang bersifat konstitutif (*constitutief*) adalah amar putusan yang meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. *Ibid*.

¹⁸ H.A.S. Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, SH., LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 306.

bersamaan. Artinya, dalam permohonan tersebut pemohon menguji aspek materiil sekaligus aspek prosedur pembuatannya. Beberapa contoh putusan MK mengenai perkara permohonan pengujian formil dan sekaligus pengujian materiil adalah Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Putusan Nomor 6/PUU-IX/2011 tentang perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, Putusan Nomor 21/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2/Pnps/1964 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati yang dijatuhkan oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Umum dan Militer yang telah ditetapkan menjadi undang-undang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969, dan Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Salah satu perkara terbaru tentang pengujian formil suatu UU di Mahkamah Konstitusi adalah pengujian atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Menurut para pemohon UU MA ini dianggap cacat prosedural karena beberapa alasan sebagai berikut: *Pertama*, Pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum. *Kedua*, Pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan. *Ketiga*, Keputusan Pembahasan Undang-Undang *a quo* melanggar prinsip keterbukaan.¹⁹

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Perkara Permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang

Oleh karenanya, para pemohon dalam petitumnya memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang para Pemohon;
2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22A, dan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.
4. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar 1945 untuk dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh (30) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Atas perkara permohonan pengujian undang-undang ini Mahkamah Konstitusi setelah memeriksa dan mengadili, dalam konklusinya menyatakan:²⁰

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

1. Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan permohonan *a quo*;
2. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun demi asas kemanfaatan hukum, Undang-Undang *a quo* tetap berlaku.

Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 14-23.

²⁰ *Ibid*, hlm. 94

Sehingga walaupun walaupun UU tersebut secara sah dan meyakinkan telah melanggar prosedur, namun atas dasar kemanfaatan majelis hakim dalam amar putusannya menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya”.²¹

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh apa sebenarnya alasan-alasan para pemohon di dalam melakukan permohonan *judicial review* UU tentang Mahkamah Agung ini ke Mahkamah Konstitusi dan apa yang menjadi dasar bagi Majelis Hakim MK yang menyatakan bahwa UU tersebut terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar prosedur namun tetap dianggap konstitusional karena alasan kemanfaatan.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang ingin diteliti dalam penelitian ini sebagai berikut. *Pertama*, apa yang menjadi dasar bagi para pemohon dalam mengajukan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung di Mahkamah Konstitusi? *Kedua*, apa dasar pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang

²¹ *Ibid*, hlm. 95

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tetapi menolak permohonan para Pemohon?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: *Pertama*, dasar-dasar atau alasan para pemohon dalam mengajukan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. *Kedua*, dasar-dasar pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan pengujian undang-undang (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tetapi tidak menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

D. Tinjauan Pustaka

1. Fungsi Legislasi

Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu; (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*),

eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudikatif (*the judicial function*).²²

Pendapat Montesquieu di atas menghendaki bahwa satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.²³ Sebagaimana diungkapkan oleh Montesquieu bahwa:²⁴

“When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner”

“Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression”.

“There would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the cause of individuals”.

Gagasan untuk memisahkan kekuasaan yang berarti pula sebagai upaya pembatasan kekuasaan, merupakan gagasan politik yang cemerlang.²⁵ Namun sejarah kenegaraan menunjukkan bahwa pemisahan secara mutlak tidak dapat dipertahankan sepenuhnya, sehingga trias politika hanya diikuti sebagai analisa pemikiran.²⁶ Perkembangan praktek ketatanegaraan masa kini menunjukkan adanya saling keterkaitan diantara ketiga cabang kekuasaan yang ada itu untuk

²² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 283

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. v.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...*, *Op. Cit.*, 285-286

²⁵ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, edisi kedua, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 7

²⁶ Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1991, hlm. 150.

saling mengimbangi dan saling kontrol. Pemerintah tidak terbatas hanya menjalankan undang-undang, tapi juga ikut membahas dan menentukan undang-undang serta membuat berbagai peraturan pelaksanaannya, serta lembaga legislatif ikut mengawasi pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah.

Dalam lintasan sejarah, lembaga legislatif telah mengalami perkembangan fungsi dan peran. Menurut Bambang Cipto, pada mulanya fungsi badan perwakilan atau parlemen bukanlah sebagai badan pembuat undang-undang (*legislature*), akan tetapi lebih merupakan media komunikasi antara raja dengan para petinggi istana beserta kalangan bangsawan serta petinggi gereja. Dengan demikian menurutnya, fungsi pokok parlemen tidak harus diartikan sebagai badan pembuat undang-undang (*law-making body*) semata-mata namun juga memiliki fungsi komunikasi dan fungsi rekrutmen.²⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam berbagai literatur hukum dan politik lazim dipahami oleh berbagai sarjana, bahwa tugas pokok lembaga parlemen itu adalah: (1) mengambil inisiatif atas upaya pembuatan undang-undang, (2) mengubah atau amandemen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, (3) mengadakan perdebatan mengenai kebijaksanaan umum, dan (4) mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara.²⁸

Menurut pandangan Miriam Budiardjo bahwa diantara fungsi badan legislatif yang paling penting ada dua yaitu:²⁹ *Pertama*, menentukan kebijakan

²⁷ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 9-15.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996, hlm. 94

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Ctk. Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 322-323

(*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang *budget* atau anggaran. *Kedua*, mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*).

Namun begitu, dari beberapa fungsi atau tugas pokok parlemen itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, maka tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini.³⁰

Seperti dikatakan oleh Ivo D. Duchacek sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie bahwa:³¹

“National legislators now seem to have lost much of what they gained in wrenching the law-initiating and law-writing monopoly from royal and aristocratic executives. Law making is now at best, a share power. The executive in most systems has become the dominant source of legislative initiative and it retains the traditionally recognized role of executing laws.”

Karena itu, banyak konstitusi dewasa ini yang merumuskan corak pembagian kekuasaan dengan cara baru diantara pihak legislatif dan eksekutif. Pihak eksekutif dianggap berwenang untuk berprakarsa (*initiating*), menulis

³⁰ *Ibid*

³¹ Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, Santa Barbara, California, Oxford: American Bibliographical Center, 1973, dalam Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit.* hlm. 97

(*writing*), dan melaksanakan (*executing*) undang-undang, sedangkan pihak legislatif mengubah (*modification*) dan mengawasi (*supervision*) pelaksanaan undang-undang itu.³²

Senada dengan Jimly, Miriam Budiardjo mengatakan:

Akan tetapi dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik berat dibidang legislatif telah banyak bergeser ke badan eksekutif. Mayoritas undang-undang dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennya. Sebagai rumus umum dapat dikatakan bahwa dikebanyakan negara yang dipantau *enactment rate* (persentase jumlah rancangan undang-undang yang diterima baik oleh badan legislatif dibanding dengan jumlah rancangan undang-undang yang bersal dari badan eksekutif) adalah 90%. Negara-negara ini antara lain adalah Negeri Belanda, Malaysia, Inggris, dan Australia. Selain itu rancangan undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif sedikit jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum.³³

Terdapat beberapa faktor mengapa hak inisiatif eksekutif dalam mengajukan rancangan undang-undang lebih produktif dibandingkan dengan lembaga legislatif. Menurut Bagir Manan, dari segi Pemerintah, efektifitas penggunaan hak inisiatif disebabkan (antara lain):³⁴

- a. Sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara lebih konkret berbagai kebutuhan undang-undang untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan undang-undang yang mengatur bidang-bidang tertentu dan kompleks.
- c. Tata kerja eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat (*single executive*) dibandingkan DPR yang bersifat kolegial.

³² *Ibid*, hlm. 98.

³³ Miriam Budiardjo, *Op, Cit*.

³⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Ctk. Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 132-133.

Dari sudut DPR, kesulitan penggunaan hak inisiatif disebabkan (antara lain):³⁵

- a. Sifat keanggotaan dan tugas-tugas yang diemban mendorong keanggotaan menjadi *generalist* sehingga tidak mudah merumuskan berbagai rancangan yang kadang-kadang begitu spesifik dan kompleks.
- b. Forum DPR bersifat kolegial, segala keputusan hanya dapat dicapai melalui tata cara yang mencerminkan kolegialitas sehingga membutuhkan waktu lebih panjang.

a. Fungsi Legislasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen

Sebagaimana diketahui bahwa sejak proklamasi 17 Agustus 1945, Republik Indonesia telah melewati 4 kali berlakunya Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar 1945, (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; dan (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang sudah diamandemen.

Di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) ketentuan yang mengatur tentang kekuasaan pembentukan undang-undang (legislasi) di atur di dalam Pasal 5 ayat (1),³⁶ Pasal 20,³⁷ dan Pasal 21 UUD 1945.³⁸

³⁵ *Ibid*

³⁶ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

³⁷ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Sementara ayat (2) nya berbunyi, “Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

³⁸ Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang”. Sementara ayat (2) nya berbunyi, “Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

Selain itu pada bagian lain, yaitu mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa hal itu ditetapkan dengan undang-undang, dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

Bila kita membaca secara keseluruhan rumusan pasal-pasal di atas yang mengatur tentang pembentukan undang-undang dan menganalisisnya dengan menggunakan teori trias politika, maka akan didapat satu kesimpulan bahwa telah terjadi pemusatan kekuasaan di tangan Presiden yang seharusnya hanya mempunyai kewenangan dan fungsi di bidang eksekutif namun diberikan pula kewenangan membentuk undang-undang sebagai lembaga yang utama. Sementara lembaga DPR hanyalah sebatas pendamping yang memberikan persetujuan (*partner*).

Dahlan Thaib berpendapat bahwa:³⁹

Apabila ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang merupakan apa yang di negara lain dengan sistem pemisahan kekuasaan model Montesquieu disebut kekuasaan legislatif, maka di negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 (lama) kekuasaan itu termasuk dalam kekuasaan pemerintah yang berada di tangan Presiden. Adanya “campur tangan” DPR dalam penyelenggaraan wewenang Presiden dalam membentuk undang-undang ialah karena Negara Republik Indonesia merupakan “*recht staat*” yang menghendaki persetujuan rakyat atau wakil-wakil rakyat dalam pembentukan undang-undang.

Banyak ahli berpendapat bahwa sebenarnya kedudukan DPR-Presiden sama-sama kuat dalam membentuk undang-undang karena setiap rancangan undang-undang harus mendapatkan persetujuan kedua belah pihak. Rancangan

³⁹ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm. 48

Undang-Undang tidak bisa menjadi undang-undang jika hanya disetujui oleh Presiden (pemerintah) saja, atau sebaliknya hanya oleh DPR. Oleh karena itu menurut Sri Soemantri M. kesan yang timbul seolah-olah produk hukum yang bernama undang-undang ditetapkan oleh Presiden sendiri haruslah ditolak karena dua alasan:⁴⁰

1. Pancasila sebagai dasar dan ideologi berisi keseimbangan sebagai teori. Dalam pembentukan undang-undang kedudukan Presiden dan DPR adalah sederajat dan seimbang;
2. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 tidak dapat kita baca tanpa menghubungkannya dengan anak kalimat yang berbunyi "...dengan persetujuan DPR". Selain itu ketentuan tersebut harus dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945.

Dari uraian di atas kita dapat menarik beberapa kenyataan sebagai berikut: *Pertama*, yang dapat mengajukan Rancangan Undang-undang tidak hanya Presiden, melainkan juga Dewan Perwakilan Rakyat. *Kedua*, suatu peraturan mempunyai bentuk hukum undang-undang, apabila ditetapkan oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat. *Ketiga*, dalam pembuatan undang-undang kedudukan DPR sederajat Presiden. Oleh karena itu Presiden dan DPR adalah pembentuk undang-undang.

Jadi kewenangan legislatif yang dilakukan oleh Presiden dalam membentuk suatu undang-undang adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden dengan persetujuan dari DPR.⁴¹

Namun demikian, disamping karena sistem ketatanegaraan⁴², di dalam praktek perimbangan kekuatan itu nampak adanya gejala bahwa pihak

⁴⁰ Sri Soemantri M, Penerapan Kedaulatan Rakyat dalam Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dalam B. Arief Sidharta, dkk (edt), *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak (Sebuah Tanda Mata Bagi 70 tahun Prof. Dr. Ateng Syafruddin, SH)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 455-456.

⁴¹ Ronny Sautma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 20

⁴² Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan, "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan". Di dalam penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara ditegaskan lebih lanjut bahwa "Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi". Dengan demikian UUD 1945 memahamkan pemerintah ialah Presiden. Dahlan Thaib, Hubungan

pemerintahlah dalam kedudukannya sebagai *legislative partner* yang lebih menonjol karena sebab-sebab berikut:⁴³

1. Dewan merupakan suatu forum yang luas sehingga suatu rancangan undang-undang memerlukan waktu yang lama untuk mendapatkan persetujuan dari dewan sendiri sebelum rancangan itu diajukan kepada Presiden. Demikian sulitnya persetujuan yang dapat diperoleh di dalam dewan sendiri, sehingga menurut risalah pembuatan undang-undang jumlah usul inisiatif jauh lebih banyak berasal dari pemerintah daripada rancangan undang-undang yang datangnya dari pihak dewan.
2. Dewan merupakan suatu forum yang terdiri dari berbagai macam golongan/aliran yang mewakili banyak macam kepentingan sehingga sifatnya lebih heterogen daripada pemerintah.
3. Dalam beberapa bidang tertentu nampak bahwa pemerintah lebih ahli dan berpengalaman daripada dewan sehingga dalam menghadapi persoalan-persoalan tertentu biasanya pemerintah lebih cepat menemukan pemecahannya daripada dewan.
4. Lebih-lebih dalam menghadapi anggaran pendapatan dan belanja Negara, Dewan Perwakilan Rakyat berada dalam posisi yang lebih lemah karena setiap rancangan yang diajukan oleh pemerintah kepada dewan lazimnya tidak memberi kesempatan yang luas kepada dewan karena sempitnya waktu untuk mempelajari rancangan itu secara mendalam, sehingga dewan tidak dapat memberikan tanggapan yang baik. Andaikata waktunya itu cukup, maka masih disangsikan juga apakah anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat itu cukup mempunyai keahlian untuk memberi tanggapan yang memuaskan terhadap rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara itu.
5. Dengan alasan-alasan tersebut di atas ditambah dengan kedudukan pemerintah yang tidak tergantung kepada *vertrouwenstotum* (kepercayaan) dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka dewan hanya bersifat sebagai *legislative council* saja

Konstitusional DPR dengan Presiden, dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1992, hlm. 65

⁴³ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, ctk. Ketujuh. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 75-76.

Klasifikasi tentang kewenangan DPR untuk membentuk suatu undang-undang yang diatur dalam UUD 1945, dapat dibagi dua yaitu kewenangan langsung dan kewenangan tidak langsung:⁴⁴

1. Kewenangan langsung untuk membentuk suatu undang-undang, yaitu kewenangan yang diberikan oleh pembentuk UUD 1945 kepada DPR untuk dapat membentuk suatu undang-undang. Dasar hukumnya adalah Pasal 21 ayat (1), yang mengatakan: “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang”. Amanat yang diperintahkan kepada anggota-anggota DPR untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-undang (RUU), menandakan bahwa UUD 1945 memberikan kewenangan langsung kepada anggota-anggota DPR untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang. Amanat untuk memajukan suatu Rancangan Undang-Undang dikenal dengan nama Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR.
2. Kewenangan tidak langsung yang dimiliki oleh DPR untuk membentuk suatu undang-undang, yaitu kewenangan yang diberikan oleh pembentuk UUD 1945 untuk dapat membentuk suatu undang-undang. Dasar hukumnya adalah Pasal 20 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (1). Kewenangan tidak langsung yang dimiliki oleh DPR dalam membentuk suatu undang-undang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” jo Pasal 5 ayat (1) “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Arti kewenangan ini, bahwa untuk setiap Rancangan Undang-Undang yang datangnya dari Presiden harus ada persetujuan dari DPR. Makna lain dari ketentuan ini juga bahwa Presiden harus dapat bekerja sama dengan DPR dalam membentuk setiap undang-undang. Persetujuan yang dapat diberikan oleh DPR adalah persetujuan terhadap undang-undang dan materi muatan yang terkandung di dalamnya.

b. Fungsi Legislasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen.

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan membentuk undang-undang di Indonesia mengalami perubahan. Jika pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen pemegang kekuasaan membentuk undang-

⁴⁴ Ronny Sautma Hotma Bako, *Op. Cit*, hlm. 23-24

undang adalah Presiden sesuai Pasal 5 ayat (1) yaitu: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Namun pasca amandemen pertama Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1) menentukan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.⁴⁵ Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).⁴⁶

Implikasi atas perubahan ini adalah bahwa Presiden dan badan-badan pemerintahan berubah menjadi pelaksana aturan (*eksekutif*) belaka. Kewenangannya untuk ‘mengatur’ (*regeling*), jika ada, haruslah datang dan bersumber dari kewenangan parlemen untuk mengatur atau membuat aturan. Dengan demikian, produk hukum yang ditetapkan oleh Presiden/pemerintah harus tidak bertentangan dengan UU yang ditetapkan oleh DPR atau TAP MPR dan UUD yang ditetapkan oleh MPR. Presiden hanya mungkin mengatur sesuatu yang lain dari ketentuan UU apabila materi aturan itu bersifat internal administrasi pemerintahan ataupun dalam hal terjadinya keadaan darurat dimana Presiden berwenang menetapkan Perpu. Selain itu, kewenangan Presiden untuk mengatur haruslah bersumber pada kewenangan DPR.⁴⁷

⁴⁵ Saldi Isra, Lembaga Legislatif Pasca-Amandemen UUD 1945, dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang, 2004, hlm. 327

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 169

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, dan Keberdayaan Masyarakat Madani, *Makalah*, Disampaikan dalam forum Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia I, di Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000, hlm. 8

Menurut Jimly Asshiddiqie, dengan adanya perubahan tersebut, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan RUU, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama.⁴⁸ Selain karena alasan di atas, pendapat Jimly Asshiddiqie ini semakin dikuatkan dengan ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan, “Apabila dalam satu masa sidang, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan rancangan undang-undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Berbeda dengan Jimly Asshiddiqie yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama, Bagir Manan berpendapat bahwa dalam pembentukan undang-undang, sistem Undang-Undang Dasar 1945 lebih dekat pada sistem negara-negara Eropah sehingga tidak bisa dikatakan lembaga yang satu lebih utama dibanding yang lainnya. Menurutnya:

Penyelenggaraan negara dalam sistem Eropa Kontinental tidak didasarkan pada pemisahan kekuasaan, tetapi pada pembagian fungsi bahkan difusi (*diffusion power*). Di negara-negara Eropah, pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama badan eksekutif dan badan legislatif. Baik eksekutif maupun legislatif sama-sama mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. ...Dalam sistem difusi, selain tidak ada pemisahan kekuasaan, juga tidak ada paham bahwa organ yang satu mempunyai peran lebih penting dari yang lain. ...Dalam perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945, Presiden tidak lagi disebut memegang

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 25

kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan undang-undang dilakukan bersama oleh DPR dan Presiden (Pemerintah).⁴⁹

Pembentukan undang-undang yang mengharuskan untuk dilakukan bersama-sama antara Presiden dan DPR ini tercermin dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Frasa “persetujuan bersama” dalam pasal ini tidak selalu bermakna untuk “setuju”, tetapi bisa juga dimaknakan untuk “tidak setuju”. Ketidak-setujuan bisa saja terjadi manakala antara DPR dan Pemerintah tidak sepakat mengenai substansi yang diatur dalam rancangan undang-undang.⁵⁰ Makna “tidak setuju” secara tersirat terdapat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan: “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Syarat “persetujuan bersama” ini berlaku, baik terhadap rancangan undang-undang yang datang dari DPR maupun rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah.

Dalam pembentukan undang-undang, ada empat bentuk keikutsertaan Presiden, yaitu: (1) perencanaan, (2) keikutsertaan dalam pembahasan di DPR, (3)

⁴⁹ Bagir Manan, Lembaga..., *Op., Cit.*, hlm. 130-131. Baca juga, A. Hamid S. Attamimi, Kedudukan dan Peranan Presiden dalam Fungsi Legislatif Menurut Sistem Politik Demokrasi Pancasila, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (edt), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 30

⁵⁰ Wicipto Setiadi, “Makna Persetujuan Bersama dalam Pembentukan Undang-undang serta Penandatanganan oleh Presiden atas Rancangan Undang-undang yang telah Mendapat Persetujuan Bersama”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1, No. 2, September, 2004, *Op. Cit.*, hlm. 21.

Presiden dapat menolak (tidak) mengesahkan Rancangan Undang-undang yang sudah disetujui DPR, dan (4) pengesahan dan pemuatan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.⁵¹

Adanya ketentuan *persetujuan bersama* dan keikutsertaan Pemerintah bersama-sama DPR membahas rancangan undang-undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya *separation of power* dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945.⁵²

2. Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang).

Satjipto Rahadjo menyatakan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan proses yang relatif sangat penting sebagaimana relatif pentingnya melihat proses implementasi dan *enforcement* dari hukum itu sendiri. Sebab, proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimana pun juga akan ikut mempengaruhi proses implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminogen dalam pergaulan bersama masyarakat.⁵³

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses panjang dan melibatkan berbagai aktifitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Secara garis besar proses itu terdiri atas pembentukan hukum (*legislasi/law-making process*) dan penegakan hukum

⁵¹ Bagir Manan, *Lembaga..., Op., Cit*, hlm. 134-146.

⁵² Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Ctk. Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 28.

⁵³ Satjipto Rahadjo, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 146

(*law enforcement*). Pembentukan hukum merupakan awal dari sekalian proses pengaturan masyarakat tersebut. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara “dunia sosial dengan dunia hukum”.⁵⁴

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. *Pertama*, pembentukannya diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar; *Kedua*, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.⁵⁵

Sementara itu, menurut Bagir Manan, ada lima dasar bagi dibentuknya sebuah undang-undang yaitu, (1) diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar, (2) sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, (3) untuk memperbaharui undang-undang yang sudah terbentuk atau bagian dari undang-undang yang ada, (4) diperintahkan oleh undang-undang yang sudah terbentuk (lebih dulu ada), dan (5) karena adanya suatu perjanjian internasional.⁵⁶

Keberadaan undang-undang sebagai hukum yang tertulis di Indonesia boleh dibilang merupakan instrumen penting bagi penyelenggaraan pemerintahan. Karena melalui (salah satunya) undang-undang inilah berbagai macam kewenangan pemerintah (dan bagaimana cara menjalankan kewenangan) itu dijabarkan. Segala tindakan pemerintah yang tidak berdasar pada aturan hukum haruslah dianggap sebagai tindakan yang tidak sah dan oleh karenanya dapat dibatalkan atau bahkan dengan sendirinya batal demi hukum.

⁵⁴ Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 175-176

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 179.

⁵⁶ Bagir Manan, *Pertumbuhan...*, *Op. Cit.*, hlm. 26

Peraturan dan prosedur mengenai proses legislasi atau proses di dalam membuat peraturan perundang-undangan berbeda antara satu negara dengan negara lain, namun pada dasarnya peraturan dan prosedur dalam proses ini adalah merupakan suatu hal yang lazim yang berlaku umum. Ini ditandai dengan oleh adanya 4 (empat) hal yang selalu ada dalam proses legislatif yaitu:⁵⁷ (1) Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan, (2) Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, (3) Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan (4) Adu argumentasi dan voting.

Saat tesis ini ditulis, tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut UU ini, tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan sebagai berikut:

a. Persiapan

Menurut ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 10 tahun 2004, perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional. Sedangkan Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah. Prolegnas atau prolegda ini berfungsi untuk menjadi acuan terhadap skala prioritas dalam pembuatan undang-undang/Perda selama satu masa atau priode keanggotaan DPR/DPRD yang dapat dipilah lagi berdasarkan skala prioritas tahunan.

Prolegnas adalah instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat potret

⁵⁷ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 141.

rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya.⁵⁸ Dengan demikian, Prolegnas adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk pencapaian tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun dalam mencabut atau mengganti hukum lama.⁵⁹

Ketentuan tentang Prolegnas saat ini diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Prolegnas ditetapkan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat⁶⁰ yang memuat program pembentukan undang-undang dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya⁶¹ yang menjelaskan secara lengkap mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi:⁶²

- (a) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- (b) Sasaran yang akan diwujudkan;
- (c) Pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, dan

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 296.

⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 60.

⁶⁰ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan program Legislasi Nasional.

⁶¹ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan program Legislasi Nasional.

⁶² Pasal 4 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan program Legislasi Nasional.

(d) Jangkauan dan arah pengaturan.

Penyusunan prolegnas dilakukan di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat yang dikoordinasi oleh badan legislasi, di lingkungan Pemerintah dan kemudian dilakukan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa:

Yang perlu diingat pula bahwa Prolegnas bukan hanya berisi rencana hukum yang akan dibuat atau akan diganti, melainkan juga sekaligus merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan UU yang mengikat. Artinya prosedur dan mekanisme pembuatan hukum haruslah melalui Prolegnas, yakni pertama-tama harus disepakati daftar RUU lima tahunan oleh DPR dan Pemerintah untuk kemudian dibuat prioritas tahunan yang juga disepakati oleh DPR dan Pemerintah. Setiap UU yang akan dibuat haruslah lebih dulu masuk di dalam Prolegnas. Tak satu pun RUU boleh dibahas tanpa ada di dalam Prolegnas. Kalau itu dilakukan berarti terjadi pelanggaran prosedur yang dapat dimintakan pengujian formal ke Mahkamah Konstitusi.⁶³

Bagaimana bila ternyata ditengah jalan setelah Prolegnas selama 5 tahun ke depan telah ditetapkan kemudian muncul persoalan baru yang sangat mendesak untuk segera diatur di dalam UU? Sementara pada prinsipnya semua hal yang ingin diatur melalui UU harus sudah terdaftar di dalam prolegnas terlebih dahulu karena kalau tidak bisa dipersoalkan secara hukum. Maka Pasal 28 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 menentukan bahwa:

- (1) Dalam keadaan tertentu dan dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, program pembentukan undang-undang dalam prolegnas jangka panjang, menengah atau tahunan dapat diubah skala prioritasnya setelah disepakati bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.
- (2) Perubahan skala prioritas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Badan Legislasi pada Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

⁶³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan..., Op, Cit.*, hlm. 60.

Pasal 17 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa “Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional”. Dalam penjelasan Pasal 17 ayat (3) undang-undang ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "*dalam keadaan tertentu*" adalah kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Program Legislasi Nasional.

Dengan adanya pengaturan yang demikian ini, menurut Moh. Mahfud. MD berarti bahwa:

Rancangan undang-undang yang sudah termasuk dalam daftar prioritas dalam Prolegnas tetap tidak bersifat mutlak. Jika timbul kebutuhan yang benar-benar objektif dan mendesak, maka di tengah jalan pun dapat diajukan rancangan undang-undang yang baru sama sekali ke dalam daftar resmi rancangan undang-undang yang diprioritaskan dalam jangka Program Legislasi Nasional tersebut. Dengan demikian, rancangan undang-undang dapat berasal dari daftar yang sudah ditentukan dalam Program Legislasi Nasional dan dapat pula tidak berasal dari daftar yang telah ditentukan itu asalkan memenuhi syarat "*dalam keadaan tertentu*" seperti yang dimaksud oleh undang-undang.⁶⁴

"*Dalam keadaan tertentu*" itu dapat berupa, *Pertama*, jika Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). *Kedua*, jika ada putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum atau menyebabkan kompleksitas hukum tentang sesuatu. *Ketiga*, jika ada perjanjian internasional antara Indonesia dan negara-negara lain yang harus diratifikasi dengan undang-undang.⁶⁵

Menurut Pasal 17 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, rancangan undang-undang dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan dari

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, Perihal., *Op., Cit.*, hlm. 185.

⁶⁵ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan..., Op., Cit.*, hlm. 60-61.

Dewan Perwakilan Daerah yang disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Khusus untuk Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah, adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b. Pembahasan dan Pengesahan

Pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.⁶⁶ Pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutkan Dewan Perwakilan Daerah.⁶⁷ Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang hanya pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.⁶⁸

Pembahasan (rancangan undang-undang) bersama (DPR dan Presiden) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.⁶⁹ Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan Tingkat I dalam

⁶⁶ Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 10 tahun 2004

⁶⁷ Pasal 32 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004

⁶⁸ Pasal 32 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2004

⁶⁹ Pasal 32 ayat (5) UU Nomor 10 Tahun 2004

Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Kemudian, pembicaraan Tingkat II dalam Rapat paripurna. Akan tetapi, sebelum dilakukan pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II, terlebih dahulu diadakan Rapat Fraksi.

Pembicaraan Tingkat I dilakukan berdasarkan urutan kegiatan sebagai berikut:⁷⁰

- a) Pandangan dan pendapat fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat fraksi-fraksi dan DPD (rancangan undang-undang berkaitan dengan hal-hal tertentu sesuai kewenangan DPD), apabila rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden; atau pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat presiden beserta DPD (rancangan undang-undang berkaitan dengan hal-hal tertentu sesuai kewenangan DPD), untuk rancangan undang-undang yang berasal dari DPR;
- b) Tanggapan Presiden atas pandangan dan pendapat atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas rancangan undang-undang terhadap pandangan dan pendapat terhadap rancangan undang-undang huruf a di atas;
- c) Pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM);
- d) Rancangan undang-undang belum dapat disampaikan dalam Pembicaraan Tingkat II, apabila secara prinsip tidak dicapai kesepakatan untuk diteruskan;
- e) Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat diadakan: Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengar Pendapat Umum; Mengundang Pimpinan Lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain; dan/atau diadakan rapat interen;
- f) Dalam Pembicaraan Tingkat I, DPR dapat didampingi oleh Tim Asistensi/Tim Pembimbing.

Selanjutnya dalam Pembicaraan Tingkat II, menjadi forum pengambilan keputusan melalui mekanisme Rapat Paripurna, yang didahului oleh:⁷¹

- a) laporan hasil Pembicaraan Tingkat I;

⁷⁰ Pasal 134 dan Pasal 135 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

⁷¹ *Ibid*

- b) pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya; dan
- c) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dilakukan oleh Presiden, kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.

Adapun ketentuan yang mengatur tentang pengesahan RUU ini diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 10 tahun 2004 yang berbunyi: (1) Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. (2) Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

RUU dimaksud disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dalam hal rancangan undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan (Pasal 20 ayat (3), (4), dan (5) Undang-Undang Dasar 1945).

Jika suatu RUU yang sudah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden namun tidak ditandatangani oleh Presiden lebih dari 30 hari, maka kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan, ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat pengesahan dimaksud harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum Pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Pasal 38 UU Nomor 10 tahun 2004).

Pengesahan rancangan undang-undang baik oleh Presiden dengan membubuhkan tandatangan maupun karena berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.⁷²

c. Pengundangan dan Penyebarluasan

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007, pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

⁷² Pasal 4 dan 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:⁷³

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden mengenai:
 1. pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; dan
 2. pernyataan keadaan bahaya.
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Sementara Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 46 UU Nomor 10 Tahun 2004). Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 47 UU Nomor 10 Tahun 2004).

Setelah suatu RUU resmi menjadi undang-undang dan diundangkan dalam Lembaran Negara, pertanyaannya kemudian apakah secara otomatis UU tersebut berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat? Atas pertanyaan ini Pasal 50 UU Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan “Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”.

⁷³ Pasal 46 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dikatakan oleh Bagir Manan bahwa:⁷⁴

Secara hukum, pengesahan mengandung makna bahwa sejak saat itu, suatu Rancangan Undang-undang berubah status menjadi undang-undang. Dengan perkataan lain, sejak pengesahan, undang-undang telah terbentuk. Tetapi tidak berarti bahwa undang-undang tersebut serta-merta berlaku. Kekuatan berlaku suatu undang-undang tergantung pada ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan Lembaran Negara. Kemungkinannya adalah: (i) undang-undang berlaku pada saat disahkan; (ii) undang-undang berlaku pada waktu yang ditentukan; atau (iii) undang-undang berlaku berdasarkan pemahaman Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.

Sementara menurut Sudikno Mertokusumo mulai berlakunya undang-undang dapat ditentukan dalam undang-undang itu sendiri, yaitu: (i) pada saat diundangkan, (ii) pada tanggal tertentu, (iii) ditentukan berlaku surut, dan (iv) berlakunya akan ditentukan kemudian atau dengan peraturan lain.⁷⁵

Tujuan diundangkannya suatu undang-undang adalah agar setiap orang mengetahui dan kemudian mematuhi. Oleh karena itu tahapan selanjutnya setelah suatu RUU sah menjadi UU maka harus disebarluaskan kepada masyarakat. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dimaksud, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud.⁷⁶

Dalam hukum dikenal asas fiktie yaitu setiap orang dianggap mengetahui tentang hukum (*"IEDEREN wordt geacht de Wet te kennen"*). Atas dasar ini seseorang tidak dapat dimaafkan jika melanggar sebuah aturan hukum dengan

⁷⁴ Bagir Manan, Lembaga, *Op., Cit.*, hlm. 146.

⁷⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 97

⁷⁶ Pasal 29 ayat (4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

beralasan tidak atau belum mengetahui hukumnya. Secara legal normatif asas ini sudah jelas dan tidak mengandung persoalan. Namun tidak demikian prakteknya, bahwa walaupun sebuah peraturan perundang-undangan telah selesai dibuat dan diundangkan yang kemudian diumumkan melalui lembaran Negara (LN), kenyataannya masih banyak masyarakat yang tidak mengetahuinya, terlebih mereka yang tinggal jauh dari jangkauan perkembangan teknologi informasi.

Walaupun secara normatif sudah ada azas yang menegaskan bahwa setiap orang dianggap tahu hukum bukan berarti secara sosiologis hal ini juga demikian adanya. Sehingga sosialisasi, penyuluhan atau apapun namanya sebagai upaya untuk terus menginformasikan dan membuat sadar masyarakat atas hukum harus terus dan selalu digalakkan oleh pemerintah. Hal demikian dimaksudkan agar pengetahuan yang telah diperoleh oleh seseorang bisa menjadi modal awal bangkit dan terbentuknya kesadaran hukum dimaksud. Sosialisasi tersebut haruslah dimulai sejak peraturan itu berbentuk rancangan (RUU) dengan maksud menampung semua aspirasi dan keinginan masyarakat sehingga hukum yang dibuat benar-benar mencerminkan kehendak, kemauan dan kebutuhan nyata masyarakat bukan untuk semata-mata demi kepentingan para elit. Dengan sendirinya budaya hukum masyarakat perlahan tapi pasti diharapkan bisa terbangun dengan baik.

Disinilah pentingnya pilihan strategi yang jitu dari pemerintah atas metode sosialisasi agar supaya aturan hukum yang ada tersampaikan dan dipahami secara

optimal oleh masyarakat luas, yang pada akhirnya diharapkan aturan tersebut mempunyai tingkat keberlakuan 3 macam sekaligus, yakni:⁷⁷

1. Faktual (empiris), artinya dipatuhi dan ditegakkan yaitu sejauh mana tingkah laku masyarakat itu berkesesuaian dengan kaidah-kaidah hukum yang mengaturnya. Jika tingkahlaku masyarakat mengacu pada keseluruhan kaidah hukum dapat dikatakan hukum telah berlaku secara faktual/ efektif. Namun jika tingkahlaku masyarakat berkebalikan dengan apa yang diatur oleh hukum, berarti hukum tidak efektif diimplementasikan. Selain itu keberlakuan fakual ini juga menyangkut sejauhmana hukum itu diterapkan dan ditegakkan oleh aparat hukum yang berwenang;
2. Formal (normatif), yaitu kaidahnya cocok dalam sistem hukum hierarkis;
3. Evaluatif (filosofis), yaitu diterima dan benar (bermakna) serta memiliki sifat mewajibkan karena isinya.

Kewajiban bagi pemerintah untuk menyebarluaskan suatu undang-undang yang telah disahkan diatur dalam Pasal 51 UU No. 10 tahun 2004 yaitu, Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui media cetak, media elektronik, dan cara lainnya.⁷⁸

Walaupun penyebarluasan peraturan perundang-undangan menjadi suatu kewajiban pemerintah, namun sebenarnya fungsi penyebarluasan tidak termasuk

⁷⁷ Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 149-162.

⁷⁸ Pasal 29 ayat (6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikatakan oleh Abdul Gani Abdullah bahwa:⁷⁹

Fungsi penyebarluasan sebenarnya tidak termasuk dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, walaupun terkait dengan teori *fictioeleer* yang masih dianut dalam frasa penutup sebuah undang-undang “agar setiap orang mengetahuinya”, karena pada umumnya masyarakat mengetahui adanya undang-undang bukan dari Lembaga Negara atau Lembaga Daerah melainkan dari pemberitaan mass-media atau publikasi khusus perundang-undangan.

3. Partisipasi Masyarakat

Pasal 53 UU Nomor 10 tahun 2004 menyatakan, “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”.

Partisipasi masyarakat dalam rangka pembuatan suatu aturan hukum sangatlah penting mengingat aturan tersebut nantinya akan mengikat kepada seluruh masyarakat. Sebagai objek yang akan diatur oleh aturan itu, masukan dari masyarakat sangatlah diperlukan untuk menyerap aspirasi dan keinginan yang sesungguhnya sehingga ketika undang-undang tersebut disahkan dan berlaku serta mengikat umum akan dengan mudah ditaati oleh masyarakat. Asumsinya, aturan hukum yang bersesuaian dengan aspirasi dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tentu akan lebih mudah ditaati daripada aturan yang sama sekali tidak mengakar atau bahkan bertentangan dengan adat istiadat/ kebiasaan masyarakat.

Selain agar suatu undang-undang lebih mudah untuk ditaati oleh masyarakat, menurut Miriam Budiardjo keberadaan partisipasi masyarakat tidak

⁷⁹ Abdul Gani Abdullah, Pengantar Memahami Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol. 1, No.2 – September 2004, *Op. Cit*, hlm. 10.

terlepas dari pertimbangan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat.⁸⁰ Negara dikatakan berkedaulatan rakyat adalah apabila rakyat berperanserta langsung maupun tidak langsung menentukan nasib dan masa depan negara.⁸¹ Dalam konteks ini, kebijakan apapun yang akan dibuat oleh penguasa termasuk dalam membuat peraturan haruslah melibatkan partisipasi masyarakat.

Menurut penulis, ada beberapa faktor yang mendorong keterlibatan dan peran serta masyarakat dalam proses legislasi, di antaranya adalah:

1. Nilai filosofis demokrasi

Demokrasi mengajarkan bahwa dalam pengambilan keputusan yang akan mengatur rakyat maka rakyat perlu didengar aspirasinya. Dukungan dan keberatan perlu didengar dan dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

2. Keterbatasan pengambil keputusan

Pemerintah (Presiden) dan DPR sebagai pembuat peraturan perundang-undangan tentu saja mempunyai keterbatasan untuk mengetahui secara komprehensif terhadap kondisi, kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Oleh sebab itu masyarakat perlu diikutsertakan dalam proses legislasi, dengan memberikan kesempatan kepada mereka menyampaikan aspirasi, keinginan dan pendapatnya.

3. Dukungan masyarakat

⁸⁰ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Parpol*, Bunga Rampai, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 2.

⁸¹ Hendarmin Ranadirekta, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm. 55.

Peraturan perundang-undangan yang tidak memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat cenderung akan menimbulkan penolakan dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu agar produk legislasi tersebut mendapat dukungan masyarakat maka peran serta masyarakat dalam proses legislasi perlu ditingkatkan.

4. Pertanggung jawaban

Anggota DPR dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pemilu, demikian juga dengan Presiden. Sebagai wujud pertanggung jawabannya kepada pemilih maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan peran serta masyarakat perlu ditingkatkan.

Jean Jacques Rousseau dalam bukunya *Du Contract Social* menyatakan bahwa undang-undang adalah suatu kehendak umum (*volonte generale*), sehingga adresatnya selalu umum. Suatu undang-undang yang terwujud dari kehendak umum, akan menciptakan suatu tujuan umum, yakni kepentingan umum. Oleh karena itu, jika dalam masyarakat tertentu dibentuk undang-undang yang tidak mencerminkan kepentingan umum, karena berlakunya tidak sama bagi semua orang, maka undang-undang itu harus dianggap tidak adil.⁸²

Para pengamat memetakan dua unsur dan dua pola partisipasi. *Pertama, mobilized participation* (partisipasi yang dimobilisasi). *Kedua, otonomous participation* (partisipasi otonom dan spontan).⁸³ Partisipasi yang dimobilisasi bersifat pemaksaan dalam kerangka tugas legitimasi politik untuk mendukung

⁸² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, ctk. kelima, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1988, hlm. 87-94.

⁸³ Heri Wardoyo, Alternatif Partisipasi Publik dalam Perspektif Menguatnya Pemerintahan Sipil, dalam Hermawan Sulistyono dan Erwin Sugiarto (edt), *Meniti Partisipasi Publik*, Kantor Bantuan Hukum (KBH) Lampung, Lampung, 2003, hlm. 19-20.

kekuatan tertentu. Partisipasi otonom memang sulit karena mesti tumbuh seiring nurani. Pelakunya mentransformasikan diri dalam dua spektrum pemikiran, antara lain militansi dan perjuangan hakiki.

Adapun prinsip-prinsip partisipasi publik menurut Jurgen Habermas sebagaimana dikutip oleh Anggoro Wasthi adalah:⁸⁴

1. Legitimasi
Dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik, partisipasi masyarakat memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum karena tanpanya partisipasi masyarakat akan berubah menjadi proses politik yang anarkhis. Landasan hukum di sini akan menjadikan masyarakat lebih merasa terlindungi keamanan dan kepentingan dalam berpartisipasi.
2. Akuntabilitas
Masyarakat akan dengan sadar melibatkan dirinya dalam partisipasi publik ketika ada pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya delegasi dan kewenangan untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka (mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat).
3. Transparansi
Semua yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan harus transparan, sehingga masyarakat bisa ikut terlibat baik secara langsung atau perwakilan dalam pelaksanaannya.

Partisipasi publik hanya dapat dilakukan bilamana ada keterbukaan pemerintahan. Menurut Burken, syarat minimal yang harus dipenuhi dalam demokrasi, antara lain adalah *Openbaarheids van besluitvorming* (keterbukaan dalam pembentukan keputusan). Keterbukaan pemerintah mempunyai makna penting, karena melalui keterbukaan, warga memperoleh lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan. Dengan demikian, pemerintah

⁸⁴ Anggoro Wasthi, Partisipasi Publik (Masyarakat Lokal): Tantangan dan Solusi bagi Integrasi Sosial dalam Masyarakat Pasca Konflik. Dalam I Made Leo Wiratma, M. Djadjono dan TA. Legowo (edt), *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*, CSIS, Jakarta, 2007, hlm. 24.

memberikan kemungkinan bagi para warga untuk meminta perlindungan hukum terhadap pemerintah, baik sebelum dan sesudah suatu keputusan diambil.⁸⁵

Lothar Gundling mengemukakan beberapa mamfaat dan dasar bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum, yaitu:⁸⁶

- a. Memberi informasi kepada pemerintah
Partisipasi masyarakat dibutuhkan untuk memberikan informasi kepada pemerintah mengenai masalah-masalah dan kosekuensi yang timbul dari tindakan yang direncanakan pemerintah. Dengan demikian pemerintah dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut dan perlu diperhatikan guna meningkatkan mutu keputusan yang akan diambil.
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan
Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan dan tidak dihadapkan pada suatu *fait accompli* akan cenderung memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Hal ini dikarenakan masyarakat akan merasa bahwa keputusan itu merupakan keputusannya sendiri secara tidak langsung melalui partisipasi tersebut.
- c. Membantu perlindungan hukum
Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka dalam banyak hal tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan. Apabila sebuah keputusan dapat mempunyai konsekuensi begitu jauh, maka diharapkan setiap orang yang akan terkena akibat keputusan tersebut perlu diberitahukan dan mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan-keberatan sebelum keputusan itu diambil.
- d. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan
Walaupun dalam sistem demokrasi perwakilan, rakyat tidak bisa lagi mengambil keputusan sendiri karena telah diwakilkan kepada para wakilnya yang duduk di parlemen, namun bukan berarti masukan dan partisipasi masyarakat tidak diperlukan lagi. Justru karena DPR itu dipilih oleh rakyat sudah seharusnya keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas harus melalui dan didahului oleh penyerapan

⁸⁵ Tisnanta, *Perlindungan Hukum dalam Proses Partisipasi Publik di Provinsi Lampung*, dalam Hermawan Sulistyono dan Erwin Sugiarto, *Op, Cit.*, hlm. 53.

⁸⁶ Asep Warlan Yusuf, *Memuliakan Hukum yang Berkeadilan dalam Alam Demokrasi yang Berkeadilan*, dalam Sri Rahayu Oktoberina, dan Niken Savitri (Penyunting), *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum (Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Arief Sidharta, SH)*, PT Refika Aditama, Bandung, Oktober 2008, hlm 224-225.

partisipasi dari bawah (masyarakat) sehingga keputusan yang diambil benar-benar mencerminkan keinginan nyata masyarakat (demokratis) bukan untuk kepentingan para elit semata.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Perkara Permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum dengan penelitian ini⁸⁷ yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 08/DPR RI/I/2005-2006. Selain itu digunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan cara melakukan telaah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Perkara Permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.⁸⁸

⁸⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Ctk. Kelima, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009, hlm. 93.

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 94.

3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) yaitu seluruh hukum perundang-undangan yang berlaku dan/atau pernah berlaku⁸⁹ yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
5. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden
6. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan program Legislasi Nasional.
7. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
8. Risalah Rapat Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁸⁹ Soetandyo Wignjosebroto, Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah, dalam Sulityowati Irianto dan Shidarta (edt), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 90

Selain itu juga digunakan bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*), yaitu seluruh karya akademik – mulai dari yang deskriptif sampai yang berupa komentar-komentar penuh kritik – yang akan dapat memperkaya pengetahuan orang tentang hukum positif yang tengah berlaku (*ius constitutum*), dan/atau yang seharusnya (demi dipenuhi rasa keadilan) juga dipoositifkan (*ius constituendum*).⁹⁰ Dan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁹¹

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan yaitu mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur atau dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, yang dibagi dalam tiga bahan hukum, yaitu: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹²

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Prosedur analisis bahan hukum ditempuh melalui dua cara, *pertama*, pemilahan bahan hukum, dan *kedua*, pengelompokan bahan hukum. Bahan-bahan hukum yang telah diklasifikasikan tersebut diinterpretasikan dengan suatu alur berfikir logis, yaitu; *tesa (teori) - anti tesa (data) dan - sintesa (analisis)*.⁹³

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 33.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asas Manusia (HAM) di Indonesia di Era Reformasi: Studi Tentang Penegakan Hukum HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu*, *Ringkasan Disertasi*, Program Doktor (S3) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 32

BAB II

TINJAUAN TEORITIK KONSEPSI NEGARA HUKUM, TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

A. Teori Negara Hukum

Dalam catatan sejarah, Plato dianggap sebagai peletak dasar teori negara hukum. Hal ini dapat diketahui melalui ketiga karyanya yaitu yaitu: *Pertama, Politeia (the Republica)* di mana negara diidealkan harus dipimpin oleh filosof untuk bisa menjadi baik.¹ *Kedua, Politicos (the Stateman)* yaitu negara harus diatur oleh hukum. Namun fungsi hukum di sini berlaku hanya untuk rakyat tidak untuk penguasa karena menurut Plato penguasa di samping memiliki pengetahuan untuk memerintah juga termasuk pengetahuan membuat hukum.² *Ketiga, Nomoi (the law)* yaitu bahwa penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur dengan hukum yang berlaku bagi setiap orang baik rakyat maupun pemerintah.³

Ide gagasan cemerlang Plato tentang negara hukum ini kemudian dikembangkan lebih jauh oleh Aristoteles yang tidak lain merupakan muridnya sendiri. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar

¹ Di periode ini bentuk negaranya adalah Aristokrasi, Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Tokoh-Tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum dari Zaman Yunani Kuno Sampai Abad Ke-20*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 25

² Di periode ini bentuk negaranya dinamakan Timokrasi, *ibid*

³ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm, 19-20

ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis.⁴

Dari ide negara hukum yang dipelopori oleh Plato dan Aristoteles ini kemudian sampai hari ini telah berkembang macam-macam atau beberapa tipe konsep negara hukum dengan berbagai macam variannya sesuai kondisi sosial politik masing-masing negara. Menurut Tahir Azhari, setidaknya terdapat lima konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan tiap-tiap konsep memiliki karakter dan ciri-ciri yang berlainan. *Pertama*, *Rechtsstaat*, suatu konsep negara hukum yang dikenal di Belanda. *Kedua*, *the rule of law*, konsep yang dikenal di negara-negara *Anglo-Saxon* seperti Inggris dan Amerika Serikat. *Ketiga*, *socialist legality*, yang dianut di negara-negara komunis. *Keempat*, Negara Hukum Pancasila, konsep negara hukum yang didasari oleh Pancasila. *Kelima*, nomokrasi Islam, konsep negara hukum yang mengacu kepada Hukum Islam.⁵

Walaupun terdapat berbagai macam tipe negara hukum, nampaknya pengaruh *rechtstaat* dan *rule of law* lah yang banyak ditiru dan dipraktekkan dibanyak negara di dunia ini. Bahkan menurut Azhary, secara formal istilah Negara Hukum Indonesia dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu

⁴ *Ibid*, hlm. 20-21

⁵ Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*”, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 212

mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi.⁶ Perbedaan paling prinsip dari dua tipe negara hukum ini ialah pada *rechstaat* dikenal peradilan administrasi yang bertumpu pada sistem hukum Kontinental yang disebut “*civil law*” di mana karakteristik *civil law* adalah administratif. Sementara pada konsep *rule of law* yang dikedepankan adalah persamaan di depan hukum (*equality before the law*) yang bertumpu atas sistem hukum “*common law*” dengan karakteristik *judicial*.⁷

Tokoh utama yang mengenalkan konsep *rechstaat* adalah F.J. Stahl.

Menurut Stahl unsur-unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik adalah:⁸

- a. Pengakuan dan Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori *trias politica*;
- c. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), ada peradilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Sementara konsep *rule of law* yang dipopulerkan oleh A.V. Dicey mengandung unsur-unsur yang meliputi:⁹ (a) Supremasi aturan-aturan hukum; (b) Kedudukan yang sama di hadapan hukum; dan (c) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

⁶ Azhary, *Op., Cit*, hlm 33

⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 184

⁸ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind. Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 151.

⁹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 3

Sudargo Gautama mendefinisikan negara hukum sebagai:

“Suatu negara, di mana perseorangan mempunyai hak terhadap negara, di mana hak-hak asasi manusia diakui oleh undang-undang, di mana untuk merealisasikan perlindungan hak-hak ini kekuasaan negara dipisahkan-pisahkan hingga badan penyelenggara, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan berada pada pelbagai tangan, dan dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal ini terjadi oleh alat negara sendiri”.¹⁰

Sementara itu menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya: (i) Semua alat-alat kelengkapan dari negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku; dan (ii) Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.¹¹

Dalam suatu negara hukum, aktifitas pemerintah dapat dibenarkan bilamana didasarkan pada hukum yang berlaku atau kegiatan-kegiatan pemerintahan tersebut mendapatkan legitimasi yuridis¹² (asas legalitas). Di dalam hukum administrasi negara asas legalitas berarti bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki dasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam

¹⁰ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983, hlm. 21

¹¹ Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 20-21

¹² Ridwan, Problematika Asas Legalitas Hukum Administrasi Negara dalam Negara Hukum Indonesia, *Jurnal Hukum dan Keadilan Vol. 3. No. 3*. Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2000, hlm.

aparatus pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.¹³

Menurut Ridwan,¹⁴ dasar atau alasan mengapa setiap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan itu harus berdasarkan wewenang yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan karena pada saat pemerintah itu melaksanakan tugas dan fungsinya, secara yuridis, saat itu pemerintah sedang melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*), yakni suatu tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau suatu tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.

Secara konstitusional, pernyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hakekat dari negara hukum adalah hukum sebagai panglima. Artinya setiap tindakan penyelenggara pemerintahan negara dan anggota masyarakatnya haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku. Hukum yang bersifat mendasar (hukum dasar) biasanya dituangkan dalam konstitusi (UUD) dan kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Oleh karena itu, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, maka hal pertama yang harus diperhatikan adalah ketentuan-ketentuan yang ada di dalam konstitusi baik yang tersurat maupun yang tersirat, baik formil maupun materiil.

¹³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83

¹⁴ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 5-6

Secara formil, seluruh tahapan dan proses dalam pembentukan peraturan harus mengacu kepada kaidah-kaidah di dalam konstitusi. Dalam hal ini misalnya ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama” merupakan ketentuan formil yang harus diperhatikan oleh DPR dan Presiden bahwa suatu rancangan undang-undang hanya sah menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Salah satu saja di antara keduanya tidak menyetujui terhadap suatu RUU, maka RUU tersebut tidak bisa disahkan menjadi UU.

Secara materiil, isi atau substansi suatu RUU haruslah merupakan penjabaran dari Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diuraikan dan dituangkan dalam norma-norma dalam pasal dan/atau ayat dalam batang tubuh dan dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan suatu peraturan perundang-undangan kalau kurang jelas.

Paham negara hukum tentu tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah harus diartikan sebagai hukum yang dibuat atas kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pengertian negara hukum harus merujuk pada negara hukum yang demokratis atau demokrasi yang berdasarkan hukum. Hanya dengan pemahaman yang demikianlah seluruh pembentukan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya sekedar untuk memenuhi legalitas formal atau melegitimasi setiap tindakan pemerintah tetapi memang sesuai dengan aspirasi masyarakat serta

praktik demokrasi tidak semata-mata berbicara tentang kebebasan yang akan menjurus pada anarkhi, tetapi demokrasi yang dikawal oleh hukum.

Jika kita semata-mata menilai dari unsur ada tidaknya peradilan administasi dalam sebuah negara untuk membedakan apakah menganut konsep *rechtsstaat* atau *rule of law*, maka Indonesia jelas merupakan negara hukum yang mengadopsi konsep *rechtsstaat* karena di Indonesia terdapat Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun bila keseluruhan unsur yang ada di dalam sebuah negara hukum termasuk Negara Hukum Indonesia dianalisis lebih mendalam tentu tidak mudah untuk menentukan apakah konsep Negara Hukum Indonesia merupakan terjemahan dari *rule of law* dan *rechtsstaat* ataukah sama sekali berbeda dari kedua konsep negara hukum tersebut. Terhadap hal ini muncul berbagai perbedaan pandangan di antara para ahli.

Pertama, mereka yang tidak mempersoalkan atau bahkan menyamakan konsep Negara Hukum Indonesia dengan *rule of law* atau *rechtsstaat*. Pendapat ini misalnya dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan tidak terdapat suatu keberatan pokok (prinsipil), jika seandainya UUD 1945 memang memuat prinsip-prinsip negara hukum, untuk dihubungkan baik dengan konsep "*rechtstaat*" maupun konsep "*the rule of law*".¹⁵

Pendapat senada diungkapkan oleh Azhary. Menurutnya, secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*,

¹⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 529

mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi.¹⁶

Kedua, ahli yang menolak Konsep Negara Hukum Indonesia disamakan dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Philipus M. Hadjon misalnya mengkritik orang yang menggaduhkan atau menyamakan begitu saja konsep “*rechtsstaat*” dan “*rule of law*” dengan “negara hukum”. Menurutnya, sesungguhnya di dalam nama terkandung isi (*nomen est omen*), “negara hukum” merupakan konsep, bukan terjemahan “*rechtsstaat*” dan “*the rule of law*”.¹⁷

Senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa memberikan penafsiran dan mempraktikkan “negara berdasar hukum” menurut doktrin *the rule of law*, adalah cara berbuat yang kurang merdeka...*rule of law* sebagai suatu institusi sosial memiliki struktur sosiologisnya sendiri dan mempunyai akar budanya sendiri pula...”.¹⁸

Dari perbedaan pendapat ahli di atas, memang tidak mudah untuk mengambil suatu kesimpulan mengenai pendapat siapa yang paling benar karena memang baik secara konsep dan praktik kenyataan, antara konsep Negara Hukum Indonesia, *rule of law* dan *rechtsstaat* memiliki perbedaan dan sekaligus persamaan. Sebagaimana disimpulkan oleh Oemar Seno Adji bahwa, antara

¹⁶ Azhary, *Op, Cit.*, hlm 33

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 71-74.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Ctk. Kedua, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 7-8

konsep negara hukum barat dengan Negara Hukum Pancasila memiliki “*similarity*” dan “*divergency*”.¹⁹

Satu yang pasti bahwa konsep-konsep negara hukum setiap negara selain memiliki karakteristik universal seperti perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, adanya asas legalitas, juga mengandung karakteristik-karakteristik yang khas yang sesuai dengan falsafah kehidupan suatu bangsa tersebut yang tentunya antara bangsa yang satu dengan lainnya pasti berbeda dan tidak sama.

Konsep Negara Hukum Indonesia misalnya setelah diamati dari beberapa konsep negara hukum yang dirumuskan oleh para ahli serta mengacu kepada falsafah bangsa yaitu Pancasila dan UUD 1945 memiliki ciri pokok sebagai berikut:

1. Jika konsep negara hukum dalam pengertian – *rechtstaat* dan *rule of law* – berpangkal pada “*dignity of man*” yaitu liberalisme, kebebasan dan hak-hak individu (individualisme) serta prinsip pemisahan antara agama dan negara (sekularisme), maka latar belakang lahirnya Negara Hukum Pancasila didasari oleh semangat kebersamaan untuk bebas dari penjajahan dengan cita-cita terbentuknya Indonesia merdeka yang bersatu berdaulat adil dan makmur dengan pengakuan tegas adanya kekuasaan Tuhan. Karena itu prinsip Ketuhanan adalah elemen paling utama dari elemen Negara Hukum

¹⁹ Hamdan Zoelva, Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila, dalam Agus Wahyudi, dkk (edt), *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2009, hlm. 222.

Indonesia.²⁰ Atas ciri yang pertama ini Jimly memberikan penjelasan sebagai berikut:²¹

“Diakunya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha-Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu, dan di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu juga merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila”.

2. Posisi agama dalam Negara Hukum Pancasila tidak bisa dipisahkan dengan negara dan pemerintahan. Agama menjadi satu elemen yang sangat penting dalam Negara Hukum Pancasila. Negara Hukum Indonesia tidak mengenal doktrin “*separation of state and Church*”.²² Karena agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis.²³
3. Adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia.²⁴
4. Adanya prinsip musyawarah, keadilan sosial serta hukum yang tunduk pada kepentingan nasional dan persatuan Indonesia yang melindungi segenap

²⁰ *Ibid.*, hlm. 222-223

²¹ Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 17-18

²² Hamdan Zoelva, *Op. Cit.*, hlm. 224

²³ Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 3

²⁴ *Ibid*

tumpah darah Indonesia. Prinsip musyawarah dan keadilan sosial nampak sederhana, tetapi mengandung makna yang dalam bagi elemen Negara Hukum Indonesia.²⁵

5. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang nengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini berkembang elemen lain yaitu terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedang peradilan merupakan sarana terakhir, dan hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan hak atau kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban”.²⁶

B. Teori dan Ilmu Perundang-Undangan

1. Pengertian

Teori perundang-undangan dan Ilmu Perundang-undangan merupakan dua bidang ilmu yang menjadi bagian mutlak dari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gezetzgebung-wissenschaft*).²⁷ Menurut Burkhardt Krems sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*gesetzgebungs-wissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar, yaitu:²⁸

- 1) Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif.

²⁵ Hamdan Zoelva, *Op., Cit.*, hlm. 225

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Op., Cit.*, hlm. 84

²⁷ I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, P.T. Alumni, Bandung, 2008, hlm. 5.

²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 2

- 2) Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif).

Perbedaan antara Ilmu Perundang-undangan dengan Teori Perundang-undangan, oleh A. Hamid S. Attamimi dijelaskan bahwa Teori Perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan pemahaman dan bersifat kognitif, sedangkan Ilmu Perundang-undangan (dalam arti sempit) berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif.²⁹

Selanjutnya menurut Krems, substansi Ilmu Perundang-undangan dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu: (i) Proses perundang-undangan, (ii) Metode Perundang-undangan, dan (iii) Teknik Perundang-undangan.³⁰

Agar lebih jelas pula maksud dari proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan, Supri Na'a menjelaskan sebagai berikut:³¹ *Pertama*, proses perundang-undangan (*gesetzgebungsverfahren*), yakni membahas dan menganalisis proses atau mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan hingga pengawasan dan pengujiannya.

Kedua, metode perundang-undangan (*gesetzgebungs-methode*), yakni membahas dan menganalisis substansi atau materi muatan (*het onderwept*) peraturan perundang-undangan, termasuk cara-cara menemukan materi muatannya.

²⁹ I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, *Op., Cit.*, hlm. 7

³⁰ *Ibid*, hlm. 6

³¹ Supri Na'a, Ruang Lingkup Materi Muatan (*Het Onderwept*) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Tesis Pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran*, Bandung, 2003, hlm. 5.

Ketiga, teknik perundang-undangan (*gesetzgebungs-technik*), yakni membahas dan menganalisis bentuk luar (*kenvorm*) peraturan perundang-undangan.

Ilmu (pengetahuan) perundang-undangan tumbuh dan berkembang di Eropa Kontinental sejak tahun tujuh puluhan.³² Hal ini disebabkan oleh sistem hukum atau tradisi hukum yang dianut yaitu tradisi hukum kodifikasi (*codified law system*). Mungkin pula disebabkan oleh perkembangan teori hukum positif (*legisme*) yang lebih “menghargai” hukum yang dibentuk oleh (pejabat) pemerintah ketimbang hukum yang berkembang melalui kasus-kasus dan dibentuk oleh pengadilan.³³ Namun perkembangan terakhir menunjukkan bahwa hal ini tidak hanya berkembang di negara dengan sistem hukum kontinen atau disebut juga *code law system*, melainkan juga terdapat pada negara Anglo-Amerika yang dikenal dengan sistem hukum kasus (*case law system*). Friedman menyatakan bahwa:³⁴

In the united state, increasing attention is now paid to subject matters regulated by Statute, such as tax law or labor law. Yet the number of decision based on statutory interpretation, in comparison with common law decision, increases from month to month.

2. Ragam Istilah

Menurut Amiroeddin Sjarif ada 3 (tiga) istilah yang ditemui dalam buku-buku atau dalam makalah-makalah pada seminar-seminar atau diskusi-diskusi

³² A. Hamid S Attamimi, Teori Peundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman. *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 25 april 1992, hlm. 3

³³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm., 13

³⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1993, hlm. 106-107

tentang perundang-undangan, yaitu: (i) peraturan perundang-undangan, (ii) peraturan perundangan, dan (iii) perundang-undangan.³⁵ Sementara itu Rosjidi Ranggawidjaja mengelompokkan menjadi lima istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan, peraturan perundang-undangan, dan peraturan negara.³⁶

Menurut J.C.T Simorangkir kata peraturan perundangan mempunyai arti yang lebih luas dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan mencakup segala pembentukan peraturan yang diundangkan³⁷ dan tata tingkatan peraturan. Sementara peraturan perundang-undangan hanya terbatas pada produk hukum yang dihasilkan oleh kerjasama antara Pemerintah (Presiden) dan DPR yang meliputi undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).³⁸

Jadi peraturan perundangan meliputi semua peraturan yang diundangkan, sementara peraturan perundang-undangan hanya meliputi undang-undang sebagai produk yang dihasilkan oleh DPR bersama-sama dengan Pemerintah (Presiden).

³⁵ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 4.

³⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, *Op., Cit.*, hlm. 15

³⁷ (Peraturan) perundangan berasal dari kata dasar “undang”. Merujuk pada kalimat disetiap akhir pembentukan undang-undang yang menyebutkan: “agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan *pengundangan* undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara”, maka peraturan yang sudah di-*undang*-kan itu mengandung tiga unsur. *Pertama*, diumumkan/disebarluaskan/diundangkan di tempat dan dengan cara tertentu sesuai peraturan. *Kedua*, (dianggap) diketahui oleh umum, oleh semua lapisan masyarakat, terutama yang bersangkutan. *Ketiga*, mempunyai kekuatan berlaku dan kekuatan mengikat. Sehingga peraturan apa saja yang sudah di-*undang*-kan dalam arti mencakup ke-3 unsur tersebut, disebut *Peraturan Perundangan*. J.C.T Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, jilid III, Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 59-60

³⁸ Istilah *Peraturan Perundang-undangan* adalah bertitik tolak dari kata “*undang-undang*”. Dalam UUD 1945 “undang-undang” itu merupakan hasil kerjasama antara Pemerintah (Presiden) dan DPR, setelah melalui proses dan prosedur yang telah ditetapkan. Segala sesuatu mengenai “undang-undang” itu dapat disebut “perundang-undangan”. Peraturan yang merupakan hasil kerjasama antara Pemerintah (Presiden) dan DPR menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku, dinamakan *Peraturan Perundang-undangan*. *Ibid.*

Pembedaan antara istilah peraturan perundangan dan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh Simorangkir di atas menurut penulis nampaknya dipengaruhi oleh definisi undang-undang yang dibagi dalam dua kategori yaitu undang-undang formil dan undang-undang materiil.³⁹ Jika hal ini benar maka pembedaan istilah tersebut adalah kurang tepat bahwa peraturan perundangan lebih luas cakupannya daripada peraturan perundang-undangan. Karena peraturan perundang-undangan pengertiannya meliputi pengertian undang-undang dalam arti formil dan materiil.⁴⁰

Sementara itu M. Solly Lubis memberikan pengertian peraturan perundangan berarti peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Sedangkan jika yang dimaksud dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukuplah dengan menyebut dengan “peraturan saja”.⁴¹ Sementara Peraturan Negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu.⁴²

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto istilah *peraturan perundangan* ataupun *perundangan* merupakan istilah yang keliru, karena kata dasarnya yang

³⁹ Menurut Wirjono Prodjodikoro undang-undang dalam arti formil ialah segala peraturan yang terbentuk secara persetujuan antara Pemerintah (Presiden) dan DPR. Sementara undang-undang dalam arti materiil adalah suatu peraturan hukum yang berisi khusus yang dapat terbentuk secara persetujuan antara Pemerintah (Presiden) dan DPR, tetapi jugadapat terbentuk lain, misalnya dalam suatu peraturan yang ditentukan oleh pemerintah saja tanpa persetujuan DPR. Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk. Kedua, Dian Rakjat, Jakarta, 1974, hlm. 74

⁴⁰ Baca misalnya Soehino, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 145 adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 18.

⁴¹ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, ctk. Keempat, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 1

⁴² *Ibid*, hlm. 1-2

tidak jelas dalam bahasa Indonesia, yakni sedang berlaku.⁴³ Harusnya yang menjadi kata dasar adalah *undang-undang*, yang kemudian mendapat imbuhan menjadi *perundang-undangan*.⁴⁴

Istilah-istilah di atas, khususnya istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan, tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat dipergunakan perundang-undangan dan dalam konteks lain digunakan istilah peraturan perundang-undangan. Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), sedangkan dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah perundangan saja, misalnya istilah ilmu perundang-undangan, teori perundang-undangan, asas-asas perundang-undangan dan sebagainya.⁴⁵ Jadi, istilah peraturan perundang-undangan lebih normatif, daripada istilah perundang-undangan yang lebih teoritik-konseptual.⁴⁶

Munculnya ketidakseragam istilah di kalangan para ahli sebagaimana di atas, selain karena perbedaan sudut pandang juga disebabkan oleh peraturan yang ada (berlaku) dan/ atau pernah ada (berlaku) di Indonesia memang menggunakan istilah yang berbeda-beda namun dengan makna yang sama. Misalnya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan,

⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto keberatan terhadap istilah peraturan perundangan sebagai terjemahan *wettelijk regelingen*, karena kata undang dewasa ini tidak mempunyai kaitan dengan pengertian hukum, kecuali kata pengundangan dalam arti pengumuman suatu peraturan Negara, yang apabila tidak demikian, peraturan itu kehilangan kekuatan mengikatnya (*afkondiging, promulgation*). Maria Farida Indrati Soeprapto., *Op., Cit.*, hlm. 53

⁴⁴ I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, *Op., Cit.*, hlm. 11.

⁴⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Op., Cit.*, hlm. 17

⁴⁶ I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, *Op. Cit.*, hlm. 12

menggunakan istilah *peraturan perundangan*; kemudian dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, menyebut istilah *peraturan perundang-undangan*. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, memakai istilah *peraturan perundang-undangan*.

3. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentuk Peraturan Perundang-Undang, asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum, dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya.⁴⁷ Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.⁴⁸

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, mencoba memperkenalkan beberapa asas dalam perundang-undangan, yakni:⁴⁹

1. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;

⁴⁷ Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 29

⁴⁸ Maria Farida Indrati S., *Op., Cit.*, hlm. 252

⁴⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undang dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 15-19.

6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

A, Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: (a) Cita hukum Indonesia, (b) Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi, dan (c) Asas-asas lainnya.

Menurut Van der Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formal dan asas materiil. Asas formal meliputi:⁵⁰ (a) asas tujuan yang jelas; (b) asas organ/lembaga yang tepat; (c) asas perlunya pengaturan; (d) asas dapat dilaksanakan; dan (e) asas consensus.

Adapun asas materiil meliputi: (a) asas terminologi dan sistematika yang jelas; (b) asas dapat dikenali; (c) asas perlakuan yang sama dalam hukum; (d) asas kepastian hukum; dan (e) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Menurut ketentuan Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: (a) Kejelasan tujuan;⁵¹ (b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;⁵² (c) Kesesuaian

⁵⁰ Maria Farida Indrati, S., *Op., Cit.*, hlm. 253-254.

⁵¹ Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁵² Yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

antara jenis dan materi muatan;⁵³ (d) Dapat dilaksanakan;⁵⁴ (e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;⁵⁵ (f) Kejelasan rumusan;⁵⁶ dan (g) Keterbukaan.⁵⁷

Membaca ketentuan di dalam UU No. 10 tahun 2004 terutama pasal 5 di atas yang meletakkan asas-asas hukum atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam pasal-pasal sebenarnya tidaklah tepat. Seharusnya asas-asas tersebut tercermin dalam keseluruhan ketentuan yang ada dalam peraturan tersebut dan tidak dijelaskan satu persatu seperti di dalam Pasal 5 UU No. 10 tahun 2004. Menurut Satjipto Rahardjo,⁵⁸ asas hukum bukan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Hal yang sama disampaikan oleh Paul scholten yang mengemukakan bahwa:

Sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena ia terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih

⁵³ Yang dimaksud dengan asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

⁵⁴ Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

⁵⁵ Yang dimaksud dengan asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁵⁶ Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

⁵⁷ Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, *Op., Cit.*, hlm. 47

konkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut.⁵⁹

4. Landasan Pembentukan Undang-Undang

Secara umum dipahami bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 3 (tiga) aspek landasan sekaligus yaitu landasan filosofis (*filosofische grondslag*), landasan sosiologis (*sociologische grondslag*), dan landasan yuridis (*yuridische grondslag*).⁶⁰ Namun demikian adapula yang menambahkan dengan memasukkan aspek landasan teknik perancangan⁶¹ dan landasan politis⁶², bahkan landasan administratif.⁶³

Menurut M. Solly Lubis, konsideran berarti pertimbangan atau hasil pertimbangan. Dalam arti sempit, ialah apa yang tersebut pada bagian “menimbang” saja, sesuai asal katanya “*to consider*”. Konsiderans dalam arti luas, ialah keseluruhan pertimbangan, baik dari segi filosofis (idee, motif), segi yuridis, segi politis sehingga lahirnya rancangan peraturan itu, jadi mencakup bagian-bagian: “memperhatikan”, “menimbang”, “mengingat”, “mendengar”, “membaca”, dsb; bahkan termasuklah di sini dasar-dasar pertimbangan dari segi keserasian dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*) dan keserasian dengan tujuan peraturan itu sendiri (*doelmatigheid*).⁶⁴

Idealnya, dari bunyi konsiderans itu saja, orang seharusnya sudah dapat mengerti isi pokok dari undang-undang, sekalipun ia belum membaca ketentuan-

⁵⁹ *Ibid*, 253

⁶⁰ M Solly Lubis, *Op., Cit.*, hlm. 7-8

⁶¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 17.

⁶² I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, *Op., Cit.*, hlm. 80

⁶³ Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 119

⁶⁴ M. Solly Lubis, *Landasan, Op., Cit.*, hlm. 44-45

ketentuan dalam undang-undangnya sendiri. Inilah nampaknya maksud semula dari keharusan adanya konsiderans pada tiap-tiap undang-undang.

a. Landasan Filosofis

Menurut M. Solly Lubis landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draf peraturan negara.⁶⁵ Sementara T. Saiful Bahri mengartikan landasan filosofis merupakan filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut.⁶⁶

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norm*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu, undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan.⁶⁷

Di Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan itulah yang biasa disebut sebagai Pancasila sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 10 Tahun 2004 bahwa, “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara”. Dengan demikian, dasar filsafat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia haruslah mengacu kepada nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau

⁶⁵ M. Solly Lubis, *Op., Cit.*, hlm. 7

⁶⁶ T. Saiful Bahri, *Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, terdapat dalam <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>, terakhir diakses 1 April 2011.

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op., Cit.*, hlm. 117

mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila itu mencakup sila atau prinsip (i) ke-Tuhanan Yang Maha Esa, (ii) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, (iii) Persatuan Indonesia, (iv) Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Landasan filosofis merupakan landasan yang memuat falsafah mengenai nilai keadilan sebagai hasil perenungan tentang nilai-nilai, perumusan nilai-nilai dan penyerasian nilai-nilai untuk mewujudkan nilai keadilan yang terkandung di dalam sila-sila dari Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia.⁶⁸ Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa, dan mencerminkan nilai-nilai keadilan masyarakat.⁶⁹

b. Landasan Sosiologis

Suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan

⁶⁸ Kurnaedi, Undang-undang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU): Suatu Tinjauan dari Aspek Filosofis, Yuridis, Sosiologis dan Politis, terdapat dalam <http://www.bpkp.go.id/unit/Pusat/artikel3.pdf>, terakhir diakses tanggal 7 April 2011.

⁶⁹ *Ibid*

keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.⁷⁰ Dukungan sosiologis masyarakat luas terhadap norma hukum yang bersangkutan mencakup tiga syarat berikut: (i) bahwa norma hukum yang bersangkutan diketahui dan dimengerti oleh para subjek hukumnya; (ii) bahwa norma hukum yang bersangkutan diakui adanya dan daya ikatnya oleh para subjek hukum yang bersangkutan; (iii) bahwa norma hukum itu diterima sebagai pedoman perilaku oleh para subjek hukumnya, karena memang sesuai dengan perasaan keadilan yang dianutnya.⁷¹ Landasan sosiologis ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat.

Pencermatan secara seksama tentang kondisi masyarakat yang akan diatur melalui suatu peraturan perundang-undangan sebagai suatu landasan sosiologis bukan hanya terbatas pada kondisi/ kebutuhan masyarakat pada saat dibuatnya peraturan tersebut tetapi harus bisa memprediksi untuk kemudian mengantisipasi perkembangan kebutuhan masyarakat dalam jangka waktu jauh kedepan sehingga peraturan tersebut berdaya laku relatif lama.

Undang-undang yang dapat mengantisipasi perkembangan masyarakat tersebut oleh Irawa Soejito disebut sebagai undang-undang yang tidak hanya memberikan cukup kepastian, tetapi juga membuka kemungkinan bagi perkembangan di masa yang akan datang, sebagai yang diinginkan oleh praktek.

Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka mencatat 2 (dua) landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu: Teori Kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa,

⁷⁰ Amiroeddin Sjarif, *Op., Cit.*, hlm. 92

⁷¹ Terdapat dalam, <http://www.jimly.com/pemikiran/view/18>. terakhir diakses tanggal 24 Februari 2011.

terlepas diterima atau tidak diterima masyarakat dan Teori Pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.⁷²

c. Landasan Yuridis

M. Solly Lubis menyatakan bahwa landasan yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan.⁷³ Sementara itu T. Saiful Bahri mendefinisikan landasan yuridis sebagai landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan.⁷⁴ Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan ini sangat diperlukan karena tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.

Landasan yuridis ini dapat dibagi lagi atas dua macam, yaitu:⁷⁵

- a. landasan yuridis dari segi formil, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi yang tertentu untuk membuat peraturan tertentu, misalnya pasal 5 ayat 1 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi formil bagi Presiden untuk membuat RUU.
- b. Landasan yuridis dari segi materil, yaitu landasan yuridis untuk segi isi (materi) yakni dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, misalnya: pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi materil untuk membuat UU organik mengenai pemerintahan daerah.

Legalitas suatu norma hukum secara yuridis mencakup tiga syarat, yaitu:

(i) bahwa norma hukum yang bersangkutan tidak bertentangan dengan norma

⁷² Terdapat dalam http://www.scbdp.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=58&Itemid=147, terakhir diakses tanggal 10 April 2011.

⁷³ M. Solly Lubis, *Op., Cit.*, hlm. 7

⁷⁴ T. Saiful Bahri, *Op., Cit.*, hlm. 2-3

⁷⁵ M. Solly Lubis, *Op., Cit.*, hlm. 7-8

yang lebih tinggi, (ii) norma hukum yang bersangkutan ditetapkan menurut prosedur yang sah untuk itu, dan (iii) norma hukum yang bersangkutan ditetapkan oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu.⁷⁶

Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang ditempatkan pada bagian Konsideran “Mengingat”. Dalam Konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat (i) ketentuan UUD 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat; (ii) undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan.⁷⁷

Sementara itu Bagir Manan menyatakan bahwa dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:⁷⁸

Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu *batal demi hukum (van rechtswegenietig)*. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka *hanya* dalam bentuk undang-undanglah hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

⁷⁶ Terdapat dalam <http://www.jimly.com/pemikiran/view/18>. terakhir diakses tanggal 24 Februari 2011

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op., Cit.*, hlm. 118.

⁷⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar..., Op., Cit.*, hlm. 14

d. Landasan Teknik Perancangan

Membuat rancangan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pekerjaan yang sulit.⁷⁹ Kesukaran dalam menyusun rancangan undang-undang yang baik ini tidak saja terjadi di Indonesia, namun juga terjadi di Inggris, sejak ratusan tahun lalu sebagaimana disampaikan oleh John Stuart Mill (1867) dalam bukunya *Consideraton on Representative Government* dan dikutip oleh Ida Zuraida bahwa “*were it not that our laws are already, as to form and construction, such a chaos, that the confusion and contradiction seem incapable of being made greater by any addition to the mass*”.⁸⁰

Oleh karenanya, apakah ketika hukum atau peraturan-perundang-undangan sudah memuat unsur yuridis, sosiologis dan filosofis akan pasti baik? Kenyataannya tidak selalu demikian. Selain harus memperhatikan ketiga landasan tersebut, unsur teknik perancangan penting untuk diperhatikan agar peraturan yang ada dapat dimengerti/dipahami secara baik oleh masyarakat. Sebagaimana diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa:

Peraturan perundang-undangan yang kurang baik dapat juga terjadi karena tidak jelas perumusannya sehingga tidak jelas arti, maksud dan tujuannya (*ambiguous*), atau rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (*interpretative*), atau terjadi inkonsistensi dalam menggunakan peristilahan, atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sukar dimengerti dan lain sebagainya. Masalah ketidakjelasan, memungkinkan bermacam-macam interpretasi, sukar dipahami, penggunaan istilah yang tidak konsisten, bukan sesuatu yang dapat diabaikan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal-hal ini menyangkut teknik-teknik perancangan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, selain unsur-unsur yuridis, sosiologis, dan filosofis, maka unsur teknik perancangan merupakan unsur lain yang tidak boleh

⁷⁹ Irawan Soejito, *Op., Cit.*, hlm. 13

⁸⁰ Ida Zuraida, Teknik Penyusunan Peraturan Daerah Sesuai UU PDRD, terdapat dalam, <http://bppk.depkeu.go.id/webpajak/index.php/wawasan-ilmiah/artikel/1084-teknik-penyusunan-peraturan-daerah-sesuai-uu-pdrd>, terakhir diakses Tanggal 23 Maret 2011.

diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik.⁸¹

Terkait dengan teknik perancangan ini, Joeniarto mengemukakan bahwa:⁸²

Undang-undang serta peraturan-peraturan yang mengarah kepada sasaran dan tujuan dengan tepat ialah yang material tepat isinya dan diterangkan dalam bentuk yang semestinya, sistematis, singkat sederhana tetapi jelas perumusannya dengan irama dan tata bahasa yang segar tetapi cermat dan tidak menunjukkan kekurangan-kekurangan atau “*leemten*”, tidak memuat istilah-istilah yang bisa memberikan interpretasi yang kembar atau lebih dari itu, yang cukup kepastian atau ketegasan, tetapi sebaliknya yang cukup luwes dan elastis sehingga dapat mengikuti perkembangan keadaan dan dengan memperhatikan faktor-faktor yang di sebut di atas umumnya Undang-undang dan peraturan-peraturan itu mudah dapat dimengerti oleh pelaksana serta oleh masyarakat yang harus mematuhi.

Bahasa merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam teknik membuat undang-undang.⁸³ Pada dasarnya bahasa Peraturan Perundang-undangan tunduk kepada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun demikian bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum.⁸⁴

Menurut Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh E.A. Driedger dan dikutip kembali oleh A. Hamid S. Attamimi bahwa sebagai suatu ragam bahasa, Bahasa Indonesia perundang-undangan mempunyai susunan kalimat tidak boleh mengandung ketidaksempurnaan tingkat pertama dan tidak pula ketidaksempurnaan tingkat kedua. Ketidaksempurnaan tingkat pertama meliputi kandungan makna ganda, kabur, dan terlalu luas. Ketidaksempurnaan tingkat kedua meliputi ketidaktepatan kata dan ungkapan (untuk hal yang sama digunakan kata dan ungkapan berbeda), ketidaktepatan kepentingan (kata dan ungkapan yang sama digunakan

⁸¹ *Ibid*, 17-18

⁸² Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, ctk. Kedua, liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 190

⁸³ Irawa Soejito, *Op., Cit.*, hlm. 171

⁸⁴ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10 tahun 2004)*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2007, hlm. 115

untuk kepentingan yang berbeda), berlebihan, bertele-tele, kacau, ketiadaan bantuan tanda baca untuk kalimat-kalimat panjang, dan ketidakteraturan susunan.⁸⁵

Penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan dan penguasaan wawasan dan gagasannya ke dalam kata-kata, kalimat, dan ungkapan perlu dilihat juga dari sudut pembacanya, yakni bagaimana pembaca mengartikannya, memahaminya, dan menafsirkannya. Oleh karena itu hal-hal berikut perlu mendapat perhatian, yaitu:⁸⁶

- a. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana
- b. Istilah yang dipilih sedapat-dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninggalkan sesedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual
- c. Hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, serta menghindari diri dari kiasan dan dugaan.
- d. Hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia.
- e. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, pembatasan, atau perubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu.
- f. Hendaknya tidak “memancing perdebatan/perbantahan”; adalah berbahaya memberikan alasan-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan.
- g. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami; karena peraturan yang lemah tidak diperlukan, dan yang tidak adil akan menyebabkan seluruh sistem peraturan dalam reputasi yang jelek dan karena itu mengguncangkan kewibawaan negara.

Selain dari aspek tata bahasa, bagi tenaga perancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*) hal yang sangat penting untuk dipahami atau diketahui adalah mengenai jenis peraturan perundang-undangan. Pentingnya

⁸⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op., Cit.*, hlm. 184

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 187, Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, ctk. Kelima, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 94-95

pengetahuan terhadap jenis- jenis peraturan perundang-undangan karena hal-hal sebagai berikut:⁸⁷ (i) Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum yang jelas; (ii) Tidak semua peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan hukum, tetapi hanya yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya; (iii) Adanya prinsip bahwa hanya peraturan yang berlaku boleh dijadikan dasar hukum dan peraturan yang akan dicabut tidak boleh dijadikan dasar hukum,⁸⁸ dan (iv) Berkaitan dengan perbedaan materi muatan yang harus diatur dalam tiap jenis peraturan.

e. Landasan Politis

Landasan politis, ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.⁸⁹ Legitimasi norma hukum yang bersangkutan secara politik mencakup dua syarat, yaitu: (i) bahwa norma hukum yang bersangkutan mendapat dukungan opini publik atau wacana dominan (*dominant public discourse*) dalam masyarakat. Biasanya dukungan ini ditandai oleh dukungan yang tercermin dalam pemberitaan media massa, suara kalangan universitas, dan kalangan aktifis organisasi non-pemerintah; (ii) bahwa norma hukum yang bersangkutan mendapat dukungan mayoritas suara partai politik yang tercermin dalam suara mayoritas anggota parlemen.⁹⁰

⁸⁷ Sri Hariningsih, Jenis dan Fungsi Sertamatermuatan Peraturan Perundang-Undangannya, *Makalah*, Disampaikan Pada Pelatihan Perancangan Perundang-Undangannya tahap III Kerjasama Kementerian Hukum dan HAM RI Dengan *Center For International Legal Cooperation (CILC)* Belanda Jakarta, 25 Januari 2010, hlm. 4.

⁸⁸ Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.

⁸⁹ M. Solly Lubis, *Op., Cit.*, hlm. 8

⁹⁰ Terdapat dalam, <http://www.jimly.com/pemikiran/view/18>. Terakhir diakses tanggal 24 Februari 2011

Landasan politis suatu perundang-undang adalah landasan untuk melihat suatu konfigurasi politik yang bagaimana dan karakter produk hukum macam apa yang dihasilkan dalam pembentukan suatu perundang-undangan.⁹¹ Dari konfigurasi ini akan dapat diketahui bahwa politik dan hukum merupakan variable yang menunjukkan keterpengaruhannya satu terhadap yang lainnya. Secara empiris, politik merupakan variable berpengaruh (*variabel independen*) dan hukum merupakan variabel terpengaruh (*variable dependen*).⁹² Dengan demikian maka hukum merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing.

f. Landasan Administratif

Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, subbagian pertimbangan dan subbagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan subbagian “konsideran memerhatikan” bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.⁹³

Dalam konsideran Menimbang, yang perlu dimuat adalah (i) landasan filosofis, (ii) landasan sosiologis, dan (iii) landasan politis. Konsideran Mengingat berisi landasan yuridis normatif sedangkan Konsideran Memperhatikan memuat landasan yang bersifat administratif. Kadang-kadang ada juga undang-undang yang tidak mencantumkan Konsideran memperhatikan ini sama sekali. Dalam hal demikian berarti, pembentuk undang-undang tidak menganggap perlu

⁹¹ Kurnaedi, *Op., Cit.*

⁹² Tentang hal ini baca misalnya Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 4

⁹³ Jimly Asshiddiqie. *Perihal..., Op., Cit.*, hlm. 119

mencantumkan landasan yang bersifat administratif tersebut dalam konsideran secara formal karena dianggap sudah dengan sendirinya telah mendapat perhatian sebagaimana mestinya.⁹⁴

C. Pengujian Undang-undang (*Judicial Review*)

Di negara manapun termasuk Indonesia selalu menempatkan UUD atau konstitusi negaranya sebagai hukum tertinggi di dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan,⁹⁵ karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.⁹⁶

Sebagai sebuah aturan tertinggi dalam penyelenggaraan negara, maka agar semua orang patuh dan tunduk kepada konstitusi terutama para penyelenggara negara ketika akan membuat peraturan yang akan mengatur lebih lanjut ketentuan di dalam konstitusi, maka dikembangkanlah praktek pengujian undang-undang (*judicial review*) yaitu suatu mekanisme yang akan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan (undang-undang) telah sesuai dengan aturan yang ada di dalam konstitusi.

Sebagai hukum dasar, materi muatan konsitusi bersifat umum mengatur hal-hal yang pokok dan mendasar saja. Hal-hal pokok yang diatur dalam konstitusi biasanya mencakup: (a) pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain,

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ Baca misalnya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966; Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, dan UU No.10 Tahun 2004.

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 19.

(c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara, dan (d) perlindungan hak asasi manusia.⁹⁷

Namun dari semua inti pengaturan dalam konstitusi, menurut Jimly Asshiddiqie pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Freiderich, didefinisikan sebagai “*An institutionalised sistem of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.⁹⁸

Adanya rangkaian kaidah atau ketentuan yang membatasi kekuasaan pemerintah disertai dengan jaminan atas hak-hak dasar, belum berarti hakikat konstitusi telah diwujudkan. Kesemuanya harus dilihat dalam kehidupan sehari-hari negara yang bersangkutan. Sebagaimana diungkapkan oleh Bagir Manan⁹⁹ bahwa suatu negara mungkin memilih rangkaian kaidah konstitusi yang lengkap, tetapi bukan negara konstitusional. Sebab dalam kenyataan, pemerintah negara tersebut menjalankan kekuasaan tanpa batas dan hak-hak rakyat sama sekali diterlantarkan atau diabaikan.

Ketentuan yang menyatakan bahwa UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan dan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tidak akan mempunyai makna apa-apa bila tidak ada mekanisme yang dapat membatalkan

⁹⁷ Baca misalnya Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., Op., Cit.*, hlm. 24, dan Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 101.

⁹⁸ *Ibid*, hlm.17-18.

⁹⁹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 7

terhadap aturan yang bertentangan tersebut. Oleh karena itu harus diadakan pencegahannya baik preventif maupun represif agar hal ini tidak terjadi.

Menurut Joeniarto, terhadap persoalan semacam ini masing-masing negara (masing-masing ketatanegaraan) mempunyai sikap/cara sendiri-sendiri (tidak sama). Dalam hal ini dapat digolongkan menjadi dua cara, yaitu: *Pertama*, negara yang menganut sikap bahwa undang-undang tidak boleh diganggu gugat dan; *Kedua*, negara yang menganut sikap bahwa Undang-undang boleh diganggu gugat.¹⁰⁰

Negara yang menganut sikap bahwa undang-undang tidak boleh diganggu gugat biasanya sikap ini dianut oleh negara-negara yang mempergunakan sistem kabinet-parlementer di mana undang-undang dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen (badan perwakilan rakyat) yang sekaligus badan pembuat Undang-undang ini merupakan pula badan pemegang kedaulatan Rakyat.¹⁰¹

Menurut Hans Kelsen mengenai sistem hierarki norma hukum yang berlaku dalam suatu negara maka sebenarnya dalam sistem ketatanegaraan yang lama berlaku doktrin supremasi undang-undang. Berdasarkan doktrin ini, undang-undangleh dan bukan UUD yang berfungsi sebagai norma hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Karena undang-undang merupakan norma hukum tertinggi maka ia tidak dapat diganggu gugat atau dibatalkan oleh kekuasaan selain kekuasaan pembentuk undang-undang itu sendiri.¹⁰²

¹⁰⁰ Joeniarto, *Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Negara yang Tertinggi*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm 50

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 51

¹⁰² Benny K. Harman, Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Reformasi Hukum, dalam Refly Harun (edt), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 225

Paham ini dari asal usulnya merupakan warisan dari doktrin hukum tata negara yang berkembang begitu pesat dalam tradisi hukum negara-negara di kawasan Eropa, terutama Inggris, yang mengagungkan parlemen sebagai wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum (supremasi parlemen). Di negara tersebut tidak dikenal pengujian undang-undang atau *judicial review* oleh MA atau MK. Dasar pembenaran secara teoritis dari doktrin itu adalah ajaran kedaulatan rakyat (teori demokrasi) yang pada pokoknya mengajarkan bahwa dalam suatu negara rakyatlah yang berdaulat, dan karena rakyat yang berdaulat maka apapun yang diputuskan atau ditentukan oleh rakyat atau oleh wakil rakyat tersebut tidak boleh dianulir oleh siapapun atau lembaga apapun yang bukan (wakil) rakyat.¹⁰³

Menurut negara-negara yang mengadopsi sistem ini berpendapat bahwa parlemen adalah pemberi garansi tertinggi dari konstitusi. Prinsip demokrasi merupakan suatu keputusan penting dan vital maka penyesuaian hak terhadap konstitusi seharusnya dibuat melalui perwakilan yang dipilih rakyat, tidak dibuat oleh badan pengadilan yang ditunjuk dan mewakili rakyat.¹⁰⁴

Sikap ini pernah dianut dengan tegas di Indonesia pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara dan Konstitusi RIS. Dalam UUDS tercermin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 95 ayat (2), dan Pasal 89.

Pasal 1 ayat (2) UUDS menentukan: “Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Suropto, Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang (*Judicial Review*), terdapat dalam http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=518, terakhir diakses tanggal 5 April 2011.

Dewan Perwakilan Rakyat”. Sementara Pasal 95 ayat (2) UUDS berbunyi: “Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat”. Dan Pasal 89 UUDS menyatakan: “Kecuali apa yang ditentukan dalam pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”

Dari ketentuan-ketentuan tersebut ternyata bahwa pembuat undang-undang adalah badan-badan yang sama dengan pemegang kedaulatan rakyat, oleh karena itu bahwa tidak dapat diganggu gugat sudah sesuai menurut sistem ketatanegaraan undang-undang dasar sementara.¹⁰⁵

Sikap yang kedua yaitu negara yang mempergunakan sistem bahwa undang-undang boleh diganggu gugat. Maksudnya undang-undang boleh dinilai apakah isi dan tujuannya bertentangan/menyimpang dari undang-undang dasarnya. Apabila memang benar demikian maka undang-undang tersebut kemudian dinyatakan batal atau dicabut.¹⁰⁶ Mekanisme ini biasa disebut *judicial review*.

Setelah UUD 1945 mengalami amandemen sebanyak 4 (empat) tahap, ketentuan tentang pengujian konstitusionalitas sebuah undang-undang di lembaga judisial dimasukkan di dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan, “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

¹⁰⁵ Joeniarto, *Op., Cit.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”¹⁰⁷.

Ada empat pijakan yang mendasar dalam pembentukan MK, yaitu: (a) sebagai faham konstitusionalitas yang pada hakekatnya ingin menciptakan terselenggaranya pembatasan kekuasaan secara seimbang oleh penyelenggara negara agar tidak sewenang-wenang, (b) sebagai instrument *checks and balances*, (c) menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih, dan (d) perlindungan terhadap hak asasi manusia.¹⁰⁸

Awal mula praktek pengujian undang-undang oleh lembaga yudisial (*judicial review*) terjadi di Amerika Serikat yang dilakukan oleh *Chief Justice John Marshall* pada tahun 1803.¹⁰⁹ John Marshall mengemukakan tiga alasan yang mendasari dirinya atau Mahkamah Agung melakukan *judicial review*, meskipun konstitusi Amerika Serikat tidak memberi hak untuk melakukan itu secara

¹⁰⁷ Di antara empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut, dua kewenangan pertama yaitu untuk menguji undang-undang terhadap UUD, dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah badan peradilan yang berkarakteristik sendiri. Kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yaitu kewenangan untuk pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Sedangkan pada kewenangan lainnya karakteristik yang demikian tidak terlihat secara langsung. Dengan demikian dari pendekatan teori kewenangan, Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan antara kewenangan utama, yaitu kewenangan yang menjadikan lembaga tersebut merupakan peradilan tata negara yang oleh karenanya tepat untuk dinamai Mahkamah Konstitusi meliputi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, serta kewenangan tambahan, yaitu kewenangan yang tidak berkait langsung dengan peradilan tata negara yang berupa kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan satu kewajiban untuk memutus pendapat DPR. Baca dalam Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH. M.C.L Wakil Ketua MK, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2008, hlm. 465-466

¹⁰⁸ Firmansyah Arifin dan Juliyus Wardi (ed), *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, KRHN, Jakarta, 2003, hlm. 3-4.

¹⁰⁹ Tentang hal ini baca misalnya Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 16-21.

eksplisit. Ketiga alasan itu adalah: (a) hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi; (b) Konstitusi adalah *the supreme law of the land*; dan (c) Hakim tidak boleh menolak perkara.¹¹⁰

Melalui penelitiannya tentang politik hukum, Moh. Mahfud. MD, menambahkan satu alasan lagi pentingnya *judicial review* selain ketiga alasan tersebut di atas yaitu “karena hukum adalah produk politik”. Dikatakan oleh Mahfud bahwa:¹¹¹

Sebagai produk politik, bisa saja undang-undang berisi hal-hal yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi. *Pertama*, Pemerintah dan DPR sebagai lembaga legislatif yang membuat UU, adalah lembaga politik yang sangat mungkin membuat UU atas dasar kepentingan politik mereka sendiri atau kelompok yang dominan di dalamnya. ...dalam konteks inilah diperlukan adanya *judicial review* atau *constitutional review* untuk membersihkan UU dari unsur kepentingan politik yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi. *Kedua*, Pemerintah dan DPR, sebagai lembaga politik, dalam faktanya lebih banyak berisi orang-orang yang bukan ahli hukum atau kurang biasa berfikir menurut logika hukum. ...Dengan fakta yang seperti ini, sangat mungkin para politisi di lembaga legislatif itu membuat UU yang isinya bertentangan dengan UUD atau konstitusi akibat ketidapahaman mereka.¹¹²

Dalam konteks bahwa suatu undang-undang adalah produk politik, maka fungsi *judicial review* MK bukan saja berperan penting dalam menjaga agar produk politik tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar melainkan juga dalam pengertian yang lebih luas. Sebagaimana

¹¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum..., Op., Cit.*, hlm. 130

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 130-131

¹¹² Berkaitan dengan kualitas para anggota DPR ini, hendaknya kita jangan mengartikan hanya tingkat kemampuan intelektual saja. Apalagi bila kemampuan intelektual itu dikaitkan langsung dengan tingkat pendidikan formal para anggota. Kualitas anggota DPR terutama harus diukur dari segi kemampuannya untuk mengerti rakyat, mengerti aspirasinya dan mengerti masalah dan kepentingan yang dihadapinya. Saiful Sulun, DPR dan Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (edt), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 10-11.

diungkapkan oleh I Gede Dewa Palguna¹¹³ bahwa konsolidasi demokrasi dan *rule of law* mempersyaratkan adanya mekanisme yang menjamin bahwa hak-hak dan perlindungan terhadap warga negara terimplementasikan secara penuh dan efektif. Adanya lembaga pengujian undang-undang (*judicial review*) ini adalah salah satu mekanisme untuk mencapai tujuan itu.

Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada digenggaman para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.¹¹⁴

Terkait dengan lembaga apa yang akan diberikan kewenangan *judicial review* ini, terdapat dua model yaitu dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana dipraktikkan di Amerika Serikat dan dilakukan oleh Lembaga peradilan di luar Mahkamah Agung yang biasa disebut dengan Mahkamah Konstitusi. Beberapa negara yang membentuk Mahkamah Konstitusi ini antara lain Indonesia, Jerman, Austria, dll.

Kebijakan suatu negara apakah akan membuat suatu lembaga peradilan di luar Mahkamah Agung untuk menjalankan fungsi *judicial review* ataukah memasukkannya sebagai kewenangan yang melekat pada Mahkamah Agung biasanya sangat dipengaruhi oleh kematangan negara tersebut dalam

¹¹³ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 13-14

¹¹⁴ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 74

berdemokrasi. Menurut Jimly Asshiddiqie,¹¹⁵ negara-negara dengan pengalaman demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga MK tersendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi dalam *supreme court*. Akan tetapi, di beberapa negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan MK itu dapat dinilai cukup populer.¹¹⁶

Di Indonesia sendiri kebijakan politik hukumnya memilih untuk memisahkan fungsi *judicial review* ini dari Mahkamah Agung dengan membentuk Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 silam. Menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa, “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, sejak perubahan ketiga UUD 1945 telah terjadi reformasi terhadap kekuasaan kehakiman yang pada intinya mencakup ketiga hal mendasar sebagai berikut: *Pertama*, institusi yang menjadi pelaku kekuasaan kehakiman diperbanyak. *Kedua*, kompetensi kekuasaan

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2008, hlm. 464

¹¹⁶ Di kalangan ilmuan, khususnya ilmuwan hukum, kehadiran Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai “fenomena Abad XX”. Karena memang Mahkamah Konstitusi baru dikenal sejak 1920 di Austria. Kemudian, rata-rata negara yang sedang berada dalam proses transisi dari sistem otoriter menuju demokrasi – seperti di negara-negara Afrika, eropa Timur, Asia – juga membentuk Mahkamah Konstitusi (atau dengan nama lain) dalam undang-undang dasar atau konstitusinya. Alasannya antara lain, karena negara-negara yang telah mencapai tahap akhir dalam proses transisi demokrasinya telah menerima mekanisme konstitusi yang menjamin hak-hak fundamental warga negara dan membatasi peran, kekuasaan, dan tanggung jawab dari tiga cabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, dan peradilan); hak-hak fundamental tersebut kini dituntut untuk diimplementasikan secara adil dan efektif dalam praktik sehingga warga negara dapat menikmati secara penuh jaminan-jaminan yang tertulis indah dalam konstitusi. I Dewa Gede Palguna, *Op., Cit.* hlm. 3-4

kehakiman mengalami perluasan atau eksistensi yaitu dapat melakukan pengujian peraturan yang kedudukannya lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi dengan ketentuan MA berwenang untuk menguji peraturan yang lebih rendah dari UU terhadap UU sedangkan MK berwenang untuk menguji UU terhadap UUD. *Ketiga*, perluasan kompetensi kekuasaan kehakiman dan penambahan terhadap institusi pelaku kekuasaan kehakiman tersebut dimaksudkan untuk lebih menjamin tegaknya ideologi negara hukum dalam rangka mencapai tujuan dan cita-cita pembentukan Negara RI seperti yang dirumuskan pendiri bangsa.¹¹⁷

Dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi, secara langsung maupun tidak langsung Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dapat dikatakan menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*) seperti Jerman, Perancis, dan Rusia. Dalam sistem bifurkasi ini Kekuasaan Kehakiman dibagi menjadi dua cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang bermuara pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.¹¹⁸

Bila dalam sejarah tercatat bahwa John Marshall (Amerika Serikat) merupakan orang pertama kali yang mempraktikkan *judicial review*, maka sejarahpun mencatat bahwa Hans Kelsen (Austria) merupakan orang pertama yang menggagas pembentukan peradilan Konstitusi yang secara khusus menangani *judicial review* di luar Mahkamah Agung.¹¹⁹ Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa jika Amerika merupakan negara yang pertama mempraktikkan

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 46

¹¹⁸ Abdul Bari Azed, Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman. *Makalah*, disampaikan pada Seminar mengenai “Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman” diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional, Yogyakarta, 7 September 2006, hlm. 5

¹¹⁹ Jimly Ashhiddiqie, *Model-model, Op., Cit.*, hlm. 115

judicial review, maka Austria merupakan negara pertama yang membentuk lembaga Mahkamah Konstitusi.¹²⁰

Arti penting dibentuknya Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan utama melakukan pengujian konstusionalitas sebuah undang-undang di dasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam sebuah sistem konstusional dan negara hukum, selain menempatkan UUD dalam kedudukan yang tinggi atau sebagai hukum yang tertinggi juga mengharuskan bahwa peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak oleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.

UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi hanya menyebutkan bahwa penilaian atau pengujian konstusionalitas suatu undang-undang baik secara materi maupun prosedur diuji berdasarkan pada ketentuan yang termaktub dalam UUD 1945.

Apakah ketentuan yang bersifat konstusional itu harus diartikan secara sempit, dalam artian hanya terbatas pada ketentuan dalam UUD saja? Menurut Sri Soemantri, jawabannya jelas tidak sesempit atau hanya terbatas pada ketentuan dalam UUD saja. Dengan kata lain, lebih luas daripada itu. Sebab ketentuan-ketentuan yang bersifat konstusional tidak hanya menunjuk pada ketentuan yang ada dalam UUD, melainkan mencakup pula asas-asas yang terkandung dalam UUD. Selain itu, ketentuan-ketentuan yang bersifat konstusional dapat dijumpai

¹²⁰ Baca misalnya Jimly Asshiddiqie, *Model-Model..., Op., Cit.*, hlm. 46

pula dalam praktek penyelenggaraan negara, baik dalam bentuk kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) maupun putusan badan peradilan (yurisprudensi).¹²¹

Senada dengan pendapat Sri Soemantri di atas, Jimly Asshiddiqie dengan berpandangan bahwa di samping konstitusi yang tertulis masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketatanegaraan, maka terkait dengan penilaian konstiusionalitas suatu UU, Jimly mengatakan:¹²²

Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstiusionalitas suatu undang-undang, kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain -lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah diang gap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keha rusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai ke biasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara.

Demikian juga halnya pendapat dari Maruarar Siahaan, walaupun konstitusi tetap menjadi pijakan yang utama dalam pengujian undang-undang namun dalam menafsirkan suatu pasal yang ada di dalamnya tidak bisa ditafsirkan secara terpisah dari keseluruhan pasal yang ada di dalam UUD 1945. Siahaan mengungkapkan bahwa:

Undang-undang dasar harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari Pembukaan dan batang tubuh. Batang tubuh merupakan uraian

¹²¹ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, edisi kedua, Penerbit P.T. Alumni, Jakarta, 1997, hlm. 81-82

¹²² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005, hlm. 8

dalam pasal-pasal UUD yang dirumuskan dari asas yang termuat dalam Pembukaan. Uraian secara tekstual dari satu pasal tertentu boleh jadi tidak jelas, kabur, dan bahkan tidak dapat dipahami. Sehingga untuk memperjelas dibutuhkan tafsiran (interpretasi) yang dikenal dalam ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara (konstitusi) secara khusus di mana pasal-pasal tersebut tidak dilihat sebagai sesuatu yang berdiri sendiri.¹²³

Dalam menguji suatu UU terhadap UUD 1945, Pasal 51 ayat (1) UU MK mengatur bahwa harus diajukan oleh pemohon, yaitu pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik atau privat; atau (d) lembaga negara.

Dengan demikian, ada empat pihak yang dapat mengajukan permohonan untuk menguji suatu ketentuan UU karena merasa hak konstitusionalitasnya dirugikan. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU MK menegaskan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Macam-Macam Pengujian Undang-Undang

Ada kalanya suatu undang-undang tidak sah dengan dua macam alasan, yaitu alasan formil atau alasan materiil. Dengan alasan formil suatu undang-undang tidak sah, apabila cara pembentukannya bertentangan dengan apa yang

¹²³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 29-30

ditentukan dalam UUD. Dengan alasan materiil suatu undang-undang tidak sah, apabila isi undang-undang itu bertentangan dengan isi UUD.¹²⁴

Oleh karena itu, pengujian undang-undang dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu: *Pertama*, pengujian formal. Pengujian formal secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa “pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”.

Kedua, pengujian materiil. Pasal 51 ayat (3) huruf b UU Nomor 24 tahun 2003 tentang MK, mengatur tentang uji materiil bahwa terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat diminta diuji di Mahkamah Konstitusi untuk dinyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

Dua pengujian, secara materiil maupun formil ini menunjukkan adanya kebutuhan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah undang-undang, harus memperhatikan dua aspek yaitu materi dan proses. Salah satu aspek tersebut tidak dapat diabaikan begitu saja.

a. Pengujian Formil

Pengujian secara formal pada intinya akan melakukan pengujian atas dasar kewenangan dalam pembentukan undang-undang dan prosedur yang harus ditempuh dari tahap *drafting* sampai dengan pengumuman dalam Lembaran

¹²⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Op., Cit.*, hlm. 90.

Negara yang harus menuruti ketentuan yang berlaku. Karena itu pengujian formal merupakan pengujian undang-undang berkenaan dengan pembahasan, pengesahan, pengundangan sampai dengan pemberlakuan undang-undang.¹²⁵

Sri Soemantri mengartikan hak menguji formal sebagai wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/ diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.¹²⁶

Berbeda dengan Sri Soemantri yang hanya membatasi pengujian formil berkenaan dengan tata cara (prosedur) pembentukan undang-undang, Dian Rositawati¹²⁷ mengartikan pengujian formil selain terkait dengan soal-soal prosedural, juga berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Menurutnya, hakim dapat membatalkan suatu peraturan yang ditetapkan dengan tidak mengikuti aturan resmi tentang pembentukan peraturan yang bersangkutan sekaligus dapat menyatakan batal suatu peraturan yang tidak ditetapkan oleh lembaga yang memang memiliki kewenangan resmi untuk membentuknya.

Tetapi, pengujian formil tersebut tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pengertian yang lebih luas. Pengujian formil itu mencakup juga pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang itu, dan bahkan mengenai pemberlakuan undang-undang,

¹²⁵ Syaiful Watni, dkk (edt), *Pengkajian Hukum Tentang Masalah Hukum Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 29-30

¹²⁶ Sri Soemantri, *Op., Cit.*, hlm. 6.

¹²⁷ Dian Rositawati, *Seri Bahan Bacaan Kursus Ham untuk Pengacara X Tahun 2005*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2005, hlm. 2.

yang tidak lagi tergolong sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang.¹²⁸

Jimly Asshiddiqie secara komprehensif memberikan penjelasan tentang hal ini bahwa yang termasuk ke dalam pengertian pengujian formil adalah:¹²⁹

Tidak saja berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang, tetapi juga mengenai pemberlakuan ataupun mengenai pengundangan undang-undang itu secara formil. Jika prosedur pemberlakuan dan pengundangnya yang dilanggar, maka undang-undang itu juga dapat dinyatakan tidak mengikat untuk umum. Pengujian yang terakhir ini merupakan bentuk atau variasi lain dari pengertian pengujian formil (*formele toetsing, formal review, atau procedural review*). Artinya, pengujian yang bersifat formil itu adalah pengujian atas format, bentuk, atau struktur, prosedur atau proses pembentukan, pengundangan, atau pemberlakuan undang-undang itu menjadi mengikat untuk umum, ataupun mengenai hal-hal lain yang tidak termasuk kategori pengujian materiel.

Dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang disebutkan bahwa, “Pengujian formil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan proses pembentukan UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiel sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Perkembangan pengujian formil dalam praktik, menyebabkan kategori pengujian formil tidak hanya mencakup pengujian atas proses pembentukan UU.¹³⁰ Dalam Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur asas-asas yang merupakan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sehingga merupakan alat untuk melakukan pengujian formal, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau

¹²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara..., Op., Cit.*, 62-63.

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op., Cit.*, hlm. 94.

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara..., Op., Cit.*, hlm. 94.

organpembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Oleh karena itu, pengertian yang dapat dikembangkan dalam rangka pemahaman terhadap konsepsi pengujian formil itu bersifat sangat kompleks. Secara umum, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dari segi formalnya (*formele toetsing*) adalah sejauhmana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Jika dijabarkan, dari ketiga kriteria ini, pengujian formil itu dapat mencakup.¹³¹

- a) pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;
- b) pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
- c) pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
- d) pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.

Pada dasarnya pengujian ini berarti melakukan evaluasi atas dasar Pasal 20, 20A, 21, dan 22A UUD 1945.¹³² Akan tetapi rincian pengaturan mengenai hal itu, ditentukan lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Oleh karena prosedur rinciannya terdapat dalam undang-undang, maka sepanjang menyangkut hal-hal yang tidak bertentangan dengan UUD 1945, materi yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 itu juga harus dipandang

¹³¹ *Ibid*, hlm. 63-64

¹³² Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 20.

sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hukum konstitusi (*constitutional law*).¹³³ Bahkan tidak hanya itu, karena UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwa, “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden”. Dan Pasal 19 ayat (3) menegaskan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah”, maka menurut penulis Peraturan Presiden dan Peraturan Tata Tertib DPR tersebut juga bisa menjadi alat uji bagi pengujian formil UU.

Dalam praktiknya, permohonan pengujian UU dari aspek pengujian formil dapat dilakukan bersamaan dengan pengujian materiil UU tersebut atau bisa juga diajukan hanya untuk pengujian formil saja. Beberapa contoh putusan MK mengenai perkara permohonan pengujian formil dan sekaligus pengujian materiil undang-undang adalah Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Putusan Nomor 6/PUU-IX/2011 tentang perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, Putusan Nomor 21/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2/Pnps/1964 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati yang dijatuhkan oleh Pengadilan Dilingkungan Peradilan Umum dan Militer yang telah ditetapkan menjadi undang-undang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969, dan Putusan Nomor

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara..., Op., Cit.*, hlm. 64-65

149/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Sementara pengujian UU yang diajukan hanya untuk diuji secara formil saja adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Atas perkara permohonan uji formil UU Mahkamah Agung ini MK telah memberikan putusan yang tertuang dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009.

Konsekuensi dari pengujian formal apabila permohonan diterima dan pembentukan undang-undang terbukti bertentangan dengan UUD 1945 maka undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan undang-undang tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara keseluruhan.¹³⁴

b. Pengujian Materil

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹³⁵

Pengujian materiel berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Misalnya, berdasarkan prinsip '*lex specialis derogate lex generalis*', maka suatu

¹³⁴ Maruarar Siahaan, *Op., Cit.*, hlm. 25

¹³⁵ Sri Soemantri, *Op., Cit.*, hlm. 11

peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun isinya bertentangan dengan materi peraturan yang bersifat umum. Sebaliknya, suatu peraturan dapat pula dinyatakan tidak berlaku jikalau materi yang terdapat di dalamnya dinilai oleh hakim nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip '*lex superiore derogate lex infiriore*'.¹³⁶

Pasal 51 ayat (3) huruf b UU Nomor 24 tahun 2003 tentang MK, mengatur tentang uji materiil, di mana dalam ketentuan tersebut diatur bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, mengenai Pengujian materiil sebagai berikut: Pengujian materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Menurut Moh. Mahfud MD, ada dua hal penting yang perlu diperhatikan berkaitan dengan uji materiil di MK. *Pertama*, dalam memutus uji materiil MK tidak boleh membuat peraturan untuk hal-hal yang dinyatakan bertentangan dengan UUD. *Kedua*, MK tidak boleh membatalkan isi UU yang pengaturannya menurut UUD 1945 diserahkan kepada legislatif untuk menentukan sendiri.¹³⁷

Jika melihat praktik uji materiil yang telah dilakukan oleh MK, kedua hal di atas seringkali tidak dipatuhi oleh MK. Banyak sekali putusan-putusan MK yang di dalam teori disebut sebagai *negative legislator* namun seringkali membuat

¹³⁶ Dian Rositawati, *Op., Cit.*, hlm. 2

¹³⁷ Moh. Mahfud. MD, *Membangun Politik Hukum..., Op., Cit.*, hlm. 41

putusan yang mengatur. Bahkan, MK bisa menguji terhadap pasal-pasal yang menjadi politik hukum badan legislatif yang sebenarnya dilarang.¹³⁸

Bukan hanya itu, ketentuan uji materiil sebagaimana diatur dalam Pasal 51 UU MK di atas di mana MK seharusnya hanya membatalkan ayat, pasal tertentu atau bagian undang-undang yang dimohonkan saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, namun dalam praktiknya ditemukan bahwa walaupun pemohon hanya mengajukan pengujian materiil terhadap pasal, ayat, atau bagian tertentu dalam undang-undang tetapi MK menyatakan bahwa undang-undang tersebut secara keseluruhan menjadi tidak berlaku dengan argumentasi bahwa pasal tersebut merupakan pasal yang menjadi jiwa atau roh dari undang-undang tersebut, yang mempengaruhi keseluruhan keberlakuan undang-undang tersebut.

Contoh putusan MK dalam konteks ini dapat dibaca dengan jelas misalnya dalam Putusan Nomor 01-021-022/PUU-I/2003, yang dalam pertimbangannya menyatakan:

“...meskipun ketentuan yang dipandang bertentangan dengan konstitusi pada dasarnya adalah Pasal 16, 17 ayat (3), serta 68, khususnya yang menyangkut *unbundling* dan kompetisi, akan tetapi karena pasal-pasal tersebut merupakan *jantung* dari UU No. 20 Tahun 2002 padahal seluruh paradigma yang mendasari undang-undang Ketenagalistrikan adalah kompetisi atau persaingan dalam pengelolaan dengan sistem *unbundling* dalam ketenagalistrikan yang tercermin dalam konsideran ‘Menimbang’ huruf b dan c UU Ketenagalistrikan. Hal tersebut tidak sesuai dengan jiwa dan semangat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan norma dasar perekonomian nasional Indonesia.”

¹³⁸ Contoh tentang hal ini baca misalnya Putusan MK Nomor 066/PUU-II/2004

BAB III

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 27/PUU-VII/2009 TENTANG PENGUJIAN ATAS PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG MAHKAMAH AGUNG

A. Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Menurut UU No. 10 Tahun 2004, secara umum prosedur pembentukan undang-undang dimulai dari tahap persiapan, pembahasan dan pengesahan, serta pengundangan dan penyebarluasan.¹ Tahap persiapan dimulai dengan menyusun Program Legislasi Nasional oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.² Proses pembicaraan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus, dan pembicaraan tingkat II dalam Rapat Paripurna. Sebelum dilakukan pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II, diadakan Rapat Fraksi.³

1. Persiapan

Menurut ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 10 tahun 2004, perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional. Rancangan Undang-Undang Mahkamah Agung masuk dalam Program

¹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 91

² Pasal 17 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

³ Pasal 136 ayat (1), (2), dan (3) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakat Republik Indonesia.

Legislasi Nasional 2004-2009 karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dan menjadi daftar RUU prioritas Prolegnas Tahun 2008 Usul Inisiatif DPR. Adapun pokok-pokok yang menjadi dasar pengajuan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif tersebut ada dua yaitu:⁴

- a. bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;
- b. bahwa Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung ini diusulkan oleh 34 orang anggota DPR dari berbagai fraksi.⁵ Menanggapi usul inisiatif RUU tentang perubahan kedua UU Mahkamah Agung ini, seluruh fraksi di DPR menyatakan persetujuannya draf RUU tersebut menjadi usul inisiatif DPR untuk kemudian dibahas dalam alat kelengkapan DPR sesuai dengan peraturan tata tertib DPR yang berlaku. Fraksi-fraksi yang menyatakan persetujuannya tersebut adalah Fraksi Partai Golkar,⁶

⁴ Surat Badan legislasi DPR RI Nomor 126/BALEG/DPR RI/X/2007 tentang Peyampaian Usul Inisiatif Badan Legislasi DPR RI atas RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁵ Lihat Daftar Pengusul Rancangan Undang-Undang tentang perubahan kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁶ Baca Pendapat Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 3-4.

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan,⁷ Fraksi Partai Demokrat,⁸ Fraksi Partai Persatuan Pembangunan,⁹ Fraksi Partai Amanat Nasional,¹⁰ Fraksi Partai Keadilan Sejahtera,¹¹ Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa,¹² Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi,¹³ Fraksi Partai Bintang Reformasi,¹⁴ dan Fraksi Partai Damai Sejahtera.¹⁵

⁷ Baca Pendapat Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 2-5.

⁸ Baca Pendapat Fraksi Partai Demokrat DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-5.

⁹ Baca Tanggapan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-5.

¹⁰ Baca Pendapat Fraksi Partai Amanat Nasional DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-4

¹¹ Baca Pendapat Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 2-7.

¹² Baca Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-5

¹³ Baca Pendapat Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-9.

¹⁴ Baca Pendapat Fraksi Partai Bintang Reformasi DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-3.

¹⁵ Baca Pendapat Fraksi Partai Damai Sejahtera DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah

2. Pembahasan dan Pengesahan

a. Pembicaraan Tingkat I

Ada tiga kegiatan yang ada dalam proses pembicaraan tingkat pertama, yakni:¹⁶ (i) Pemandangan umum masing-masing fraksi terhadap RUU yang berasal dari Pemerintah, atau tanggapan pemerintah terhadap RUU yang berasal dari DPR, (ii) Jawaban Pemerintah atas pandangan umum Fraksi atau jawaban pimpinan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan Pemerintah, dan (iii) Pembahasan dan persetujuan bersama atas RUU oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Sebelum RUU tentang Mahkamah Agung ini dibahas, DPR memberikan keterangan kepada Presiden atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang pada pokoknya sebagai berikut:¹⁷

1. Pasal 6A dan Pasal 6B

Di antara Pasal 6 dan Pasal 7 disisipkan 2 (dua) pasal baru yaitu Pasal 6A dan Pasal 6B yang menyangkut persyaratan umum Hakim Agung yaitu harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, professional, dan berpengalaman di bidang hukum baik calon Hakim Agung yang berasal dari sistem karir maupun non-karir.

2. Pasal 7

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) digabung, dengan melakukan perubahan persyaratan calon hakim Agung yang berkaitan dengan batasan usia (sekurang-kurangnya 45 tahun dan setinggi-tingginya 60 tahun) dan strata pendidikan (untuk calon Hakim Agung dari sistem karir berijazah

Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 1-4

¹⁶ <http://po-box2000.blogspot.com/2010/12/llmu-perundang-undangan.html>, terakhir diakses tanggal 15 April 2011.

¹⁷ Lihat keterangan DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hlm. 2-5

Magister dan untuk calon Hakim Agung dari sistem non-karir berijazah Doktor).

3. Pasal 8

Ketentuan Pasal 8 dirubah, di antara ayat (2) dan ayat (3) disisipkan 1 (satu) ayat yakni ayat (2a) dan diantara ayat (3) dan ayat (4) disisipkan 2 (dua) ayat yakni ayat (3a) dan (3b). Penyisipan ayat tersebut berkaitan dengan pemilihan calon hakim Agung untuk setiap lowongan yang diusulkan oleh Komisi Yudisial. Selain itu, penyisipan ayat pada Pasal 8 berkaitan dengan batas waktu pemilihan hakim agung oleh DPR, pengajuan calon hakim agung oleh DPR kepada Presiden dan penetapan hakim agung oleh Presiden.

4. Pasal 11

Ketentuan Pasal 11 dirubah dengan menghapus ayat (2). Sehingga tidak ada lagi perpanjangan masa kerja setelah berusia 65 (enam puluh lima) tahun.

5. Pasal 11A

Diantara Pasal 11 dan Pasal 12 disisipkan 1 (satu) pasal baru, yakni Pasal 11A, yang mengatur tentang persyaratan hakim agung dapat diberhentikan tidak dengan hormat dalam masa jabatannya, proses dan mekanisme pemberhentiannya, kelembagaan yang berwenang mengusulkan pemberhentian dan upaya pembelaan diri dari hakim yang bersangkutan.

6. Pasal 12

Ketentuan Pasal 12 ayat (1) dirubah dan diantara ayat (1) dan ayat (2) disisipkan 2 (dua) ayat yakni ayat (1a) dan ayat (1b), yang mengatur tentang usul pemberhentian tidak dengan hormat Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dari jabatannya oleh Mahkamah Agung yang disampaikan kepada DPR untuk diteruskan kepada Presiden disertai dengan pertimbangan DPR untuk ditetapkan.

7. Pasal 12A

Di antara Pasal 12 dan Pasal 13 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 12A, yang mengatur tentang pemberhentian tidak dengan hormat Ketua Muda Mahkamah Agung dari jabatannya.

8. Pasal 13

Ketentuan Pasal 13 dirubah, bahwa Ketua, wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung sebelum diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya, dapat diberhentikan sementara dari jabatannya oleh Presiden atas usul Mahkamah Agung.

9. Pasal 31A

Ketentuan Pasal 31A dirubah, di antara ayat (2) dan ayat (3) disisipkan 1 (satu) ayat yakni ayat (2a), yang mengatur tentang batasan waktu bagi Mahkamah Agung untuk menyidangkan permohonan pengujian perauran perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang diajukan oleh pemohon atau kuasanya.

10. Pasal 32

Ketentuan Pasal 32 dirubah dengan menyisipkan 1 (satu) ayat yakni ayat (1a) di antara ayat (1) dan ayat (2), yang mengatur tentang kewenangan

Mahkamah Agung dalam bidang pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas yudisial, administrasi dan keuangan. Namun pengawasan tersebut tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

11. Pasal 32A dan Pasal 32B

Diantara Pasal 32 dan Pasal 33 disisipkan 2 (dua) Pasal, yakni Pasal 32A dan Pasal 32B. pasal 32A mengatur tentang:

- a. Pengawasan internal atas tingkah laku hakim agung dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui Badan Kehormatan Mahkamah Agung
- b. Pengawasan terhadap kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim Agung dilakukan oleh Komisi Yudisial
- c. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b, berpedoman kepada Kode Etik dan Pedoman Perilaku hakim yang dibuat oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung
- d. Dalam hal ada perbedaan substansi hasil pengawasan oleh Badan kehormatan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, maka yang berlaku adalah hasil pengawasan Komisi Yudisial.

Pasal 32B mengatur tentang perlunya Mahkamah Agung membuka akses informasi terhadap putusan dan biaya-biaya dalam proses peradilan.

12. Pasal 80D

Di antara ketentuan Pasal 80C dan Pasal 81 disisipkan 1 (satu) pasal baru yakni Pasal 80D, yang mengatur tentang pembentukan Badan Kehormatan Mahkamah Agung dan pembentkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Namun sebelum hal itu terbentuk, Majelis Kehormatan Hakim Agung dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang ada selama ini dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini.

13. Pasal 81A

Ketentuan Pasal 81A dirubah dengan menambahkan ketentuan yang menyangkut penarikan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban atas biaya perkara serta kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan akan hal tersebut.

14. Pasal 81B

Di antara Pasal 81A dan Pasal 82 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 81B, yang mengatur tentang batasan waktu pembentukan Badan Kehormatan Mahkamah Agung dan Pembentukan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Pandangan dan pendapat Presiden terhadap RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung ini sepanjang terkait dengan materi muatan yang diatur dalam RUU ini pada prinsipnya tidak terdapat perbedaan yang mendasar. Namun, Presiden meminta

jawaban, penjelasan, ataupun tanggapan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap hal-hal berikut:¹⁸

1. Pasal 6B mengenai sistem rekrutmen Hakim Agung ditentukan melalui sistem karier dan sistem non-karier. Ketentuan tersebut untuk menjamin kepastian hukum dan meningkatkan profesionalisme Hakim Agung perlu dipertimbangkan sistem rekrutmen Hakim Agung. Pada dasarnya calon Hakim Agung berasal dari hakim karier tetapi dalam hal tertentu calon Hakim Agung dapat berasal dari hakim non-karier.
2. Pasal 11 ayat (1) huruf b mengenai batas usia pensiun Hakim Agung, sebagaimana ditentukan dalam RUU adalah 65 (enam puluh lima) tahun. Penentuan batas usia pensiun Hakim Agung tersebut, diusulkan untuk diubah menjadi 70 (tujuh puluh) tahun.
3. Pasal 11A ayat (1), Pasal 12 ayat (1), dan Pasal 12A mengenai alasan pemberhentian tidak dengan hormat Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, dan Ketua Muda Mahkamah Agung. Mengapa dibedakan alasan pemberhentian tidak dengan hormat Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, dan Ketua Muda Mahkamah Agung tidak termasuk alasan “dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”.
4. Pasal 11A ayat (2) dan Pasal 12 ayat (1a) mengenai pemberhentian dengan tidak hormat terhadap Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung. Dalam RUU tersebut ditentukan secara tegas bahwa prosedur pemberhentian Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung juga melibatkan DPR. Hal ini sebaiknya usul pemberhentian dengan tidak hormat tersebut seyogyanya tidak melibatkan DPR. Oleh karena alasan pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11A ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f dan Pasal 12 ayat (1) RUU semata-mata merupakan lingkup murni profesi yang menjadi urusan internal lembaga Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

¹⁸ Lihat Pandangan dan Pendapat Presiden Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hlm. 40-41

Selain memberikan tanggapan, Pemerintah juga menyampaikan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Jumlah keseluruhan permasalahan yang ada dalam DIM sebanyak 130 butir. Dari jumlah 130 butir, oleh Pemerintah dinyatakan tetap sebanyak 60 butir, jumlah DIM yang bersifat substansi sebanyak 39 butir, jumlah DIM yang bersifat penyempurnaan redaksional sebanyak 16 butir, jumlah DIM yang bersifat permohonan penjelasan sebanyak 7 butir, dan jumlah DIM yang bersifat usul rumusan baru sebanyak 8 butir.¹⁹

Secara umum keseluruhan DIM tersebut dapat dicapai kata sepakat atau disetujui oleh semua fraksi baik di tingkat Rapat Kerja,²⁰ Sidang Panitia Kerja (PANJA),²¹ Tim Perumus (TIMUS),²² maupun dalam Sidang Tim Sinkronisasi (TIMSIN),²³ kecuali mengenai usia pensiun Hakim Agung di mana PDIP belum menyetujui dan mengusulkan usia pensiun 65 (enam puluh lima) tahun tanpa perpanjangan.²⁴

b. Pembicaraan Tingkat II

Berdasarkan Pasal 138 Ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI menyatakan bahwa Pembicaraan Tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam Rapat

¹⁹ Lihat Matrik DIM Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Risalah Rapat DPR RI masa persidangan I tahun 2008-2009, hlm. 58

²⁰ Rapat Kerja membahas seluruh materi muatan RUU secara umum.

²¹ PANJA dibentuk oleh Rapat Kerja dan bertanggungjawab kepada Rapat Kerja. Tugas PANJA adalah melakukan pembahasan secara mendalam terhadap materi muatan RUU yang belum disetujui oleh Rapat Kerja.

²² TIMUS dibentuk oleh PANJA dan bertanggungjawab kepada PANJA. Tugas TIMUS merumuskan materi muatan yang dilimpahkan oleh Rapat Kerja dan atau PANJA.

²³ TIMSIN dibentuk oleh PANJA dan bertanggungjawab kepada PANJA. Tugas TIMSIN mensinkronisasikan rumusan materi muatan yang dilimpahkan oleh Rapat Kerja dan atau PANJA.

²⁴ Lampiran laporan singkat TIMUS Komisi III DPR RI dengan Dirjen Perundang-undangan tahun sidang 2008-2009 masa persidangan ke-I, 25 September 2008, hlm. 6

Paripurna yang didahului oleh: (1) Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat I, (2) Pendapat Akhir Fraksi yang disampaikan oleh Anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap Fraksinya, dan (3) Pendapat Akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.

1) Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat I.

Berdasarkan keputusan Rapat Kerja pada tanggal 16 Juli 2008 telah dibentuk Panitia Kerja dengan jumlah Anggota sebanyak 20 orang guna membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Memperhatikan hal tersebut Komisi III DPR RI segera melakukan pembahasan secara teliti, intensif, dan mendalam terhadap semua materi yang terdapat di dalam Rancangan Undang-Undang dimaksud, yang secara singkat dapat kami sampaikan sebagai berikut.²⁵

1. Tentang ruang lingkup pengawasan Hakim Agung.
Seiring dengan gagasan reformasi, salah satu masalah penting yang menarik perhatian Komisi III adalah bagaimana menyusun sebuah format pengawasan terhadap Hakim Agung. Terkait dengan ruang lingkup pengawasan hakim agung tersebut Mahkamah Agung dalam perspektif yang disepakati menyatakan bukanlah satu-satunya lembaga yang melakukan pengawasan terhadap tingkah laku hakim agung, karena ada pengawasan eksternal yang disepakati dilakukan oleh Komisi Yudisial. Karena itu diperlukan kejelasan tentang pengawasan yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan pengawasan yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial. Pengawasan internal atas tingkah laku hakim agung masih diperlukan meskipun sudah ada pengawasan eksternal yang dilakukan Komisi Yudisial. Hal ini dimaksudkan agar pengawasan bersifat komprehensif sehingga diharapkan penghormatan keluhuran martabat serta perilaku hakim benar-benar dapat terjaga. Dalam rangka pengawasan tersebut

²⁵ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 108

diperlukan adanya kerjasama yang harmonis antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial.

2. Ruang lingkup pengawasan anggaran.
Sebagaimana kita ketahui, anggaran Mahkamah Agung dibebankan pada mata anggaran tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun dalam mata anggaran tersebut tidak termasuk biaya kepaniteraan dan biaya proses penyelesaian perkara perdata baik di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, maupun penyelesaian perkara tata usaha negara. Terhadap biaya tersebut dibebankan kepada pihak atau para pihak yang berpekar. Biaya kepaniteraan dan biaya proses penyelesaian perkara tersebut diatas merupakan penerimaan perkara bukan pajak yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terhadap semua pengelolaan dan pertanggungjawaban atas anggaran dan biaya sebagaimana tersebut diatas diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dapat kami sampaikan bahwa secara keseluruhan dari materi rancangan undang-undang ini baik yang bersifat tetap, bersifat substantif, bersifat redaksional, bersifat mohon penjelasan maupun materi yang bersifat rumusan baru telah selesai dibahas secara teliti dan mendalam oleh Panitia Kerja, Tim Perumus, dan Tim Sinkronisasi.

Dari keseluruhan tersebut khusus materi mengenai pemberhentian dengan hormat dari jabatan sebagai Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, Mahkamah Agung dan Hakim Agung oleh Presiden atas usul Mahkamah Agung, Fraksi-fraksi mayoritas menyepakati pemberhentian dengan hormat tersebut diantaranya karena yang bersangkutan telah mencapai usia 70 tahun. Terhadap kesepakatan dari fraksi-fraksi tersebut, Komisi III DPR RI menghormati dan menghargai pandangan fraksi yang belum dapat menyetujui, namun tetap mengikuti jalannya pembahasan secara keseluruhan, baik pembahasan di tingkat Panja, Timus, Timsin, hingga rapat kerja dengan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka pembicaraan Tingkat I pengambilan keputusan terhadap rancangan undang-undang ini.

2) Pendapat Akhir Fraksi

a. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, disampaikan oleh Drs. H. Ahmad Kurdi Moekri.

Pada pokoknya Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menyatakan persetujuannya untuk menetapkan RUU Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung menjadi undang-undang. Namun demikian, F-PPP masih memberikan catatan atas dua hal pokok yaitu mengenai batas usia pensiun hakim agung dan ketentuan biaya kepaniteraan dan proses penyelesaian perkara perdata, baik di lingkungan peradilan umum, peradilan agama maupun penyelesaian perkara tata usaha Negara yang harus dipertanggungjawabkan kepada BPK.

Selengkapnya Pendapat akhir Fraksi PPP yang disampaikan oleh Drs. H. Ahmad Kurdi Moekri menyatakan bahwa:²⁶

Permasalahan yang sangat krusial dan mendapat perhatian yang cukup luas dari publik dalam RUU ini adalah masalah batas usia pensiun hakim agung. Fraksi PPP telah melakukan pengkajian dengan sungguh-sungguh terhadap substansi permasalahan ini.

Berkenaan dengan hal tersebut, kami berpendapat bahwa batas usia pensiun hakim agung adalah 67 tahun dan dapat diperpanjang sampai usia 70 tahun. Adapun mekanisme perpanjangan masa kerja hakim agung diusulkan oleh MA kepada DPR (Komisi III) untuk dimintakan persetujuan. Kemudian penetapannya secara administratif oleh Presiden. Alternatif yang kami tawarkan ini adalah berdasar pertimbangan:

Pertama; merujuk pada jenjang usia pensiun hakim di Pengadilan Negeri masa usia pensiunnya 62 tahun, dan hakim di Pengadilan Tinggi usia

²⁶ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 111-112

pensiunnya 65 tahun. Maka kiranya layak manakala hakim agung pada usia 67 tahun.

Kedua; memberikan kesempatan yang lebih luas pada hakim karier untuk melanjutkan pengabdianya menjadi hakim agung.

Ketiga; masa pensiun hakim agung 67 tahun disamakan dengan masa usia pensiun hakim konstitusi yaitu 67 tahun.

Keempat; untuk menghindari campur tangan cabang kekuasaan eksekutif dalam perpanjangan usia pensiun hakim agung, persetujuannya dimintakan kepada DPR. Sedangkan Presiden hanya menetapkan secara administratif.

Sehubungan dengan hal tersebut Fraksi PPP mengusulkan perubahan dan tambahan pasal sebagai berikut;

1. Pasal 11A yang ada diubah menjadi Pasal 11B
2. Pasal 11A baru adalah;
 - (1) Batas usia pensiun hakim agung adalah 67 tahun.
 - (2) Batas usia pensiun hakim agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang hingga setinggi-tingginya 70 tahun.
 - (3) Perpanjangan usia pensiun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diusulkan oleh Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.
3. Pasal 17A berbunyi;
Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat bagi hakim agung diatur dengan Peraturan Komisi Yudisial.

Sebagai catatan akhir, RUU ini telah mengatur secara jelas mengenai ketentuan biaya kepaniteraan dan proses penyelesaian perkara perdata, baik di lingkungan peradilan umum, peradilan agama maupun penyelesaian perkara tata usaha negara, tidak termasuk dalam mata anggaran APBN tetapi dibebankan kepada pihak atau para pihak yang berperkara. Hal yang perlu mendapat perhatian khusus disini adalah bahwa meskipun Mahkamah Agung berwenang menetapkan biaya proses penyelesaian perkara, namun pengelolaan dan pertanggungjawaban atas pembiayaan tersebut harus diperiksa oleh BPK. Ketentuan ini diharapkan akan meningkatkan akuntabilitas pengelolaan biaya perkara di Mahkamah Agung.

b. Fraksi Partai Amanat Nasional, disampaikan oleh Arbab Paproeka

Fraksi Partai Amanat Nasional menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Mahkamah Agung untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Adapun pokok-pokok pendapat/pandangan F-PAN adalah sebagai berikut:²⁷

Pertama, Rekrutmen Hakim Agung. Dari sisi rekrutmen Hakim Agung telah dirumuskan secara komprehensif, sehingga proses rekrutmen dapat berlangsung lebih transparan, akomodatif, partisipatif, objektif, akuntabel, tidak diskriminatif, terlepas dari KKN.

Kedua, format pengawasan Hakim oleh Komisi Yudisial. Pengawasan merupakan unsur dalam pemerintahan yang bersih dan demokratis untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Penegakan hukum sangat memerlukan adanya mekanisme pengawasan yang efektif dan partisipatif. Dengan demikian, elemen-elemen masyarakat dapat memiliki akses dalam mengawasi perilaku aparat kekuasaan kehakiman yang menyimpang. Adanya pengawasan efektif dari masyarakat terhadap kinerja dan integritas hakim itu diharapkan tentu diharapkan mampu mewujudkan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan sistem hukum yang lebih baik.

Ketiga, batas usia Hakim Agung. Berkaitan dengan batas usia Hakim Agung, Fraksi PAN mendukung 70 tahun dan tidak ada perpanjangan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a) Hakim pada dasarnya merupakan wakil Tuhan di dunia untuk memberikan keadilan bagi masyarakat mencari keadilan. Oleh karenanya, diharapkan Hakim Agung harus dapat memiliki kearifan dan kesalehan dalam memutuskan suatu perkara. Usia 70 tahun dapat dikatakan merupakan usia yang sudah memiliki orientasi urali.
- b) Sehingga demikian, yang bersangkutan dalam memutuskan perkara akan mempertimbangkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta pertanggungjawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa. Kematian tidak ditentukan oleh usia, tetapi secara alamiah usia tua seseorang lebih mendekatkan orang itu pada kematian, saat semua orang akan mempertanggungjawabkan segala perbuatannya di dunia. Sesuai dengan sebutan sebagai Hakim Agung maka persyaratan keanggotaan Mahkamah Agung hendaknya benar-benar memenuhi syarat yang ideal

²⁷ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 113-114

tentang kualifikasi Hakim yang benar-benar dapat diagungkan. Masa kerja Hakim biasanya ditentukan menurut batasan usia, menurut sistem perioderisasi.

- c) Selama ini, karena status Hakim adalah pegawai negeri maka sistem yang dianut adalah berdasarkan batas usia. Namun setelah adanya Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, maka untuk menjamin kemandirian hakim status pegawai negeri dihapuskan diganti dengan status Hakim sebagai pejabat negara tertentu. Perubahan status ini disesuaikan dengan konsep atau sistem perioderisasi.
- d) Dengan demikian, cara kerja Hakim tidak harus dibatasi oleh irasionalitas pegawai negeri yang menghadapi masa pensiun sebagaimana sering menghinggapi pegawai negeri. Tetapi logika kerja Hakim harus diukur berdasarkan psikologi pejabat negara sehingga keduanya harus dipandang secara berbeda. Karena demikian, Hakim Agung dalam kualitas kearifan dan ketajaman instuisi keadilan harusnya tetap dipertahankan sampai batas kesanggupan manusiawi. Sehingga batas usia 70 tahun adalah sangat wajar dalam pemahaman demikian.

c. Fraksi Kebangkitan Bangsa. Disampaikan oleh Nursyahbani Katjasungkana, SH

F-PKB juga menyetujui Rancangan Undang Undang tentang Perubahan Kedua Undang –Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk disahkan dan ditetapkan menjadi Undang-Undang. Beberapa catatan penting atas RUU ini dikemukakan oleh Nursyahbani Katjasungkana sebagai berikut:²⁸

- 1) Soal Transparansi dan Akuntabilitas Mahkamah Agung
Perubahan kedua ini merupakan sebuah miles-stone bagi keterbukaan Mahkamah Agung khususnya dalam bidang keuangan, sehingga memberi akses yang sangat luas bagi Badan Pemeriksa Keuangan didalam memeriksa penggunaan keuangan negara baik yang berasal dari APBN maupun penerimaan negara non APBN. Fraksi Kebangkitan Bangsa berharap bahwa pada masa yang akan datang tidak ada lagi salah pengertian antara kedua institusi ini sehingga Mahkamah Agung benar-benar dapat menjadi lembaga negara yang

²⁸ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 116-117

akuntabel dan transparan. keterbukaan dalam hal keuangan ini hendaknya juga diwujudkan pula dengan keterbukaan atas biaya-biaya berperkara yang menjadi beban rakyat khususnya para pencari keadilan sekarang ini sehingga tidak ada lagi penggelembungan biaya perkara dan atau malah jual beli perkara. Pengumuman tentang biaya-biaya perkara yang harus ditanggung pencari keadilan dan batasan waktu yang diperlukan bagi penyelesaian sebuah perkara akan memberikan rasa adil dan pasti tersendiri bagi pencari keadilan sebelum perkaranya sendiri diputus.

2) Soal Pengawasan Hakim

Sebagaimana kita ketahui bahwa pasal 24 Undang – Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Agung adalah pemegang kekuasaan kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Sebagai badan pemegang kekuasaan yudikatif yang tertinggi, Mahkamah Agung selain melaksanakan tugas-tugas yudisial juga berwenang untuk melakukan pengawasan internal terhadap semua hakim di lingkungan peradilan yang ada di bawahnya. Sedangkan untuk pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial. Berdasarkan hal tersebut, Fraksi kami berpendapat bahwa perlu adanya pengaturan yang jelas mengenai wewenang pengawasan masing-masing.

Disamping itu Fraksi kami ingin memberikan catatan juga terhadap pasal 32A rancangan undang-undang ini yang belum cukup memberikan kejelasan mengenai pengaturan pengawasan tersebut, khususnya mengenai perintah kepada Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial untuk bersama-sama membuat dan menetapkan kode etik dan pedoman perilaku hakim sebagai dasar dalam melakukan pengawasan. Dalam banyak literatur tentang ilmu profesi, sebuah kode etik haruslah dibuat dan ditegakkan oleh profesi yang bersangkutan. Hanya jika terjadi *overlapping* antara pelanggaran kode etik dengan pelanggaran hukum lainnya maka institusi lain dapat melakukan penindakan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Oleh karena itu Fraksi kami mengajak kita untuk mengkaji ulang ketentuan pasal tersebut karena apakah memang cukup bijaksana untuk menugaskan pembuatan kode etik hakim kepada Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial secara bersama-sama. Dalam hal ini Fraksi kami tidak meragukan bahwa ketentuan ini bisa dilaksanakan oleh kedua institusi tersebut, ini sekedar sebagai catatan dan sama sekali tidak hendak menegasikan

kemampuan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial untuk melaksanakan ketentuan pasal tersebut

- 3) Masalah Rekrutmen Hakim Agung
Berkaitan dengan persoalan rekrutmen Hakim Agung, Fraksi Kebangkitan Bangsa dapat menyetujui semangat dan spirit yang ada dalam rancangan undang-undang ini mempercepat regenerasi dan memberikan kesempatan seluas-luasnya baik dari jalur karier maupun jalur non-karier. Sedangkan mengenai komposisi pencalonan, Fraksi Kebangkitan Bangsa tetap pada usulan semula yang diajukan oleh DPR yakni 3 orang calon untuk satu orang Hakim Agung terpilih. Dengan demikian dapat memberikan keleluasaan kepada DPR untuk menjatuhkan pilihannya di antara pilihan-pilihan yang terbatas yang diajukan oleh Komisi Yudisial.
- 4) Usia Pensiun Hakim Agung
Fraksi Kebangkitan bangsa sejak awal telah menyetujui rancangan yang dibuat oleh DPR sendiri bahwa usia pensiun Hakim Agung adalah 65 tahun akan tetapi karena usulan Pemerintah dilatarbelakangi oleh berbagai alasan yang kami anggap masuk akal, kami dapat menyetujui usulan pemerintah untuk memberikan perpanjangan usia pensiun Hakim Agung sampai dengan 70 tahun.

Fraksi Kebangkitan Bangsa tidak serta merta bisa menerima argumentasi bahwa di beberapa negara seperti Filipina dan berbagai negara Asia lainnya, atau negara-negara Eropa, Amerika Latin, ataupun Amerika Serikat dan juga negara-negara Kanada bahkan Australia, dimana batasan usia pensiun para hakim Agungnya berkisar antara 75 sampai dengan seumur hidup. Kita harus menyadari bahwa konteks sosio historis negara-negara tersebut berbeda dengan negara kita, sehingga mempunyai kebutuhan hakim dan kebutuhan hukum yang berlainan pula. Pertimbangan dari fraksi kami bahwa usia pension Hakim Agung sebaiknya 70 tahun adalah aturan yang berkenaan dengan persyaratan yang masih ditetapkan bahwa untuk menjadi Hakim Agung haruslah menjadi Hakim Tinggi selama tiga tahun, dan dalam kenyataannya calon-calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial semuanya berusia diatas 60 tahun. Dengan diperpanjangnya usia pensiun hakim, Fraksi kami meminta kepada hakim untuk memberikan contoh dan tauladan kepada yang muda-muda agar keputusan yang berbunyi atas nama keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa benar-benar dapat diwujudkan.

d. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, disampaikan oleh Ma'mur Hasanuddin, MA

Sebelum Fraksi Partai Keadilan Sejahtera memberikan pendapat akhirnya, ada beberapa hal yang menjadi perhatian sebagai bagian dari penyempurnaan kerangka pikir atas Rancangan Undang – Undang perubahan kedua atas UU nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Adapun yang menjadi perhatiannya adalah:²⁹

1. Reformasi Pada Mahkamah Agung

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera menilai bahwa yang menjadi substansi dari revisi Rancangan Undang - Undang Mahkamah Agung adalah perubahan sistem tata kelola pada Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya, yang mencerminkan sistem good governance, meliputi aspek, profesional dalam menjalankan amanahnya, transparan dan akuntabilitas dalam mengelola keuangan, kemudahan bagi masyarakat para pencari keadilan untuk mendapatkan akses informasi mengenai putusan Mahkamah Agung dan biaya dalam proses pengadilan, serta penyelesaian tunggakan perkara dengan efektif dan efisien.

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera melihat bahwa Mahkamah Agung (MA) sudah memiliki modal awal untuk mereformasi internal Mahkamah Agung karena lembaga itu tersebut memiliki cetak biru pembaruan menyangkut visi, misi, independensi, sumber daya manusia, transparansi, pengawasan hakim, serta sumber daya keuangan dan fasilitas.

Namun demikian reformasi di tubuh Mahkamah Agung tidaklah cukup hanya dilakukan dengan membuat cetak biru pembaruan maupun berbagai macam regulasi Pengubahan pola pikir seluruh komponen peradilan dinilai lebih penting untuk menumbuhkan peradilan yang bersih dan transparan. Pengawasan Mahkamah Agung oleh lembaga di luar Mahkamah Agung menjadi hal yang mendesak dilakukan Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakan kehormatan dan keluruhan martabat serta perilaku hakim agung perlu diperkuat .

²⁹ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 118-119

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera menyatakan persetujuannya terhadap usia pensiun hakim agung menjadi 70 tahun. Saat ini kebutuhan reformasi Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya bukanlah faktor usia pensiun. Usia pensiun hakim agung jangan menjadi penghambat reformasi di tubuh Mahkamah Agung.

2. **Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan**
Mengenai biaya proses penyelesaian perkara sebagaimana diatur dalam Pasal 81A, Partai Keadilan Sejahtera menilai pasal ini akan menimbulkan interpretasi yang lain.

Dalam Pasal 81A ayat (2) disebutkan bahwa biaya kepaniteraan dan biaya proses penyelesaian perkara tidak termasuk ke dalam mata anggaran yang dibebankan oleh negara. Sedangkan dalam Pasal 81A ayat (4) yang berbunyi : “Biaya kepaniteraan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), merupakan penerimaan negara bukan pajak yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ini berarti bahwa proses penyelesaian perkara perdata baik dilingkungan peradilan umum, peradilan agama, maupun penyelesaian perkara tata usaha negara yang dibebankan kepada pihak atau para pihak yang berpekar, tidak termasuk ke dalam penerimaan negara bukan pajak (PNBP) sehingga tidak dapat diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Hal ini didasarkan karena dalam Pasal 81A ayat (6) menegaskan bahwa : ”pengelolaan dan pertanggungjawaban atas anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Agar tidak menimbulkan interpretasi yang lain, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera berpendapat agar biaya proses penyelesaian perkara juga termasuk ke dalam penerimaan negara bukan pajak agar bisa diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Akhirnya, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI, menerima Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk disahkan menjadi Undang-Undang dengan memberikan **Minderheidsnota (Catatan Keberatan)** atas tidak dimasukkannya

ketentuan yang menyatakan bahwa biaya proses penyelesaian perkara termasuk ke dalam penerimaan negara bukan pajak.³⁰

e. Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi, disampaikan oleh H. Nur Syamsi Nurlan, SH

Berikut ini beberapa catatan dari Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi terhadap RUU tersebut:³¹

1. Mahkamah Agung adalah pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya. Oleh karena itu, Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Akan tetapi Mahkamah Agung bukan satu-satunya lembaga yang melakukan pengawasan karena ada pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Pasal 24 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan Komisi Yudisial untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Oleh karena itu diperlukan kejelasan tentang pengawasan yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan pengawasan yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial. Pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung meliputi pelaksanaan tugas yudisial, administrasi dan keuangan, sedangkan pengawasan yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial adalah pengawasan atas perilaku hakim, termasuk hakim agung dan dalam rangka pengawasan diperlukan adanya kerjasama harmonis antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial; hal ini tergambar dalam pembentukan Majelis Kehormatan Hakim yang keanggotaannya terdiri dari hakim agung dan anggota Komisi Yudisial.

Majelis Kehormatan Hakim ini dibentuk oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dengan komposisi 3 (orang) dari hakim agung dan 4 (empat) orang dari Komisi Yudisial secara adhoc bilamana ada pembelaan diri dari hakim agung yang diberhentikan dengan tidak hormat. Untuk itu undang-undang ini menugaskan kepada Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial untuk menyusun Kode Etik dan Pedoman

³⁰ *Ibid*

³¹ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 121

Perilaku Hakim 3 (tiga) bulan sejak undang-undang ini diundangkan yang akan menjadi pedoman dan tuntunan bagi Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dalam menyelesaikan komplain dari hakim agung yang diberhentikan dengan tidak hormat tersebut.

2. Hakim Agung direkrut oleh Komisi Yudisial dari hakim karir dan non karir dengan batas minimum usia 45 tahun. Hakim karir telah berpengalaman 20 tahun menjadi hakim termasuk 3 tahun di hakim pengadilan tinggi serta berijazah magister bidang hukum; sedangkan hakim non karir telah berpengalaman 20 tahun dalam profesi hukum atau akademisi dengan berijazah doktor dan magister di bidang hukum. Hakim Agung ini akan berhenti dengan hormat bilamana telah mencapai umur 70 tahun.

Umur pensiun hakim agung 70 tahun ini telah menyulut kontroversial di kalangan masyarakat. Berbagai pendapat telah dikemukakan baik yang menolak maupun yang mendukung. Perlu kami sampaikan bahwa dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku hakim pengadilan tingkat pertama pensiun pada usia 62 tahun sedangkan hakim pengadilan tinggi pada usia 65 tahun. Aturan ini lah yang menjadi patokan utama bagi fraksi kami untuk menetapkan usia pensiun hakim agung 70 tahun. Ada selisih waktu 5 tahun dari masa pensiun hakim pengadilan tinggi, agar hakim karir dari pengadilan tinggi ini dapat melanjutkannya ke tingkat lebih tinggi yang menjadi cita-cita setiap hakim, yaitu menjadi hakim agung. Kalau usia pensiun hakim agung ditetapkan 65 tahun, sama dengan hakim pengadilan tingggi, maka tidak ada kesempatan bagi hakim pengadilan tinggi yang sudah berusia 65 tahun untuk menjadi hakim agung. Ada pula kekhawatiran jika umur 70 tahun itu hakim agung sudah loyo dan tidak produktif. Kekhawatiran ini sudah diantisipasi dalam pasal 11 ayat (1) huruf d yang menegaskan bahwa bilamana hakim agung itu sakit jasmani atau rohani secara terus menerus selama 3 (tiga) bulan berturut-turut yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter, maka hakim agung tersebut dapat diberhentikan dengan hormat. Ketentuan ini tentu bukan hanya berlaku bagi hakim agung yang berusia 70 tahun juga berlaku bagi hakim agung yang berusia di bawah 70 tahun.

3. Perdebatan antara Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang biaya perkara di Mahkamah Agung telah terselesaikan dengan undang-undang ini, di mana diatur biaya perkara tersebut telah dimasukkan ke dalam penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan pengelolaan serta pertanggungjawaban anggaran tersebut diperiksa

oleh BPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian dan catatan tersebut di atas, Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi menyetujui Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung ini diambil keputusan untuk disahkan menjadi undang-undang.³²

f. Fraksi Partai Bintang Reformasi, disampaikan oleh H. Asnawi Mardan

Sebelum menyatakan persetujuannya, F-PBR yang diwakili oleh H. Asnawi Mardan menyampaikan hal-hal berikut:³³

Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara Hukum yang berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga sejalan dengan hal itu maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Dalam konsep Trias Politika, lembaga Mahkamah Agung merupakan salah satu dari tiga pilar kekuasaan terpenting, di samping kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pasal 2 UU No 14/1985 juga menyatakan bahwa Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya, dimana dengan otoritasnya, Mahkamah Agung tidak tersentuh kekuatan kekuasaan di luarnya, termasuk penguasa eksekutif dan legislatif. Seiring dengan derasnya tuntutan reformasi di bidang hukum, tugas berat yang diemban Mahkamah Agung dianggap belum sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan keadilan masyarakat, sehingga perlu dilakukan revisi atau perubahan kedua terhadap UU tentang Mahkamah Agung.

Perubahan kedua ini memang mempunyai alasan yang logis, yaitu berkaitan dengan masalah pengawasan Hakim Agung, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan

³² Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 122

³³ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 123

ketatanegaraan menurut UUD 1945, sehingga hadirnya sebuah lembaga baru dalam sistem peradilan Negara Indonesia yakni Komisi Yudisial yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, merupakan salah satu langkah kongkrit untuk menjawab tuntutan reformasi hukum tersebut. Langkah ini tentunya menimbulkan konsekuensi harus dilakukannya revisi/perubahan terhadap Undang-Undang Mahkamah Agung khususnya pada bagian pengawasannya.

Sedangkan kerangka hubungan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial adalah hubungan fungsional dan tidak saling membawahi satu dengan lainnya. Oleh karena itu kedua lembaga tersebut masing-masing memiliki independensi dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagaimana yang telah dirumuskan dalam perundang-undangan dan tidak perlu saling intervensi kewenangan.

Selain reformasi kelembagaan dalam lembaga hukum Indonesia, tentunya yang menjadi fokus dari tuntutan reformasi di bidang hukum ini adalah reformasi pada sosok penyelenggara dan penegak hukum yang harus bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, terlebih lagi terhadap kualitas sosok Hakim Agung, sebagai simbol penegakan Hukum di negara ini. Seorang Hakim Agung seharusnya memiliki karakteristik Hakim Agung yang ideal, yaitu memiliki integritas dan komitmen tinggi untuk menegakkan hukum dan keadilan, serta penguasaan dan wawasan hukum yang luas, ditambah pengalaman cukup, baik dari jalur hakim karier maupun nonkarier, berkepribadian tak tercela, dimana seorang Hakim Agung tidak boleh terlibat atau terkait sedikitpun dalam permasalahan hukum.

Selain itu seorang Hakim Agung juga harus adil, profesional dan memiliki kreatifitas dan berani untuk melakukan terobosan-terobosan melalui putusannya apabila diperlukan. Sosok Hakim Agung seperti ini tentu sangat dibutuhkan untuk menghindari terciptanya rezim kekuasaan kehakiman yang absolut dan berkepanjangan serta menciptakan transparansi dan akuntabilitas badan peradilan, karena keagungan sebuah lembaga peradilan tertinggi terletak pada keberanian untuk memelopori radical justice, yaitu suatu gerakan investasi nilai-nilai baru dalam sistem peradilan nasional, dari atas sampai ke bawah.

Dari pemaparan di atas tentu dapat kami simpulkan bahwa perubahan atas UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sangat dibutuhkan untuk menjawab tuntutan reformasi di bidang hukum, dengan demikian Fraksi Partai

Bintang Reformasi menyatakan persetujuan, menyetujui RUU tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk selanjutnya disahkan menjadi Undang-Undang tentang Mahkamah Agung.³⁴

g. Fraksi Partai Damai Sejahtera, disampaikan oleh PASTOR SAUT M. HASIBUAN

Pada pokoknya F-PDS menyatakan persetujuannya atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk disahkan dan ditetapkan menjadi undang-undang dengan alasan sebagai berikut:³⁵

Memang malam ini malam yang berbahagia walaupun tidak terlalu banyak kita hadir tetapi kita masih boleh mengambil keputusan malam ini. Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang memerlukan penegakkan hukum yang adil dan benar. Oleh karena itu aparaturnya penegak hukum harus didukung oleh sistem profesionalisme yang dilandasi oleh kejujuran, ketulusan, keikhlasan, sehingga keputusan hukum dari hati nurani yang murni yang dipimpin oleh firman Tuhan. Kita boleh mengatakan sesungguhnya para Hakim adalah Wakil Tuhan. Kalau Bapak-bapak yang hadir disini adalah Wakil Rakyat, para hakim itu adalah Wakil Tuhan.

Oleh karena itu patutlah Mahkamah Agung yang akan kita bicarakan malam ini memerlukan kinerja dan fasilitas yang memadai. Dan kami memandang bahwa sampai saat ini kenapa kinerja Mahkamah Agung tidak optimal karena fasilitas kerjanya, fasilitas ruangan, fasilitas peralatan sangat sederhana. Maka ini juga adalah tanggung jawab dari Dewan Perwakilan Rakyat ini yang memberikan anggaran yang memadai bagi penegakkan hukum. Sehingga pada saat ini terjadi sorotan yang mendalam kepada instansi pengadilan dan peradilan.

³⁴ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 123-124

³⁵ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 124-125

Oleh karena waktu yang terlalu lama menunggu keputusan-keputusan peradilan itu dimulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung, sampai PK. Apa PK itu, Peninjauan Kembali. Ini dipertanyakan keputusan yang terlalu lama memerlukan reformasi sistem dan memerlukan reformasi birokrasi. Kami mengharapkan bahwa undang-undang ini ditujukan para Hakim Agung nanti akan dapat mereformasi dirinya, dan juga dari segi birokrasi dan sistemnya. Harapan undang-undang ini demikian.

Bahwa perihal umum tertinggi yang selalu dibicarakan dari permulaan sampai dengan malam hari ini, bagi Fraksi Partai Damai Sejahtera tidak mempermasalahkan 70 tahun, sebab 70 tahun masih satu umur yang memadai, asalkan sebetulnya bahwa hakim yang bersangkutan harus masih bisa melakukan tugasnya secara profesional. Kalau tidak profesional, 60 tahun tidak diperlukan lagi. Kejelian dari Pimpinan-Pimpinan Mahkamah Agung nanti masiakah anggota itu profesional, kalau tidak profesional lagi serahkanlah kepada Bapak-bapak untuk menilainya itu. Tetapi silahkan berikanlah kepada mereka umur 70 tahun itu.

Dan kami menganggap tidak perlu perpanjangan-perpanjangan untuk Mahkamah Agung, karena perpanjangan itu akan mengakibatkan tidak obyektif. Siapa yang memperpanjang dan bagaimana memperpanjang, masa kita harus memperpanjang, bagaimana, tidak obyektif hal-hal seperti itu.

Oleh karena itu harapan kami apabila undang-undang ini diselesaikan pada malam hari ini, maka besar harapan kami penegakkan hukum mengalami reformasi. Baik birokrasi maupun sistem seperti yang kami katakan, mengapa perlu pengadilan negeri yang begitu panjang, mengapa perlu pengadilan tinggi yang begitu panjang, mengapa Mahkamah Agung yang panjang, panjang sekali. Oleh karena itu undang-undang ini harus mengalami reformasi bagi Mahkamah Agung.

h. Fraksi Partai Golkar, disampaikan oleh Hj. Nannie Hardiyanti, SE,

M.HUM

F-PG dalam pandangan akhirnya menyatakan setuju Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985

Tentang Mahkamah Agung untuk disahkan didalam Rapat Paripurna dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut:³⁶

Dalam rangka upaya penegakan hukum di Indonesia agar terciptanya budaya tertib hukum maka sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan menuju kepada sasaran itu maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lingkup kekuasaan kehakiman di Indonesia. Rancangan Undang Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung adalah salah satu upaya untuk melakukan penyempurnaan terhadap perangkat perundang-undangan khususnya yang mengatur tentang lingkup kekuasaan kehakiman agar selaras dengan badan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara serta lembaga tinggi negara Mahkamah Konstitusi.

Kita menyadari bahwa dalam rangka penegakan hukum tidak terlepas dari kualitas dan moralitas aparatur penegak hukum baik di tingkat bawah maupun pada tingkat atas. Hakim Agung sebagai penentu keadilan haruslah sosok yang dapat melakukan tugasnya untuk menerapkan hukum dengan seadil-adilnya. Oleh karena itu sistem perekrutan dan jenjang karir pada lembaga Yudikatif perlu dilakukan suatu reformasi baik pada peraturan Perundang-undangannya maupun pada sistem birokrasi pada lembaga tersebut. Perbaikan atas situasi dan kondisi ini diharapkan akan melahirkan efek domino yang baik dimana para Hakim Agung dapat menerapkan hukum melalui putusannya dengan adil dan bertanggung jawab serta bebas dari tekanan maupun pengaruh dari pihak manapun. Hasil akhir yang diharapkan dari perubahan ini adalah tercapainya penegakan hukum di Indonesia. Oleh karena itu demi mencapai maksud dan tujuan tersebut Fraksi Partai GOLKAR berpendapat bahwa perlunya diatur mengenai batas minimum pendidikan bagi seorang Hakim Agung agar tidak terbatas pengetahuan dan pandangannya terhadap suatu perkara yang sedang ditanganinya. Disamping itu pengalaman kerja yang telah dilalui serta moralitas yang baik diharapkan akan turut mempengaruhi mutu dan kualitas dari seorang Hakim Agung dalam pengambilan putusannya.

Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung secara

³⁶ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 126-127

berkesinambungan diharapkan akan melahirkan regenerasi Hakim Agung yang berintegritas serta tidak mudah terpengaruh oleh pihak manapun dalam pengambilan putusannya dalam rangka melakukan penegakan hukum. Selain daripada itu didalam Undang Undang ini lembaga Komisi Yudisial sebagai penyeimbang agar lembaga Yudikatif ini tidak menjadi superboby mempunyai peran aktif sebagai filter dalam melakukan recruitment terhadap Hakim Agung sekaligus melakukan fungsi kontrol terhadap kinerja Hakim Agung dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

i. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, disampaikan oleh Dr. Topane Gayus Lumbuun, SH, MH

Dari beberapa fraksi yang ada di DPR RI, hanya Fraksi PDI Perjuangan DPR RI yang menyampaikan pendapat secara tegas keberatan dan tidak bisa menerima terhadap pembahasan atas perubahan kedua UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebelum diselesaikannya pembahasan terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.³⁷ Dengan pertimbangan sebagai berikut:³⁸

Mahkamah Agung merupakan lembaga kekuasaan Kehakiman tertinggi di Indonesia, yang menjadi benteng terakhir bagi para pencari keadilan. Selain menjadi benteng terakhir bagi para pencari keadilan, Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang memberikan arah dan perkembangan pembangunan hukum di Negara Indonesia, melalui putusan-putusannya. Oleh karena itu, Fraksi PDI Perjuangan DPR RI memandang penting perubahan UU tentang Mahkamah Agung dengan harapan perubahan yang dilakukan akan memberikan perubahan kearah yang lebih positif dalam koridor penegakan hukum.

Harus diakui bahwa beberapa tahun terakhir ini telah terjadi berbagai permasalahan terkait dengan kinerja Mahkamah Agung. Mulai dari perbedaan pendapat di bidang pengawasan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial dimana Mahkamah Agung berpendapat untuk

³⁷ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 129

³⁸ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 128

tidak mau dijadikan objek pengawasan oleh Komisi Yudisial yang dikuatkan dengan putusan judicial review MK terhadap UU KY, masalah informasi dan sistem administrasi penanganan perkara yang tidak transparan dan kurang dapat dipertanggungjawabkan, sehingga Mahkamah Agung tercermin sebagai lembaga yang tertutup (introvert) dan tidak kredibel dimata publik, sebagai bukti bagaimana sulitnya publik mengakses yurisprudensi dan putusan MA, selain itu masalah biaya perkara hingga saat ini juga masih menjadi misteri, hal ini dibuktikan dari sulitnya BPK untuk memeriksa biaya perkara di MA. Masalah semacam itu tentunya tidak boleh terjadi lagi di masa yang akan datang. Pengawasan, transparansi, serta tertib administrasi harus dimulai dari Mahkamah Agung, sebagai lembaga peradilan tertinggi. Dengan tertib administrasi serta pembenahan internal, maka diharapkan MA dapat menjadi lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa. Fraksi PDI Perjuangan DPR RI sangat mendambakan terciptanya peradilan yang bersih, berwibawa serta mampu menaungi para pencari keadilan.

Oleh karenanya, beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu:³⁹

Pertama, terkait dengan usia pensiun Hakim Agung, Fraksi PDI Perjuangan DPR RI secara tegas keberatan dan tidak bisa menerima dengan usia pensiun Hakim Agung 70 tahun dan tetap mengusulkan usia pensiun Hakim Agung 65 tahun. Hal ini didasarkan pada pertimbangan:

- (a). Fraksi PDI Perjuangan DPR RI tetap konsisten dengan persetujuan di dalam usulan Badan Legislasi dan disetujui pada Rapat Paripurna beberapa waktu yang lalu, dimana seluruh Fraksi pada waktu itu juga menyetujui usia pensiun Hakim Agung adalah 65 tahun. Pendapat ini juga didasarkan pada pertimbangan bahwa usia Hakim Agung 65 tahun juga merupakan batas usia produktif bagi Hakim Agung maupun profesi lainnya untuk kondisi di Indonesia saat ini;
- (b). Penentuan usia pensiun Hakim Agung dalam UU MA akan berpengaruh pada kinerja Komisi Yudisial dalam rangka mendukung penegakan hukum. Penentuan usia pensiun Hakim Agung sampai dengan 70 tahun, berpotensi menghambat kinerja Komisi Yudisial dalam menjalankan tugas konstitusinya untuk merekrut calon Hakim Agung sebagai upaya untuk melakukan proses regenerasi di Mahkamah Agung;
- (c). Memaksakan usia 70 tahun Hakim Agung berarti memberikan legitimasi kuat pada kekhawatiran publik berupa dukungan kepada status quo dalam kepemimpinan MA yang kinerjanya masih mengecewakan masyarakat. Terbukti hingga saat ini tunggakan

³⁹ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 129

perkara di Mahkamah Agung per Agustus 2008 sebanyak 8477 perkara;

- (d). Bahwa untuk mengatasi jumlah tunggakan perkara, seyogyanya UU Mahkamah Agung ini diharapkan bisa memberikan arah terhadap pembatasan arus perkara ke Mahkamah Agung dengan mempertimbangkan jenis maupun besarnya nilai perkara yang bisa di kasasi dalam bentuk upaya hukum lanjutan di Mahkamah Agung.

Kedua, bahwa dalam proses pembahasan panja RUU Mahkamah Agung yang tertutup, selain menciderai asas transparansi atau keterbukaan juga menutup ruang partisipasi publik sepanjang proses pembahasan. Tidak adanya keterbukaan dalam pembahasan RUU ini memberikan potensi untuk diajukannya permohonan uji formal oleh publik di Mahkamah Konstitusi.

Ketiga, Terkait dengan anggaran Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 81A, keuangan Mahkamah Agung yang diperoleh berdasarkan Undang-Undang, seharusnya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Artinya, Fraksi PDI Perjuangan DPR RI mengusulkan agar Mahkamah Agung memberikan ruang bagi BPK untuk melakukan semua pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari APBN maupun Non APBN termasuk sisa biaya penyelesaian perkara di Mahkamah Agung, sehingga Fraksi mengusulkan agar menambahkan sisa biaya penyelesaian perkara ke dalam materi ayat 5 pasal 81A.

Keempat, Rumusan beberapa pasal pada revisi Undang-Undang Mahkamah Agung akan berdampak pada beberapa pasal di Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, sehingga pembahasannya harus dilakukan secara paralel dan tidak tergesa-gesa.

j. Fraksi Partai Demokrat, disampaikan oleh H. Tri Yulianto, SH

F-PD dalam pendapat akhirnya menanggapi Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung yang diwakili oleh H. Tri Yulianto, SH menyampaikan hal-hal berikut:⁴⁰

Fraksi Partai Demokrat senantiasa mendukung setiap upaya untuk meningkatkan kualitas perundang-undangan sebagai salah satu fungsi DPR

⁴⁰ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 130-132

di bidang legislasi dalam rangka memperkuat sistem maupun pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Melalui pemberian rasa keadilan ekonomi, kepastian hukum kepada masyarakat, oleh karena itu kami memberikan apresiasi yang baik terhadap upaya untuk memperkuat lembaga-lembaga negara untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik termasuk didalamnya adalah Lembaga Mahkamah Agung. Penguatan Lembaga Mahkamah Agung ini adalah dalam rangka untuk menegakkan supremasi hukum dalam rangka untuk memberikan rasa keadilan di bidang hukum kepada masyarakat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Sehubungan dengan hal tersebut maka sangat dibutuhkan pengaturan yang lebih lanjut secara terperinci di dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme telah mengamanatkan kita untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, jujur, transparan dan berwibawa. Dalam rangka untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat serta mewujudkan rasa keadilan masyarakat dan memberi kepastian hukum bagi seluruh warga negara Indonesia. Wujud untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, jujur, transparan dan berwibawa adalah dengan upaya untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan dari aparaturnya penyelenggara negara atau pemerintah dan juga masyarakat.

Mahkamah Agung termasuk pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan yang ada. Oleh karena itu Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung bukan satu-satunya lembaga yang melakukan pengawasan karena ada pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial maka diperlukan kejelasan tentang pengawasan yang menjadi kewenangan

Mahkamah Agung dan pengawasan yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial.

Secara administratif kita telah membahas RUU ini dengan simultan sesuai dengan mekanisme persidangan di DPR RI baik pembahasan melalui panitia khusus, panitia kerja maupun dalam Komisi III DPR RI. Secara administratif, RUU ini telah dilakukan melalui perbaikan secara redaksional maupun dari segi tata bahasa Indonesia yang baik dan benar, sehingga menurut kami Insya Allah RUU ini kelak akan dapat dimengerti oleh seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan dari segi substansial, RUU ini juga telah berupaya mengakomodir berbagai kepentingan dari masyarakat, organisasi masyarakat dan profesi, lembaga-lembaga hukum, pakar maupun ahli hukum serta masyarakat hukum. Kalaupun terdapat perbedaan penafsiran atau perbedaan pendapat dalam suatu rumusan pasal per pasal atau kalimat, ini menjadi suatu kekayaan dari RUU ini dan menjadi bahagian yang tidak terpisahkan dari RUU ini, misalkan saja tentang Pasal 11 dalam RUU tentang Mahkamah Agung ini yang menyatakan bahwa Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda Mahkamah Agung dan Hakim Ketua diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul Mahkamah Agung karena : meninggal dunia, telah berusia 70 (tujuh puluh) tahun, atas permintaan sendiri secara tertulis, sakit jasmani atau rohani secara terus menerus selama 3 (tiga) bulan berturut-turut yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter atau ternyata tidak cakap dalam menjalankan tugasnya. Sehubungan dengan batas usia yang menjadi perdebatan panjang selama ini yakni maksimal; 70 (tujuh puluh) tahun, kami Fraksi Partai Demokrat berpandangan bahwa batas usia tersebut tidak dimaksudkan hanya untuk sekedar memperpanjang kerja atau memperpanjang usia pensiun atau memperlambat proses regenerasi kepemimpinan dalam lembaga Mahkamah Agung, akan tetapi lebih dari itu, batas usia 70 tahun tersebut justru akan dapat meningkatkan kinerja dari Mahkamah Agung karena pengalaman dan pengetahuan yang luas dalam menata dan mengelola baik administrasi maupun manajemen serta pranata hukum, sehingga diharapkan akan dapat membuat keputusan yang adil, arif dan bijaksana. Untuk kondisi dan keadaan pada saat ini dimana lembaga Mahkamah Agung sedang melakukan perubahan-perubahan sesuai dengan tuntutan masyarakat akan penegakan supremasi hukum, memang sudah tepat batas usia pensiun 70 tahun. Hanya saja untuk waktu yang akan datang, seraya memperbaiki sistem dan penataan administrasi dan manajemen serta memangkas birokrasi (reformasi birokrasi) serta mempersiapkan kaderisasi internal, maka bukan suatu hal yang mustahil, kita dapat memperbaiki pranata hukum ini.

Kami berharap RUU MA ini akan dapat memperkuat Undang-Undang di bidang hukum lainnya dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang lainnya termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta terdapat sinergitas dengan RUU tentang Lembaga Komisi Yudisial. Semua perbedaan pendapat terutama yang berkaitan dengan kinerja Mahkamah Agung, harus menjadi kekayaan dan cermin bahwa masyarakat sangat membutuhkan kekuatan dari lembaga hukum untuk memberikan kepastian hukum di tengah-tengah kepesimisan masyarakat akan upaya penegakan supremasi hukum kita. Selain perubahan sistem berupa perundang-undangan, kami berharap akan terjadi perubahan atau reformasi baik menyangkut kepada pelayanan publik maupun penataan administrasi dan manajemen pengelolaan dalam internal Mahkamah Agung, sehingga kelak kita akan memiliki hukum yang kuat dan pasti. Paling tidak, RUU ini akan dapat memberi manfaat bagi dunia hukum kita, oleh karena itu, RUU ini harus memiliki nilai kewibawaan untuk tidak setiap saat diubah.

Akhirnya demi membangun pranata hukum yang baik dalam rangka untuk penegakan supremasi hukum dalam lembaga Mahkamah Agung, Fraksi Partai Demokrat menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung untuk disahkan menjadi Undang-Undang dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada hari ini.⁴¹

3) Pendapat Akhir Presiden, disampaikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI (Andi Mattalatta, SH., MH.)

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Andi Mattalatta, SH., MH. Yang mewakili Presiden RI menyampaikan pendapat akhirnya atas Rancangan Undang-Undang Tentang Mahkamah Agung ini sebagai berikut:⁴²

Dalam kesempatan yang berbahagia ini kami ingin menggarisbawahi bahwa Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung,

⁴¹ Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 132

⁴² Risalah Rapat Paripurna Ke-16 Masa Sidang II Tahun 2008-2009, hlm. 133

apabila nanti setelah disahkan akan menjadi Undang-Undang akan semakin memperkuat perangkat peraturan undang-undang di bidang kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung yang berperan sebagai benteng terakhir pencari keadilan, pengawal utama supremasi hukum dan agen pembaharuan hukum nasional. Rancangan undang-undang tersebut sangat strategis untuk membangun dan mengembangkan sistem peradilan nasional yang sangat mendambakan aktualisasi kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari segala campur tangan atau intervensi baik yang bersifat horizontal maupun vertikal dari kekuasaan ekstra yudisial. Substansi yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut mengandung dan menyangkut aspek-aspek yang sangat penting dalam rangka mewujudkan dan meningkatkan profesionalisme hakim agung, pengawasan hakim agung, upaya membangun akuntabilitas dan transparansi peradilan, baik dalam proses penyelesaian perkara keuangan maupun penggunaan teknologi informasi yang kesemuanya itu kami anggap bersifat futuristik.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana yang telah kami kemukakan diatas dan mendengarkan pendapat fraksi-fraksi, izinkan kami dalam sidang yang mulia ini dengan mengucapkan Bismillahirrahmanirrahim menyatakan bahwa Presiden menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk disahkan menjadi undang-undang.

Dari pendapat akhir fraksi-fraksi di atas dapat di catat bahwa Fraksi Partai Demokrasi Perjuangan secara tegas menyatakan keberatannya dan tidak bisa menerima terhadap pembahasan atas perubahan kedua UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera memberikan *Minderheidsnota* (Catatan Keberatan) atas tidak dimasukkannya ketentuan yang menyatakan bahwa biaya proses penyelesaian perkara termasuk ke dalam penerimaan negara bukan pajak, dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengusulkan perubahan dan tambahan beberapa pasal.

Berdasarkan Pasal 205 ayat (1) menyatakan, “Pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara

musyawarah untuk mencapai mufakat”. Sementara ayat (2) nya menegaskan, “Apabila cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.”

Namun dalam kenyataannya Ketua Sidang tidak mengindahkah penolakan dan interupsi yang terjadi selama sidang paripurna berlangsung dan tetap mengesahkan RUU Mahkamah Agung Perubahan Kedua menjadi Undang-undang. Oleh karena jelas ini merupakan sebuah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Pengundangan dan Penyebarluasan

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan, Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

Undang-undang ini disahkan di Jakarta pada tanggal 12 Januari 2009 oleh Presiden Republik Indonesia, dan kemudian diundangkan pada tanggal, bulan dan tahun yang sama oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Untuk memenuhi ketentuan Pasal 51 UU No. 10 tahun 2004 yang mewajibkan kepada Pemerintah untuk menyebarluaskan undang-undang yang sudah disahkan, sejauh yang bisa penulis lacak, penyebarluasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung ini banyak dilakukan melalui media online seperti website Mahkamah Agung (www.mahkamahagung.go.id), website sekretaris negara (www.setneg.go.id), www.legalitas.org, dan lain sebagainya.

B. Dasar (alasan) Pemohon dalam Mengajukan Pengujian Undang-Undang (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka orang atau pihak dimaksud haruslah:

- a. menjelaskan kedudukannya dalam permohonannya, yaitu apakah yang sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf (a), sebagai akibat diberlakukannya undang-undang yang dimohonkan pengujian

Atas dasar ketentuan tersebut, dalam uji formil ini para Pemohon menjelaskan kedudukannya, hak konstitusi yang ada pada Pemohon, beserta kerugian spesifik yang akan dideritanya atas berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004

tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung ini sebagai berikut:

Para Pemohon merupakan individu yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Pemohon I adalah seorang advokat yang seringkali berhadapan dan bersentuhan dengan proses peradilan.⁴³ Pemohon II Pemohon individu warga negara Republik Indonesia berprofesi sebagai tenaga pengajar di fakultas hukum di salah satu perguruan tinggi yang memiliki perhatian terhadap reformasi peradilan dan penegakan hukum.⁴⁴ Pemohon III merupakan Pemohon individu Warga Negara Republik Indonesia yang memiliki perhatian terhadap berlangsungnya proses reformasi peradilan dan penegakan hukum yang saat ini tengah digalakkan.⁴⁵ Pemohon IV merupakan Pemohon individu warga negara Republik Indonesia yang kerap melakukan aktivitas dan upaya-upaya dalam rangka reformasi peradilan yang akan menjadi subjek dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.⁴⁶

⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Undang-undang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hlm. 6

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 7

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 7-8

2. Norma-Norma yang Diajukan Untuk Diuji.

a. Norma Formil

Proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

b. Norma UUD 1945 sebagai alat uji

- (i) Pasal 1 ayat (3) berbunyi: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.
- (ii) Pasal 20 ayat (1): “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. (iii) Pasal 20A ayat (1): “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan*”. (iv) Pasal 22A: “*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*”.

3. Alasan-Alasan Pemohon

Pemohon beralasan bahwa dengan diterapkan UU *a quo* bertentangan dengan UUD 1945, karena:⁴⁷

1. Pemohon mendalilkan bahwa proses pembuatan UU *a quo* telah menyalahi aturan yang ada sebagaimana tercantum dalam Pasal 210 Peraturan Tatib DPR RI yang menyatakan “*Keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat yang lain*”.
2. Dalam mengambil suara terbanyak didasarkan kepada Pasal 212 ayat (1) Peraturan Tatib DPR RI yang menyatakan “*Keputusan berdasarkan suara adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihaiiri oleh Anggota dan unsur Fraksi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (1) dan disetujui oleh lebih dari separuh jumlah Anggota yang hadir*”.
3. Pasal 206 Peraturan Tatib DPR RI menyatakan:

⁴⁷ Ringkasan Permohonan Perkara Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Undang-undang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hlm. 2-3

- 1) *Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi;*
- 2) *Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, rapat ditunda sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam.*
- 3) *Setelah 2 (dua) kali penundaan, kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum juga tercapai, cara penyelesaiannya diserahkan kepada:*
 - a. *Badan Musyawarah, apabila terjadi dalam Rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, rapat BURT, Rapat BKSAP, Rapat Badan Kehormatan atau Rapat Panitia Khusus;*
 - b. *Pimpinan Badan Musyawarah, dengan memperhatikan pendapat Pimpinan Fraksi apabila terjadi dalam Rapat Badan musyawarah; dan*
 - c. *Rapat Paripurna, apabila terjadi dalam Rapat Paripurna, setelah terlebih dahulu diadakan konsultasi antar Pimpinan DPR dan unsur Pimpinan Fraksi, sekalipun tidak memenuhi kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
4. Bahwa ternyata proses pengesahan UU No 3 Tahun 2009 tentang MA tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan di atas. Dalam proses pengesahan tersebut selain dihadiri Anggota DPR, juga dihadiri oleh masyarakat dan wartawan. Kenyataannya dalam Rapat Paripurna tersebut jumlah Anggota DPR yang (terlihat) hadir berjumlah 96 orang atau setidaknya tidaknya kurang dari setengah dari jumlah anggota DPR secara keseluruhan.
5. Bahwa hasil dari dua kali perhitungan tersebut diperoleh data yang berubah dari jumlah Anggota DPR yang menghadiri persidangan. Perhitungan pertama diketahui Anggota DPR yang hadir berjumlah 93 orang dan perhitungan kedua berjumlah 95 orang.
6. Bahwa fakta-fakta tersebut telah menguatkan Pemohon bahwa Sidang Paripurna telah melanggar ketentuan Pasal 206 Peraturan Tatib DPR RI yang telah menegaskan bahwa "*Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi*".
7. Kemudian selain proses pengesahan yang tidak sesuai Tatib DPR RI, berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan Pemohon dalam berbagai publikasi yang dilakukan oleh beberapa media massa menunjukkan bahwa penyusunan dan pembahasan RUU *aquo* tertutup.

8. Bahwa dalam pendapat akhir Fraksi PDIP juga menyatakan keberatannya terhadap proses pembahasan Panja RUU MA yang tertutup, yang menurut Fraksi PDIP selain menciderai asas transparansi atau keterbukaan juga menutup ruang partisipasi publik sepanjang proses pembahasan. Tidak adanya keterbukaan dalam pembahasan RUU ini memberikan potensi untuk diajukannya permohonan uji formal oleh publik di MK.

4. Petitum

Berdasarkan uraian-uraian di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung ini sebagai berikut:⁴⁸

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian undang-undang para pemohon;
2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22A dan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.
4. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945 untuk dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh (30) hari sejak putusan diucapkan.

Atau, bila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pemohon memohon putusan seadil-adilnya.

⁴⁸ *Ibid*

C. Pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 mencakup pengujian proses pembentukan Undang-Undang (Uji Formil) dan pengujian materi Undang-Undang (Uji Materi). Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:

“Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
- b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan uji formil ini.⁴⁹

2. Pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi

a. Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon⁵⁰

- 1) Ketentuan Pasal 51 UU MK, ternyata tidak membedakan *legal standing* antara pengujian materiil dan pengujian formil. Artinya syarat *legal standing* yang berlaku untuk pengujian materiil *mutatis mutandis* juga berlaku dalam pengujian formil.
- 2) Dalam uji formil Undang-Undang terhadap UUD 1945, yang menjadi ukuran adalah formalitas pembentukan Undang-Undang. ... Meskipun ukuran tentang kepentingan dan kedudukan hukum Pemohon yang menentukan ada tidaknya *legal standing* untuk mengajukan permohonan

⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Undang-undang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hlm. 57

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 59-68

tetap harus merujuk pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, akan tetapi berbeda dengan uji materiil Undang-Undang, yang menitik beratkan pada kerugian yang terjadi karena dirumuskannya substansi norma dalam satu Undang-Undang merugikan hak konstitusional, maka dalam uji formil kerugian konstitusional Pemohon harus dilihat dari kepercayaan dan mandat yang diberikan kepada wakil sebagai *fiduciary duty*, yang harus dilaksanakan secara itikad baik dan bertanggung jawab, dalam hubungan mandat yang tidak terputus dengan dipilih dan dilantikannya anggota DPR sebagai wakil rakyat pemilih.

- 3) Oleh karenanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional setiap warga yang telah memberikan hak pilih dalam pemilihan umum, yang menghasilkan terpilihnya wakil rakyat di DPR, dipandang terjadi ketika wakil rakyat secara kelembagaan tidak melaksanakan tugas yang dipercayakan secara *fair*, jujur, wajar dan bertanggung jawab.
- 4) Meskipun dikatakan bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) digantungkan pada kerugian konstitusional akibat berlakunya norma dalam satu Undang-Undang, ukuran demikian dapat berbeda dalam uji materiil dengan uji formil. Dalam uji formil, yang menyangkut tidak dilaksanakannya mandat wakil rakyat secara *fair*, jujur, dan bertanggung jawab dalam mengambil keputusan-keputusan untuk membentuk satu Undang-Undang atau kebijakan lain, maka setiap warga negara, sebagai perorangan yang telah melaksanakan hak pilih sebagai pemegang kedaulatan, di samping kualifikasi lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a sampai dengan d, menurut Mahkamah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan uji formil, karena merasa dirugikan secara konstitusional oleh pemegang mandat yang dipilih rakyat, dengan mengambil keputusan tidak sesuai dengan mandat yang diperolehnya secara *fiduciary*.
- 5) Namun demikian meskipun masyarakat mempunyai kepentingan langsung atas sah tidaknya suatu Undang-Undang karena dengan demikian akan terjamin kepastian hukum dalam sistem negara hukum namun perlu untuk dibatasi bahwa tidak setiap anggota masyarakat secara serta merta dapat mengajukan permohonan untuk melakukan pengujian formil Undang-Undang terhadap UUD 1945. Hal demikian adalah sesuai dengan asas di dalam peradilan bahwa hanya yang mempunyai kepentingan saja yang mempunyai hak untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan.
- 6) bahwa untuk membatasi agar supaya tidak setiap anggota masyarakat secara serta merta dapat melakukan permohonan uji formil di satu pihak serta tidak diterapkannya persyaratan *legal standing* untuk pengujian materiil di pihak lain, perlu untuk ditetapkan syarat *legal standing* dalam pengujian formil Undang-Undang, yaitu bahwa Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan Undang-Undang yang dimohonkan.
- 7) ... Khusus dalam permohonan *a quo* yang menyangkut permohonan uji formil atas Undang-Undang Mahkamah Agung, Pemohon I, karena profesinya akan banyak berhubungan dengan Mahkamah Agung oleh

karenanya secara langsung Pemohon memerlukan kepastian hukum atas segala hal yang berhubungan dengan lembaga Mahkamah Agung dengan demikian terdapat hubungan pertautan yang langsung antara Pemohon I dengan Undang- Undang yang dimohonkan untuk diuji secara formil.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I mempunyai *legal standing*, sedangkan Pemohon lainnya yaitu Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagai anggota masyarakat yang tidak mempunyai hubungan pertautan dengan Undang-Undang Mahkamah Agung tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang *a quo*.⁵¹

b. Pokok Permohonan

Terhadap pokok permohonan, pada intinya Mahkamah menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang – terutama menyangkut pengambilan keputusan oleh DPR dalam rapat paripurna – telah melanggar ketentuan formil pengambilan keputusan yang berlaku pada waktu itu, yaitu Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006 dan Pasal 20 UUD 1945 sehingga cacat prosedur.⁵²

Meskipun Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon mengandung cacat prosedur dalam proses pembentukannya, namun untuk dinyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* tidak

⁵¹ *Ibid*, hlm. 69

⁵² Baca pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Undang-undang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hlm. 80-92.

mempunyai kekuatan hukum mengikat, Mahkamah perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:⁵³

1. Bahwa Mahkamah sebelum perkara *a quo* diajukan belum pernah memutuskan permohonan pengujian formil Undang-Undang yang diperiksa secara lengkap dan menyeluruh;
2. Bahwa sementara itu proses pembentukan Undang-Undang berlangsung secara ajeg dengan tata cara yang diatur oleh Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan yang berkembang dalam proses tersebut;
3. Bahwa proses pembentukan Undang-Undang yang didasarkan pada Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan tersebut oleh DPR dianggap tidak bertentangan dengan UUD 1945;
4. Bahwa adanya temuan oleh Mahkamah Konstitusi, berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, harus difahami sebagai koreksi atas proses pembentukan Undang-Undang yang selama ini dipraktikkan sebagai telah sesuai dengan UUD 1945;
5. Bahwa temuan Mahkamah Konstitusi tentang hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan Undang-Undang agar sesuai dengan UUD 1945, baru disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan perkara *a quo* sehingga tidak tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan Undang-Undang sebelum putusan ini;
6. Bahwa meskipun terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun secara materiil Undang-Undang tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum;
7. Bahwa apabila Undang-Undang *a quo* yang cacat prosedural tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik karena:
 - a. dalam Undang-Undang *a quo* justru terdapat substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari Undang-Undang yang diubah;
 - b. sudah diterapkan dan menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan yang diatur dalam Undang-Undang *a quo* dan yang berkaitan dengan berbagai Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang

⁵³ *Ibid*, hlm. 92-94

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, dan lembaga lain seperti hubungan antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung yang sekarang telah berjalan berdasarkan UU 3/2009;

Atas pertimbangan tersebut dan demi asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum, Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang yang dimohonkan pengujian tersebut tidak perlu dinyatakan sebagai Undang-Undang yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; artinya Undang-Undang *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum berlaku.⁵⁴

Selain hal tersebut, untuk pengujian formil MK juga memberikan batasan waktu pengajuan permohonan yaitu 45 hari. Sebagaimana dalam putusannya:⁵⁵

Menimbang bahwa terlepas dari putusan dalam pokok permohonan *a quo* Mahkamah memandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah Undang-Undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan Undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan Undang-Undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang.⁵⁶

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 92

⁵⁶ *Ibid*

D. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

1. Kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon

Pada dasarnya penulis tidak berbeda jauh mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon dengan pendapat mayoritas Majelis Hakim MK dalam perkara pengujian formil UU Mahkamah Agung ini bahwa hanya Pemohon I saja yang mempunyai kedudukan hukum dalam perkara ini karena profesinya sebagai advokat yang secara otomatis mempunyai kepentingan langsung terhadap lembaga peradilan termasuk lembaga Mahkamah Agung.

Namun demikian, dalam putusannya ini majelis hakim tidak memberikan penjelasan (pendapat) mengenai anggota DPR atau Presiden apakah bisa menjadi pemohon dalam pengujian formil mengingat menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 adalah pihak yang mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang.

Pendapat Mahkamah tentang *legal standing* Presiden dan DPR sebagai pemohon dalam pengujian formil undang-undang dalam putusan ini sangatlah penting mengingat permohonan pengujian formil atas UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung ini merupakan perkara pengujian formil (murni)

pertama yang ditangani oleh MK⁵⁷ sehingga besar kemungkinan hal ini akan menjadi yurisprudensi bagi pengujian formil selanjutnya.

Penegasan tentang boleh tidaknya anggota DPR dan Presiden menjadi pemohon dalam pengujian formil ini terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007 yang melarang kepada Anggota DPR untuk mengajukan permohonan pengujian suatu Undang-Undang dengan pertimbangan bahwa terhadap Undang-Undang yang dimohonkan pengujian telah dibahas dahulu bersama dengan Anggota DPR lainnya.

Menurut penulis, selain Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang telah diberikan kualifikasi sebagai Pemohon oleh MK,⁵⁸ anggota DPR juga seharusnya bisa menjadi pemohon mengingat pembentukan undang-undang tidak hanya terjadi secara kelembagaan, tetapi dapat pula diusulkan oleh anggota DPR.⁵⁹

Dimungkinkannya Presiden dan DPR untuk menjadi pemohon dalam pengujian formil menurut Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi karena berdasarkan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 subjek hukum yang berhak dan berwenang untuk membentuk sebuah Undang-Undang adalah DPR dan Presiden. Kedua subjek hukum ini secara konstitusional memiliki *legal constitutional rights* yang dijamin oleh UUD 1945 untuk terlibat dalam pembentukan Undang-Undang. Dengan demikian, DPR dan Presiden merupakan subjek hukum yang paling tepat untuk dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional atau adanya prosedur yang salah dalam pembentukan Undang-Undang. Sebagai subjek-subjek

⁵⁷ Dikatakan pengujian formil murni karena sebelum adanya permohonan ini sebenarnya MK pernah memutus perkara pengujian undang-undang formil namun permohonan tersebut digabung dengan permohonan pengujian materiil.

⁵⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op., Cit.*, hlm. 66

⁵⁹ Pasal 130 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menegaskan bahwa, "Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang".

konstitusional yang terlibat, DPR dan Presiden adalah aktor-aktor yang memiliki *legal constitutional rights* untuk dirugikan oleh salah satu pihak dalam proses pembentukan sebuah Undang-Undang.⁶⁰

2. Pokok Perkara

Salah satu ciri penting sebuah negara hukum adalah adanya asas legalitas guna menciptakan kepastian hukum. Sementara tujuan lebih jauh jaminan kepastian hukum adalah memberikan perlindungan yang sebesar-besarnya kepada warga negara terhadap kemungkinan sikap atau tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa (negara).

Dalam konteks ini, putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 menurut penulis gagal memberikan jaminan kepastian hukum tersebut karena telah mengambil suatu keputusan hukum yang antara temuan fakta yang terungkap selama dalam proses persidangan pengujian formil UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung dengan amar putusan atas perkara dimaksud saling bertolak belakang atau kontradiktif.

Di satu sisi Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi telah menemukan fakta-fakta yang didukung oleh keyakinannya bahwa prosedur pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung telah secara nyata menyalahi atau menyimpangi prosedur pembentukan undang-undang yang mestinya, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Terutama menyangkut syarat quorum dan pengambilan keputusan sebagaimana diatur di dalam Keputusan DPR Nomor Nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik

⁶⁰ Alasan berbeda (*concurring opinion*) Hakim konstitusi M. Arsyad Sanusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op., Cit.*, hlm. 109.

Indonesia sebagai peraturan yang mengatur lebih lanjut tata cara pembentukan UU sebagaimana dimaksud Pasal 22 UUD 1945.

Selain tidak ada kepastian hukum, keluarnya putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 ini akan menjadi preseden buruk bagi pencari keadilan dalam proses pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi ke depan karena sifat putusannya yang tidak bisa diukur oleh publik (terutama pemohon) secara objektif menurut peraturan perundang-undangan yang ada karena putusan dibuat berdasarkan “selera” pada masing-masing hakim MK. Hukum acara MK yang seharusnya menjadi panduan, tidak bisa lagi menjadi pedoman yang memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, karena sewaktu-waktu dapat disimpangi dan diabaikan dengan alasan keadilan dan kemanfaatan yang sebenarnya masih menjadi perdebatan.

Dengan slogannya “mengawal demokrasi menegakkan keadilan substantif”, dalam kenyataannya Hakim Mahkamah Konstitusi secara tidak sadar telah menjalankan proses penyelesaian perkara di MK berdasarkan kepercayaan atas kejujuran dan kebaikan pribadi masing-masing hakim (dan hal ini sangat subjektif), bukan menciptakan suatu sistem di mana penyelesaian sengketa diputuskan berdasarkan ukuran yang objektif dan ilmiah menurut peraturan yang berlaku.

Di dalam perkuliahan di Pascasarjana FH UII, Prof. Mahfud MD selalu menyampaikan tentang bahayanya menjalankan kekuasaan dengan pendekatan orang bukan sistem yaitu terlalu percaya bahwa seseorang yang baik dan jujur

pasti akan menjalankan kekuasaan dengan baik dan jujur pula. Untuk memberikan contoh, dikatakan oleh Mahfud bahwa Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto pada dasarnya adalah orang-orang baik, jujur dan mempunyai integritas. Namun, Presiden Republik Indonesia yang pertama dan kedua ini dalam perjalanannya memimpin negara ini menjadi otoriter dan diktator karena sifat baik yang melekat pada masing-masing pribadi tersebut tidak ditopang atau dikontrol oleh hukum yang kuat sehingga kekuasaan – sebagaimana sifat aslinya yang menurut Lord Acton cenderung korup dan kekuasaan yang absolut pasti korup – telah membuat keduanya menjadi pemimpin yang otoriter dan despotis.

Menegakkan keadilan substantif tentu boleh-boleh saja dilakukan, namun semuanya harus dilakukan dalam koridor hukum karena bagaimanapun juga, Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dibatasi oleh atau terikat kepada prosedur-prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Seperti diungkapkan oleh Laica Marzuki⁶¹ bahwa Mahkamah Konstitusi selain memiliki kewenangan (*bevoegheden*) konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *junto* Pasal 10 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, juga terikat oleh kewenangan prosedural (*acara*) yang diatur menurut hukum acara (*formeel recht*).

⁶¹ Tim Penyusun Buku Jejak Langkah Pelaksanaan Tugas Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH, *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum: Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 187

Oleh karenanya, ketika hukum acara MK mengatur bahwa apabila suatu permohonan pengujian undang-undang dikabulkan oleh MK, maka seharusnya MK menyatakan terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut (jika pengujian formil) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat,⁶² dan apabila mengabulkan permohonan pengujian formil MK harus menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁶³

Pandangan yang menyatakan bahwa sarjana hukum termasuk juga hakim tidak boleh semata-mata berfikir dogmatis-positivistik, atau sarjana hukum sudah seharusnya mengutamakan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat sehingga tidak perlu terpaku pada bunyi teks, mendapat kritikan dari Jimly Asshiddiqie,⁶⁴ yang menyatakan bahwa perasaan keadilan itu sangat relatif dan cenderung menyebabkan penerapan hukum menjadi sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor kekuatan politik majoritarian.

Dikatakan lebih jauh oleh Jimly bahwa:⁶⁵

Lagi pula, di kalangan para sarjana hukum Indonesia sejak dulu, terdapat pula kebiasaan buruk mengenai cara berfikir politis tentang hukum. Para sarjana hukum sering berfikir mengenai apa yang ia inginkan dengan suatu ketentuan hukum, bukan apa yang diinginkan oleh perumusan norma hukum itu sendiri. Orang sering terjebak dalam keinginannya sendiri mengenai apa yang semestinya diatur, bukan apa yang dikehendaki oleh peraturan itu sendiri. Para sarjana hukum kita cenderung bersikap sebagai

⁶² Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁶³ Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 4

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 3

politisi hukum daripada bersikap sebagai *jurist*. Perhatian para sarjana hukum kebanyakan tertuju kepada politik hukum (*legal policy*) daripada norma hukum itu sendiri. Para sarjana hukum, apalagi dikalangan aktivis di lapangan, para advokad, ataupun para dosen yang terlibat aktif sebagai pengamat, cenderung bertindak sebagai sarjana patriotis yang ingin memperjuangkan nilai agar dapat turut memperbaiki hukum.

Pengujian undang-undang menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dibagi menjadi dua yaitu pengujian formil dan materil. Selanjutnya Pasal 56 ayat (2) UUMK menyatakan, “Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan”. Ayat (3) nya berbunyi, “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dan ayat (4) menegaskan, “Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan”. Akibat lebih jauh ketika suatu permohonan dikabulkan oleh MK ditegaskan di dalam Pasal 57 ayat (1) dan (2) UU MK yang berbunyi, (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan

bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, sejak awal pembentuk undang-undang (legislatif) tentu menyadari bahwa dibedakannya antara ketentuan uji formil dengan uji material bukanlah tanpa maksud. Ketentuan di atas menegaskan bahwa seseorang dapat melakukan gugatan konstitusionalitas terhadap suatu undang-undang baik karena materinya dianggap bertentangan dengan UUD 1945 maupun dianggap ada cacat prosedur dalam pembentukannya. Perbedaan pengujian undang-undang ini ke dalam dua kategori tersebut tidak lain adalah untuk membedakan pembuktiannya di Mahkamah Konstitusi. Bagi mereka yang mengajukan uji materiil tentu cukup baginya untuk membuktikan bahwa ayat, pasal, atau bagian tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya dalam pengujian formil, pemohon cukup membuktikan bahwa ada prosedur yang telah dilanggar dalam pembentukan undang-undang tanpa harus membuktikan apakah secara materi undang-undang tersebut baik atau buruk. Hal ini perlu ditegaskan karena jikalau di dalam pengujian formil pemohon masih diharuskan untuk membuktikan baik buruknya materi undang-undang yang sedang diuji tersebut, maka pembagian (perbedaan) pengujian undang-undang menjadi dua yaitu uji formil dan materiil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) UU MK tidak akan bermakna apa-apa.

Bahkan hal ini diakui sendiri oleh majelis hakim MK bahwa pengujian formil terlepas dari isi atau materi sebuah undang-undang. Dalam pertimbangannya majelis hakim MK menegaskan bahwa:

...Keabsahan Undang-Undang secara formil terlepas dari isi atau materi dari Undang-Undang tersebut oleh karenanya pengujian formil tidak dapat digantungkan kepada isi atau materi Undang-Undang. Sebuah Undang-Undang yang memuat materi yang baik tidak menjadikan Undang-Undang tersebut secara serta merta menjadi sah secara formil dan sebaliknya suatu Undang-Undang yang memuat materi yang tidak baik tidak secara serta merta pula Undang-Undang tersebut tidak sah, karena hal demikian akan mengaburkan perbedaan pengujian secara materiil dan pengujian secara formil.⁶⁶

Oleh karenanya Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 yang di dalam konklusinya terutama angka (3) yang menyatakan “Terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun demi asas kemanfaatan hukum, Undang-Undang *a quo* tetap berlaku” adalah tidak tepat. Apabila hal ini diikuti (apalagi menjadi yurisprudensi) dalam pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi ke depan maka niscaya tidak pernah ada undang-undang yang dibatalkan melalui pengujian formil ini karena setiap pembentukan suatu undang-undang selalu mempunyai tujuan-tujuan baik yang ingin dicapai, apalagi jika undang-undang tersebut dibuat untuk merubah atau mengganti undang-undang sebelumnya yang mengatur hal yang sama, kemungkinan besar akan memuat sesuatu yang mengoreksi terhadap kekuarangan daripada undang-undang sebelumnya. Artinya, hampir bisa dipastikan tidak akan ada undang-undang yang dibuat yang tidak ada mamfaatnya. Jika demikian halnya, pertanyaan yang patut diajukan menanggapi putusan MK ini adalah asas kemanfatan dengan kategori

⁶⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op., Cit.*, hlm. 65

yang seperti apa yang kemudian bisa menjadi alasan bagi MK untuk tetap menyatakan suatu undang-undang tetap berlaku walaupun majelis hakim MK sendiri menyakini bahwa UU tersebut sebenarnya bertentangan dengan konstitusi. Dan walaupun asas kemamfaatan ini bisa membuat UU yang sebenarnya inkonstitusional menjadi konstitusional, apa landasan konstitusionalnya. Hal inipun tidak cukup banyak dieksplorasi di dalam putusan MK ini.

Selain daripada itu, pertimbangan dalam putusan MK ini yang menyatakan bahwa UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA adalah jauh lebih baik isinya daripada UU MA sebelumnya merupakan penilaian yang sangat subjektif karena hanya didasarkan pada penilaian hakim konstitusi itu sendiri. Sebagaimana terbaca dalam risalah sidang pengujian undang-undang ini, para pemohon sama sekali tidak pernah diperintahkan oleh majelis hakim untuk membuktikan apakah undang-undang ini lebih baik atau lebih buruk dari undang-undang sebelumnya. Tentu hal ini bisa dipahami karena para pemohon dalam permohonannya hanya mempersoalkan prosedur pembentukan undang-undangnya, bukan substansi atau materi yang diatur di dalamnya.

Penilaian oleh majelis hakim bahwa materi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA adalah lebih baik isinya daripada UU MA sebelumnya juga tidak diberikan kualifikasi dan pengertian yang spesifik dan jelas. Hanya dikatakan bahwa “dalam Undang-Undang *a quo* justru terdapat substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari Undang-Undang yang diubah”. Bagaimana bila dikemudian hari terdapat permohonan uji materiil terhadap undang-undang ini dan mahkamah konstitusi mengabulkan permohonan tersebut, apakah hal ini

tidak kemudian bisa dikatakan bahwa undang-undang ini sebenarnya juga tidak baik. Kalaupun benar bahwa substansi UU ini lebih baik daripada UU sebelumnya, adalah tidak tepat bagi majelis hakim untuk tetap menyatakan UU ini konstitusional (padahal secara prosedur dianggap inkonstitusional) karena pengujian formil undang-undang baik menurut pendapat para ahli dan juga peraturan perundang-undangan tidak bersangkutan paut atas penilaian materi suatu undang-undang tetapi lebih kepada apakah tata cara (prosedur) pembuatannya telah dilakukan sebagaimana mestinya.

Maka dari itu, seharusnya Mahkamah Konstitusi konsisten menjalankan hukum acaranya sebagai pedoman dalam setiap persidangan pengujian undang-undang. Jangan sampai karena alasan keadilan substantif, Mahkamah Konstitusi kemudian mengabaikan rambu-rambu yang ditentukan oleh undang-undang yang seharusnya dipatuhi. Keadilan memang menjadi ruh dalam setiap putusan hakim. Namun secara teori dan konsep, apa yang dimaksud adil tidaklah bermakna tunggal dan selalu menjadi perdebatan. Sehingga seharusnya apa yang dianggap adil pertama-tama harus merujuk pada ketentuan di dalam undang-undang betapapun hakim menilai bahwa undang-undang tersebut buruk atau tidak baik. Pengabaian untuk tidak menerapkan atau mengikuti suatu ketentuan di dalam undang-undang hanya dimungkinkan bila ketentuan tersebut secara nyata bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, selain itu tidak boleh.

Di sinilah sinergi yang baik antara manusia (aparatus penegak hukum) dan aturan hukum dibutuhkan demi tegaknya keadilan yang dicita-citakan bersama dalam pergaulan hidup berbangsa dan bernegara. Karena kepincangan atau

mengkonsentrasikan hanya kepada salah satu aspek (penegak hukum atau undang-undang saja) hanya akan menimbulkan kekacauan dan kehancuran.

Tentang hal ini Charles Himawan mengemukakan bahwa:

Bila dalam suatu pemerintahan, unsur manusia terlalu besar, maka ini akan membahayakan pemerintahan itu sendiri. Dokumen-dokumen bersejarah seperti *Magna Carta* Inggris (15 Juni 1215), *Bill of Rights* Amerika (15 Desember 1791), dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Indonesia (18 Desember 1945) semua mencerminkan bahwa keadaan sebelum lahirnya dokumen-dokumen ini, unsur manusia besar dalam pemerintahan, sehingga hilanglah keadilan dalam masyarakat bersangkutan.⁶⁷

Sebaliknya, bila dalam suatu sistem pemerintahan, unsur hukum sebagai tulisan yang mati (*dead letter rules*) terlalu ditonjolkan, maka ini juga akan menghilangkan unsur keadilan yang justru hendak dicari oleh hukum bersangkutan. Lebih dari 2000 tahun yang lalu, Aristoteles sudah melihat kemungkinan ini dan menyarankan perlu adanya keadilan distributif atau kebijaksanaan untuk mengoreksi pelaksanaan hukum yang melihatnya semata-mata sebagai tulisan mati.⁶⁸

Selain memuat pertimbangan-pertimbangan menyangkut pokok perkara, dalam putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 ini juga memuat pertimbangan tentang batas waktu bagi pemohon dalam mengajukan pengujian formil undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

Menimbang bahwa terlepas dari putusan dalam pokok permohonan *a quo* Mahkamah memandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah Undang-Undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan Undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan Undang-Undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-

⁶⁷ Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 114.

⁶⁸ *Ibid*

Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang.⁶⁹

Pengaturan tentang pembatasan tenggat waktu untuk mengajukan pengujian formil ini ke Mahkamah Konstitusi sangat penting karena suatu undang-undang yang dibatalkan melalui pengujian formil akan mengakibatkan undang-undang tersebut secara keseluruhan menjadi tidak berlaku. Sebagaimana dikatakan dalam wawancara penulis dengan Jimly Asshiddiqie melalui website www.jimly.com bahwa sesudah dibacakan dalam sidang pleno, putusan MK langsung berlaku, dan jika pengujian formil dikabulkan maka seluruh UU tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Sedangkan untuk pengujian materi, hanya materi yang terkait saja yang dinyatakan tidak berlaku lagi.⁷⁰

Sebagai bahan perbandingan misalnya di dalam melakukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), seseorang dibatasi waktu 90 (sembilan puluh) hari. Menurut Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa, “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”.

Namun yang perlu dipahami bahwa pengaturan tentang pembatasan waktu pengajuan permohonan pengujian formil ini sangat terkait dengan hak pemohon. Oleh karenanya menurut penulis hal ini tidak boleh diatur secara sembarangan

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 92

⁷⁰ Wawancara dengan Jimly Asshiddiqie pada tanggal 10 April 2011 melalui website www.jimly.com.

karena menyangkut pembatasan hak seseorang. Jangka waktu pengajuan permohonan dalam pengujian formil tersebut harus diatur di dalam undang-undang (hukum acara MK). Sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan pengaturan tentang hal ini adalah tidak tepat dan seharusnya tidak boleh, bahkan kewenangan MK untuk membuat Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 86 UU MK bahwa Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini, juga tidak boleh mengatur pembatasan waktu pengajuan permohonan ini karena PMK hanya boleh mengatur persoalan administratif saja. Sebagaimana dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie⁷¹ bahwa hukum acara harus diatur dalam undang-undang, tidak boleh diatur sendiri. PMK dan PERMA hanya mengatur terbatas saja, yaitu aspek teknis administratif saja. Kalau berkaitan dengan hak, maka undang-undang harus mengaturnya.

Selain itu, jika kita kembali kepada fungsi MK yang sebenarnya yaitu sebagai *negative legislator*⁷² maka putusan yang bersifat mengatur seperti ini seharusnya tidak dilakukan oleh MK karena memang bukan menjadi

⁷¹ Wawancara dengan Jimly Asshiddiqie pada tanggal 10 April 2011 melalui website www.jimly.com.

⁷² Bagi Hans Kelsen, lembaga peradilan yang berwenang membatalkan suatu undang-undang atau menyatakan suatu undang-undang tidak mengikat secara hukum – memiliki *legislative function* atau fungsi legislatif. Takkala *constitutional court* menguji undang-undang, maka mahkamah merupakan *negative legislator*. “*The annulment of a law is a legislative function, an act – so to speak – of legislative function. A court which is competent to abolish law – individually or generally – functions as a negative legislator.*” Tim Penyusun Buku Jejak Langkah Pelaksanaan Tugas Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH, *Op., Cit.*, hlm. 108.

kompetensinya tetapi merupakan kewenangan lembaga legislatif (DPR) sebagai lembaga yang berfungsi sebagai *positive legislator*.⁷³

⁷³ Takkala *constitutional court* adalah *negative legislator*, maka parlemen yang memproduksi undang-undang dinamakan *positive legislator*. *Ibid.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah penulis uraikan pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Alasan pengajuan pengujian formil atas UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung oleh para pemohon karena menganggap DPR dalam proses pembentukan UU ini telah melanggar prosedur pembentukan undang-undang yaitu: (i) rapat pengambilan keputusan dalam pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung tidak mencapai kuorum karena jumlah anggota dewan yang hadir dalam rapat paripurna DPR tidak memenuhi ketentuan Pasal 206 Peraturan Tata Tertib DPR RI . (b) berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan Pemohon dalam berbagai publikasi yang dilakukan oleh beberapa media massa menunjukkan bahwa penyusunan dan pembahasan RUU *a quo* tertutup sehingga pembahasan undang-undang *a quo* melanggar prinsip keterbukaan, dan (c) Pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 205 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI.

2. Dalam putusannya, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terbukti dalam proses pembentukannya bertentangan dengan UUD 1945, namun demi asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum, Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut tidak perlu dinyatakan sebagai undang-undang yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut penulis, pertimbangan majelis hakim tersebut kurang tepat karena beberapa alasan sebagai berikut:
 - a. Putusan tersebut telah memunculkan ambiguitas dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Seharusnya sesuai dengan Pasal 57 ayat (2) UU MK, ketika MK menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
 - b. Majelis Hakim MK telah mencampuradukkan antara pengujian formil dan materiil dalam perkara ini dengan berpendapat bahwa UU *a quo* lebih baik isinya daripada UU sebelumnya, dan hal ini dijadikan salah satu dasar bagi MK untuk tidak menyatakan UU *a quo* yang telah melanggar UUD 1945 namun tetap dinyatakan

konstitusional. Seharusnya MK dalam pengujian formil tidak mempertimbangkan isi/materi daripada UU tersebut.

- c. Putusan MK ini sangat subjektif dan tidak bisa nilai secara pasti berdasarkan alat ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku karena argumentasi asas kemanfaatan yang dipakai oleh Majelis Hakim MK tidak dijelaskan secara spesifik merujuk ke pasal, ayat, atau bagian mana dalam UUD 1945 sehingga UU *a quo* yang secara jelas dan nyata terbukti telah melanggar UUD 1945 dalam proses pembuatannya tetap harus dinyatakan konstitusional.

B. Saran

1. Perlu diatur mengenai sanksi yang tegas terhadap para anggota DPR yang melanggar terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI (yang sebenarnya dibuat oleh dirinya sendiri) agar peraturan yang ada bisa dipatuhi. Selain itu perlu untuk memberdayakan Badan Kehormatan DPR dengan memberikan kewenangan yang lebih tegas dalam menindak setiap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR.
2. Perlu adanya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur lebih rigid, rinci dan tegas mengenai hukum acara MK. Selain itu perlu ditambahkan sanksi atau akibat hukum atas putusan MK yang melanggar terhadap ketentuan hukum acara yang mengaturnya tersebut.

Daftar Pustaka

Buku-buku

Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Agus Wahyudi, dkk (edt), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Amiroeddin Sjarif, 1997, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta.

Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI-Press, Jakarta.

B. Arief Sidharta, dkk (edt), 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak (Sebuah Tanda Mata Bagi 70 tahun Prof. Dr. Ateng Syafruddin, SH)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, Ctk. Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2005, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Ctk. Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.

_____, 1995, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM- Universitas Islam Bandung, Bandung.

_____, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.

Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT Grafindo Persada, Jakarta.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2007, *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10 tahun 2004)*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.

- Charles Himawan, 2003, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 2000, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, edisi kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Dian Rositawati, 2005, *Seri Bahan Bacaan Kursus Ham untuk Pengacara X Tahun 2005*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.
- Erman Rajagukguk, 2009, *Yustisia: Negara dan Masyarakat*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Faried Ali, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Firmansyah Arifin dan Julius Wardi (edt), 2003, *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, KRHN, Jakarta.
- H.A.S. Natabaya, 2008, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, SH., LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH. M.C.L Wakil Ketua MK*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung.
- Hermawan Sulistyono dan Erwin Sugiarto (edt), 2003, *Meniti Partisipasi Publik*, Kantor Bantuan Hukum (KBH) Lampung, Lampung.
- I Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, P.T. Alumni, Bandung.
- I Made Leo Wiratma, dkk (edt), 2007, *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*, CSIS, Jakarta.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta.

- J.C.T. Simorangkir, 1988, *Hukum dan Konstitusi Indonesia (Karangan Tersebar: Jilid III)*, Haji Masagung, Jakarta.
- Jazuni, 2005, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kedua, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2005, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2004, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2002, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta.
- _____, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta.
- Joeniarto, 1991, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, ctk. Kedua, liberty, Yogyakarta.
- Joeniarto, 1982, *Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Negara yang Tertinggi*, Bina Aksara, Jakarta.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2010, *Tokoh-Tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum dari Zaman Yunani Kuno Sampai Abad Ke-20*, Nuansa, Bandung.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- M. Solly Lubis, 2009, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung.

- _____, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, ctk. Keempat, Mandar Maju, Bandung.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Maruarar Siahaan, 2005, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Ctk. Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- _____, 1981, *Partisipasi dan Parpol*, Bunga Rampai, Gramedia, Jakarta.
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (edt), 1993, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- _____, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, ctk. Ketujuh. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mohammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Nukhtoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Oemar Senoadji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta.
- Padmo Wahjono, 1991, *Membudayakan Undang-Undang Dasar*, Ind-Hill-Co, Jakarta.
- _____, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind. Hill Co, Jakarta.

- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Ctk. Kelima, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- _____, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Philipun M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1979, *Perundang-Undangan Dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung.
- Refly Harun (edt), 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ronny Sautma Hotma Bako, 1999, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Ctk. Kedua, Penerbit Kompas, Jakarta.
- _____, 2000, *Ilmu Hukum*, ctk. Kelima, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soehino, 1985, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 145 adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang.
- Soimin, 2009, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Sri Soemantri, 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, edisi kedua, Penerbit P.T. Alumni, Jakarta.

- Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting), 2008, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum (Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Arief Sidharta, SH)*, PT Refika Aditama, Bandung, Oktober.
- Sri Wardah dan Bambang Sutiyoso, 2007, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta.
- Sulityowati Irianto dan Shidarta (edt), 2009, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Syaiful Watni, dkk (edt), 2007, *Pengkajian Hukum Tentang Masalah Hukum Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta.
- Theo Huijbers, 1988, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, ctk. kelima, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Tim Penyusun Buku Jejak Langkah Pelaksanaan Tugas Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH, 2008, *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum: Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, SH*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Wirjono Prodjodikoro, 1974, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk. Kedua, Dian Rakjat, Jakarta.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Putusan Pengadilan dan Peraturan Perundang-undangan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Perkara Permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ringkasan Permohonan Perkara Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Undang-undang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Surat Badan legislasi DPR RI Nomor 126/BALEG/DPR RI/X/2007 tentang Peyampaian Usul Inisiatif Badan Legislasi DPR RI atas RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menegaskan bahwa, “Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang”.

Jurnal dan Disertasi

Ridwan, Problematika Asas Legalitas Hukum Administrasi Negara dalam Negara Hukum Indonesia, *Jurnal Hukum dan Keadilan Vol. 3. No. 3*. Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2000.

Sri Hariningsih, Komentar Singkat terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol. 1, No.2 – September 2004, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman dan HAM RI.

Suparman Marzuki, Politik Hukum Hak Asas Manusia (HAM) di Indonesia di Era Reformasi: Studi Tentang Penegakan Hukum HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu, 2010, *Ringkasan Disertasi*, Program Doktor (S3) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Supri Na'a, Ruang Lingkup Materi Muatan (*Het Onderwept*) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Rangka Penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah, 2003, *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.

Makalah dan Website

A. Hamid S Attamimi, Teori Peundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman. *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 25 April 1992.

Abdul Bari Azed, Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman. *Makalah*, disampaikan pada Seminar mengenai “Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman” diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional, Yogyakarta, 7 September 2006.

Jimly Asshiddiqie, Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, dan Keberdayaan Masyarakat Madani, *Makalah*, Disampaikan dalam forum Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia I, di Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000.

Paulus Effendi Lotulung, Yurisprudensi dalam Perspektif Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia, *Pidato Pengukuhan Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan Sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan*, Bogor, 24 September 1994.

Sri Hariningsih, Jenis dan Fungsi Sertamaterimuatan Peraturan Perundang-Undangan, *Makalah*, Disampaikan Pada Pelatihan Perancangan Perundang-Undangan tahap III Kerjasama Kementerian Hukum dan HAM RI Dengan *Center For International Legal Cooperation (CILC)* Belanda Jakarta, 25 Januari 2010.

Suhariyono AR, Proses Legislasi dalam Pengembangan Sistem hukum, terdapat dalam www.legalitas.org, diakses tanggal 24 Januari 2011.

T. Saiful Bahri, Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat dalam <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>, terakhir diakses 1 April 2011.

Kurnaedi, Undang-undang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU): Suatu Tinjauan dari Aspek Filosofis, Yuridis, Sosiologis dan Politis, terdapat dalam <http://www.bpkp.go.id/unit/Pusat/artikel3.pdf>, terakhir diakses tanggal 7 April 2011.

Terdapat dalam, <http://www.jimly.com/pemikiran/view/18>. terakhir diakses tanggal 24 Februari 2011.

http://www.scbdp.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=58&Itemid=147, terakhir diakses tanggal 10 April 2011.

<http://www.jimly.com/pemikiran/view/18>. terakhir diakses tanggal 24 Februari 2011

Ida Zuraida, Teknik Penyusunan Peraturan Daerah Sesuai UU PDRD, terdapat dalam, <http://bppk.depkeu.go.id/webpajak/index.php/wawasan-ilmiah/artikel/1084-teknik-penyusunan-peraturan-daerah-sesuai-uu-pdrd>, terakhir diakses Tanggal 23 Maret 2011.

<http://www.jimly.com/pemikiran/view/18>. Terakhir diakses tanggal 24 Februari 2011

Suripto, Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang (*Judicial Review*), terdapat dalam http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=518, terakhir diakses tanggal 5 April 2011.

<http://po-box2000.blogspot.com/2010/12/ilmu-perundang-undangan.html>, terakhir diakses tanggal 15 April 2011.