

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD Tahun 1945) telah melahirkan sebuah lembaga baru dengan kewenangan khusus yang merupakan salah satu bentuk *judicial control* dalam kerangka sistem *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan.¹ Lembaga tersebut merupakan salah satu lembaga negara yang bergerak di dalam ranah penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia, selain Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, yaitu lembaga Mahkamah Konstitusi, melalui UUD Tahun 1945 Pasal 24 ayat (2), yang menyatakan:

“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.”

Dikatakan di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi² sebagaimana yang telah dirubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi,³ bahwa Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

¹ Bandingkan: Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 1.

² Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 4958.

³ LNRI Tahun 2011 Nomor 70.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga merupakan tempat bagi warga masyarakat pencari keadilan atau *justitiabelen (justice seekers)* dalam mencari keadilan sesuai dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi yang termaktub di dalam UUD Tahun 1945 yaitu pasal 24C ayat (1).⁴ Kewenangan tersebut pada perkembangannya ditambah lagi dengan kewenangan untuk memutus perselisihan hasil Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁵ Pasal 236C ayat (1).⁶

Selanjutnya, melalui Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga diberikan kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Hal tersebut berdasar pada Pasal 86 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa: “*Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini*”. Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, maka Mahkamah Kontitusi membentuk aturan-aturan yang diperlukan bagi kelancaran tugas dan wewenangnya melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).

⁴Empat kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut, yaitu Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

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

⁵ LNRI Tahun 2008 Nomor 59.

⁶ Menyatakan bahwa :

“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Keberadaan PMK ini selanjutnya diakui di dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.⁷ Namun, undang-undang ini tidak menyebutkan kedudukan PMK di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian ditambahkan melalui Pasal 8 ayat (1) bahwa Jenis Peraturan Perundang-Undang selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Namun dari pengaturan-pengaturan yang ada tersebut, tidak ada yang menyebutkan secara jelas letak kedudukan PMK di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tidak hanya itu, PMK

⁷ LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234.

juga digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam rangka menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman atau fungsi peradilan (*rechtsprekende functie*). Mahkamah Konstitusi mengatur mengenai pedoman beracara di Mahkamah Konstitusi yang ditujukan bagi masyarakat umum sebagai subjek-subjek hukum (*legal subjects*) yang tengah beracara di Mahkamah Kontitusi melalui PMK.

Pada dasarnya ketentuan mengenai pedoman beracara di Mahkamah Konstitusi telah diatur dengan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yaitu pada Bab V mengenai Hukum Acara yang terdiri dari Pasal 28 sampai dengan Pasal 85, yang secara berturut-turut membahas: bagian pertama tentang hal umum; bagian kedua tentang pengajuan permohonan; bagian ketiga tentang Pendaftaran Permohonan dan Penjadwalan Sidang; bagian keempat tentang Alat Bukti; bagian kelima tentang Pemeriksaan Pendahuluan; bagaian keenam tentang Pemeriksaan Persidangan; bagian ketujuh tentang Putusan; bagian kedelapan tentang Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar; bagian kesembilan tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh Undang-Undang Dasar; bagian kesepuluh tentang Pembubaran Partai Politik; bagian kesebelas tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum; serta bagian kedua belas tentang Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Namun dari beberapa literatur dan artikel yang membahas mengenai Mahkamah Konstitusi terutama mengenai hukum acara, menyatakan bahwa ketentuan di dalam undang-undang tersebut belum lengkap sehingga diperlukan peraturan di luar undang-undang untuk mengaturnya. Seperti yang dikutip dari salah satu literatur mengenai Mahkamah Konstitusi, Maruarar Siahaan melalui Prakata *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, menyatakan bahwa

pengaturan tersebut, diakui sendiri oleh pembuat undang-undangnya masih sangat sumir. Oleh karena itu, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi memberikan mandat kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyusun lebih lanjut aturan-aturan hukum acara yang diperlukan untuk kelancaran penyelenggaraan kewenangannya.⁸ Dan di salah satu blog yang membahas khusus membahas mengenai hukum: *Law Community "Wajah Hukum Indonesia"*, menyebutkan bahwa hal yang perlu diperbaiki dalam kaitannya dengan Mahkamah Konstitusi adalah terkait dengan hukum acara Mahkamah Konstitusi yang belum jelas, sehingga perlu dibuatnya suatu undang-undang yang mengatur tata cara berperkara di Mahkamah Konstitusi, mengingat selama ini pengaturannya masih menggunakan pedoman dari Mahkamah Konstitusi.⁹

Hal ini diperkuat oleh pendapat para ahli Tata Negara Indonesia mengenai materi muatan PMK. Pendapat pertama dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,¹⁰ bahwa PMK merupakan salah satu bentuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan peraturannya sendiri yang berfungsi mengatur secara internal demi tercapainya tujuan kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut UUD Tahun 1945. Sedangkan Maruarar Siahaan¹¹ menyatakan, PMK merupakan aturan teknis kenegaraan sebagai penyempurna ketentuan-ketentuan beracara di Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya masih terdapat banyak kekosongan.

Bahkan, penegasan mengenai ketidaklengkapan ini juga dapat dilihat dari ketentuan di dalam Pasal 86 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sebagai dasar dikeluarkannya PMK. Ketentuan Pasal 86 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi ini juga dapat berarti bahwa Undang-Undang

⁸ Maruarar Siahaan, *op.cit.* hlm. vii.

⁹ Dikutip dari <http://wonkdermayu.wordpress.com/artikel-2/wajah-hukum-indonesia/> diakses pada tanggal 10 Juli 2012 pukul 19.43 WIB.

¹⁰ Bandingkan: Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 18.

¹¹ Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hlm. vii-2.

Mahkamah Konstitusi yang telah ada nyatanya masih belum sempurna dan membutuhkan penyempurnaan yang lebih lanjut.

Sehingga, berdasarkan pendapat Ahli serta melihat ke dalam Pasal 7 dan 8 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 dan ketentuan di dalam Pasal 86 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, terdapat beberapa ketimpangan yang patut untuk diperhatikan, antara lain:

1. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara, khususnya PMK, walaupun telah diakui keberadaannya namun ternyata tidak diketahui letak kedudukannya di dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
2. PMK yang secara teori seharusnya hanya bersifat dan berlaku bagi internal kelembagaan, namun pada kenyataan ternyata materi muatan yang terkandung di dalam PMK banyak yang bersentuhan langsung dengan subjek-subjek hukum di luar Mahkamah Konstitusi, yaitu pada pedoman beracara di Mahkamah Konstitusi;
3. Pembentukan PMK yang didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 86 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi merupakan norma penyempurna dari ketidaklengkapan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, serta atas dasar pembentukan yang dinilai terburu-buru¹². Namun, setelah hampir satu dasawarsa Mahkamah Konstitusi berdiri, berdasarkan kedua alasan tersebut dapat dijadikan kajian mengenai kelayakan terus dipertahankannya pedoman beracara yang diatur dengan PMK.

¹² *Ibid.*

Memang hingga saat ini studi maupun penelitian yang membahas mengenai hierarki Peraturan Perundang-Undangan juga mengenai Mahkamah Konstitusi memang telah banyak, khususnya mengenai Mahkamah Konstitusi yang diantaranya berkisar pada hak, kewajiban, dan kewenangan Mahkamah Konstitusi, serta kewajiban dalam hal *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, diantaranya Maria Farida Indrati Soeprapto dalam disertasinya yang membahas mengenai peraturan perundang-undangan, yaitu *Kedudukan dan Materi Muatan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, peraturan Pemerintah, Dan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Di Republik Indonesia*,¹³ serta thesis yang dibuat oleh Iwan Satriawan yang membahas mengenai hak sekaligus kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam hal *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu *Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study*.¹⁴ Meskipun demikian, nyatanya hingga saat ini belum ada penelitian yang membahas secara spesifik mengenai Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi di dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia serta mengenai materi muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketimpangan-ketimpangan yang telah diuraikan di atas, juga dengan melihat banyaknya materi yang seharusnya diatur dalam Undang-Undang justru diatur dengan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan Ilmu Perundang-Undangan, maka peneliti merasa perlu melakukan kajian lebih mendalam mengenai kedudukan serta penataan kembali bentuk peraturan perundang-undangan, khususnya mengenai kedudukan dan pemetaan PMK berdasarkan teori Hukum Tata Negara dan Teori Perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut,

¹³Maria Farida Indrati Soeprapto, Disertasi : *Kedudukan dan Materi Muatan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, peraturan Pemerintah, Dan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Di Republik Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002).

¹⁴ Iwan Satriawan, *Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study, Thesis of Master Degree*, (Malaysia: International Islamic University, 2003).

peneliti kemudian akan menyampaikan analisis peneliti dalam bentuk skripsi yang berjudul, **“Rekonstruksi Peraturan Mahkamah Konstitusi (Telaah Ketatanegaraan Terhadap Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi)”**

1.2. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1.2.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, peneliti merumuskan permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah kedudukan PMK dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan ?
2. Bagaimanakah pemetaan materi muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) yang sesuai dengan ilmu Perundang-Undangan?

1.2.2 Ruang Lingkup

Penelitian ini berada di dalam bidang Hukum Tata Negara pada umumnya, dan lebih dikhususkan lagi pada lingkup kelembagaan negara yang akan membahas mengenai kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemetaan materi muatan PMK yang sesuai dengan Ilmu Perundang-Undangan.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka menambah Ilmu Pengetahuan Ketatanegaraan khususnya bertujuan untuk mengetahui:

1. Kedudukan PMK dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

2. Pemetaan materi muatan PMK yang sesuai dengan ilmu perundang-undangan;

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum, khususnya di dalam Hukum Tata Negara, dalam rangka memberikan penjelasan mengenai kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan serta pemetaan materi muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang sesuai dengan Ilmu Perundang-Undangan.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi rekan-rekan mahasiswa selama mengikuti program perkuliahan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Lampung mengenai kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta pemetaan materi muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang sesuai dengan Ilmu Perundang-Undangan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan kajian bagi pemerintah khususnya bagi lembaga penyelenggara negara dalam mengkaji kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta sebagai kajian untuk mengharmoniskan bentuk peraturan dengan materi muatannya, khususnya PMK.