

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia memberlakukan sistem kekuasaan kehakiman menggunakan sistem satu atap atau *one roof system*, tepatnya pada tahun 1999. Ketentuan itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman Pasal 11, dimana isi dari pasal tersebut kembalinya semua badan peradilan kepada Mahkamah Agung atau dikenal dengan *one roof system*.¹ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman kemudian diganti dengan undang-undang terbaru dan lebih relevan yaitu Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Hadirnya Mahkamah Konstitusi di dalam sistem kekuasaan kehakiman sendiri tidak terlepas dari pemberlakuan sistem satu atap pada masa itu. Pembentukan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang isinya menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung, sehingga Undang-Undang ini mengatur pula peralihan dari perkara yang ditangani Mahkamah Agung setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi.²

Mahkamah Konstitusi kemudian lahir melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar NRI 1945. Pasal 24 ayat (2) berbunyi “*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di*

¹ <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/2847/mahkamah-agung-dalam-dinamika-perubahan> diakses pada tanggal 21 September 2021

² <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2003/24TAHUN2003UUPenj.htm> diakses pada tanggal 21 September 2021

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”³ Maka sesuai dengan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar NRI 1945, Mahkamah Agung bukan lagi menjadi pelaku tunggal kekuasaan kehakiman. Tepat pada tanggal 13 Agustus 2003, UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disahkan oleh Presiden (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316)⁴ maka Mahkamah Konstitusi resmi menjadi lembaga yudikatif yang melaksanakan kekuasaan kehakiman dimana kedudukannya sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung.

Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman kedua lembaga yudikatif ini sama-sama memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan atau lebih dikenal dengan istilah *judicial review*. *Judicial review* sendiri bukan hanya sebagai bentuk kewenangan suatu lembaga semata, melainkan sebagai bentuk mekanisme kontrol atas peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan dengan kualitas rendah ataupun peraturan perundang-undangan yang dapat merugikan hak-hak warga negara.⁵ Selain sebagai bentuk mekanisme kontrol, *judicial review* juga berguna untuk melindungi konstitusi dari penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh badan legislatif dan tindakan yang diambil oleh eksekutif. Kewenangan *judicial review* hadir dari berkembangnya gagasan modern mengenai negara hukum demokratis. Secara

³<https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/It5c7371c8c0876/perubahan-ketiga-undang-undang-dasar-1945/document> diakses pada tanggal 21 September 2021

⁴ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11766> diakses pada tanggal 21 September 2021

⁵ Mohammad Mahrus Ali, 2015, *Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 1, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk12110>

teoritik memiliki tujuan: *Pertama*, mencegah warga negara dari dominasi kekuasaan atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh lembaga negara, serta menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Kedua*, menjamin dan melindungi agar setiap warga negara terlindung dari penyalahgunaan kekuasaan yang dapat mencedraai hak-hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi.

Kedua lembaga yudikatif; Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung memiliki porsi yang berbeda dalam menjalankan kewenangan yang sama. Seperti yang tertuang dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 24A ayat (1), “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*”. Pasal 24C ayat (1), “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”.

Mekanisme *judicial review* di Indonesia, dimana Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung melaksanakan satu kewenangan berdampak adanya potensi munculnya beragam persoalan dan konflik hukum baru. Apabila melihat perjalanan ke belakang, konflik yang terjadi antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung terkait imbas dari dualisme *judicial review* sudah pernah terjadi. Salah satu contoh konflik hukum antara putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah putusan yang saling bertentangan terkait legalitas calon anggota Dewan Perwakilan Daerah berasal dari pengurus (fungsionaris)

partai politik.⁶ Putusan yang dikeluarkan oleh kedua lembaga yudikatif itu sangat kontras. Dalam putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018, Mahkamah Konstitusi memutuskan pengurus partai politik tidak bisa mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD. Sedangkan Mahkamah Agung dengan putusannya Nomor 65 P/HUM/2018, memutuskan pengurus partai politik bisa mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD pada pemilu 2019.⁷

Adanya konflik hukum tersebut tentu saja menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan secara khusus dan masyarakat secara umum. Persoalan rumit lain yang selanjutnya dihadapi di dalam dualisme *judicial review* adalah ketika dilakukan *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, namun produk hukum tersebut tidak bertentangan secara langsung dengan Undang-Undang sebagai batu ujinya melainkan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar.⁸ Hal tersebut menjadikan kerancuan dalam menentukan subjek pengujian dalam melaksanakan *judicial review*.

Dualisme *judicial review* di Indonesia, antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dikhawatirkan akan terus menciptakan konflik hukum dan persoalan baru. Apabila disandarkan pada Teori *Stufenbau* atau dikenal juga dengan Teori Piramida (*Stufentheory*) yang dipelopori oleh Hans Kelsen dan dikembangkan oleh Hans Nawiasky, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak bisa dipisahkan begitu saja dari konstitusi maka dari itu hak uji pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus diberikan

⁶ Tenri Wulan Aris, 2020, *Urgensi Judicial Review Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1 No. 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.33387/dejure.v1i2.1930>

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 dan Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018

⁸ Aris, op. cit. hlm 143.

kepada Mahkamah Konstitusi.⁹ Adapun perbedaan penggunaan istilah “atap” dengan “pintu” pada pengintegrasian ini adalah istilah satu pintu merujuk pada semua bentuk pelayanan akan terintegrasi dalam satu kesatuan proses baik dari tahapan awal hingga tahap penyelesaiannya.

Dampak dari dualisme *judicial review* di Indonesia dikhawatirkan akan terus menimbulkan konflik hukum serta persoalan baru, sebab bukan hal yang mustahil terjadinya persinggungan normatif secara vertikal yang hasilnya kontradiktif.¹⁰ Hal ini sangat mungkin terjadi apabila didalam praktiknya Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung menggunakan pola hukum yang berbeda dalam menguji peraturan perundang-undangan terkait, yang berujung pada putusan yang mencolok atau saling bertentangan. Oleh sebab itu demi menghindari dampak dari dualisme *judicial review* berupa konflik hukum antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, digaungkan sebuah gagasan yaitu menyatupadukan *judicial review* secara utuh di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dalam hal ini merupakan lembaga pengawal konstitusi.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penulis mencoba menelitinya lebih lanjut dalam sebuah skripsi dengan judul: **“Pengintegrasian Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Satu Atap di Bawah Mahkamah Konstitusi”**.

B. Rumusan Masalah

1. Apa urgensi pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi?

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan ke-6, Kanisius: Yogyakarta, hlm 41 dan 44.

¹⁰ Aris, op. cit. hlm 144

2. Bagaimana mewujudkan pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka ruang lingkup penelitian dibatasi pada kedudukan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi dalam melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan secara utuh dan terintegrasi kedepannya.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui bentuk pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui cara dalam mewujudkan pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi.

2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada berbagai pihak antara lain :

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pengembangan ilmu pengetahuan, terutama perkembangan ilmu hukum.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan sebagai masukan bagi lembaga yudikatif di Indonesia secara khusus Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang sama-sama memiliki kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan serta MPR RI sebagai lembaga

negara yang memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada skripsi ini adalah yuridis normatif yaitu dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹¹ Soerjono Soekanto memberikan pandangan terhadap definisi pendekatan yuridis normatif sebagai sebuah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka atau dinamakan penelitian hukum kepustakaan.¹² Maka skripsi ini merupakan penulisan kepustakaan, didasari pada metode tersebut sesuai dengan obyek yang dibahas.

2. Pendekatan Masalah

Penulisan dalam penelitian ini menggunakan dua metode dalam pendekatan masalahnya, yaitu:

a. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan dengan menelaah kasus-kasus berkaitan dengan penelitian ini.

b. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian.

¹¹ Amirudin dan Zinal Asikin, 2018, *Pengantar Metode Penelitian Hukum, Cetakan 10*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 118

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan 19*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 13.

3. Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder. Berkaitan dengan data sekunder yang digunakan, bahan hukum yang dipakai dalam penulisan skripsi ini ada tiga. Ketiga bahan hukum tersebut meliputi:

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa bahan hukum primer yakni:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;
 - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;
 - 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung;
 - 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
 - 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder yang dipergunakan dalam skripsi ini adalah bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan bacaan dari bahan hukum primer berupa buku, artikel, jurnal yang berkaitan dengan judul.
- c. Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan penunjang lain yang ada keterkaitan dengan pokok-pokok rumusan permasalahan, memberikan kejelasan terhadap apa isi informasi, dan penjelasan terhadap bahan

hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus dan bahanbahan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang dimaksud di atas, penulis akan menggunakan data melalui studi kepustakaan (*library research*) yang berkaitan dengan penelitian ini yang sesuai dengan kajian tersebut di atas yang meliputi beberapa hal :

- a. Menseleksi data yang didapat sesuai dengan pokok permasalahan pada penelitian ini;
- b. Mengelompokkan data yang diperoleh sesuai dengan pokok bahasan;
- c. Menyusun data secara sistematis agar memudahkan untuk menganalisa data.

5. Teknik Analisa Data

Untuk mencapai tujuan penulisan maka teknik analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif, menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara rinci dan sistematis untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif, untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.¹³

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan 4, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 118