

**PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS NORMA BERDASARKAN
PRAKTIK PELAKSANAAN NORMA PADA MAHKAMAH KONSTITUSI**

*(Studi Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang
Pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional)*

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat- Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

Wafia Silvi Dhesinta

105010113111006



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS NORMA BERDASARKAN PRAKTIK PELAKSANAAN NORMA PADA MAHKAMAH KONSTITUSI (STUDI ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 05/PUU-X/2012 TENTANG PEMBUBARAN RINTISAN SEKOLAH BERTARAF INTERNASIONAL)

Identitas Penulis :

- a. Nama : **Wafia Silvi Dhesinta R.**
- b. NIM : **105010113111006**
- c. Konsentrasi : **Hukum Tata Negara**

Jangka waktu Penelitian: 4 bulan

Disetujui pada tanggal : 3 Februari 2014

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. M. Ali Safa'at, SH.MH
19760815 1993 1 003

Herlin Wijayanti, SH. MH
19601020 198601 2 001

Mengetahui,
Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Herlin Wijayanti, SH. MH
19601020 198601 2 001

HALAMAN PENGESAHAN

**PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS NORMA BERDASARKAN
PRAKTIK PELAKSANAAN NORMA PADA MAHKAMAH KONSTITUSI
(STUDI ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
05/PUU-X/2012 TENTANG PEMBUBARAN RINTISAN SEKOLAH
BERTARAF INTERNASIONAL)**

Oleh :
WAFIA SILVI DHESINTA R.
105010113111006

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal: 6 Maret 2014

Ketua Majelis Penguji

Dr. M. Ali Safa'at, SH.M.H
NIP. 19760815 199903 1 003

Anggota

Anggota

Dr. Jazim Hamidi, SH.M.H
NIP. 19661116 199702 1 001

Ngesti Dwi Prasetyo, SH.M.Hum
NIP. 19781215 200501 1 001

Anggota

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Muhammad Dahlan, SH.M.H
NIP. 19800906 200812 1 002

Herlin Wijayanti, SH.M.H
NIP. 19601020 198601 2 001

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Sihabudin, SH.M.H
NIP. 19591216 198503 1 001

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Daftar Gambar	viii
Ringkasan	ix
Summary	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Sistematika Penulisan	15
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori Negara Hukum	16
B. Kajian Teori Konstitusi	20
C. Kajian Mengenai Hak Menguji (<i>Toetsingrecht</i>)	23
D. Kajian Mengenai Pengujian Konstitusionalitas	25
1. Pengujian Norma Hukum	25
2. Pengendalian Norma Abstrak	27
3. Pengendalian Norma Konkret	30
E. Konsep Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)	33
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	36
B. Pendekatan Penelitian	36
C. Jenis Data dan Sumber Bahan Hukum	38
D. Teknik Memperoleh Bahan Hukum	40
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	40
F. Definisi Konseptual	44

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Norma Hukum Sebagai Objek Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar	46
1. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan	46
2. Norma Hukum dan Struktur Lembaga	49
3. Pelaksanaan Norma Hukum dan Konflik Norma Hukum	52
4. Objek Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar	56
5. Objek Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam Perkara Nomor 05/PUU-X/2012	62
B. Penafsiran Dalam Pengujian Undang-Undang Pada Mahkamah Konstitusi	75
C. Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pengujian Undang-Undang yang Didasarkan Pada Praktik Pelaksanaan Norma	87
1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 6/PUU-VII/2009	87
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 7/PUU-VII/2009	94
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 18/PUU-XI/2013	98
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 27/PUU-IX/2011	101
D. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang Didasarkan Pada Praktik Pelaksanaan Norma	105
1. Hakim Dalam Mewujudkan Keadilan yang Substantif	105
2. Fungsi Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelindung Hak Konstitusional Warga Negara	110

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	117
B. Saran	122

DAFTAR PUSTAKA

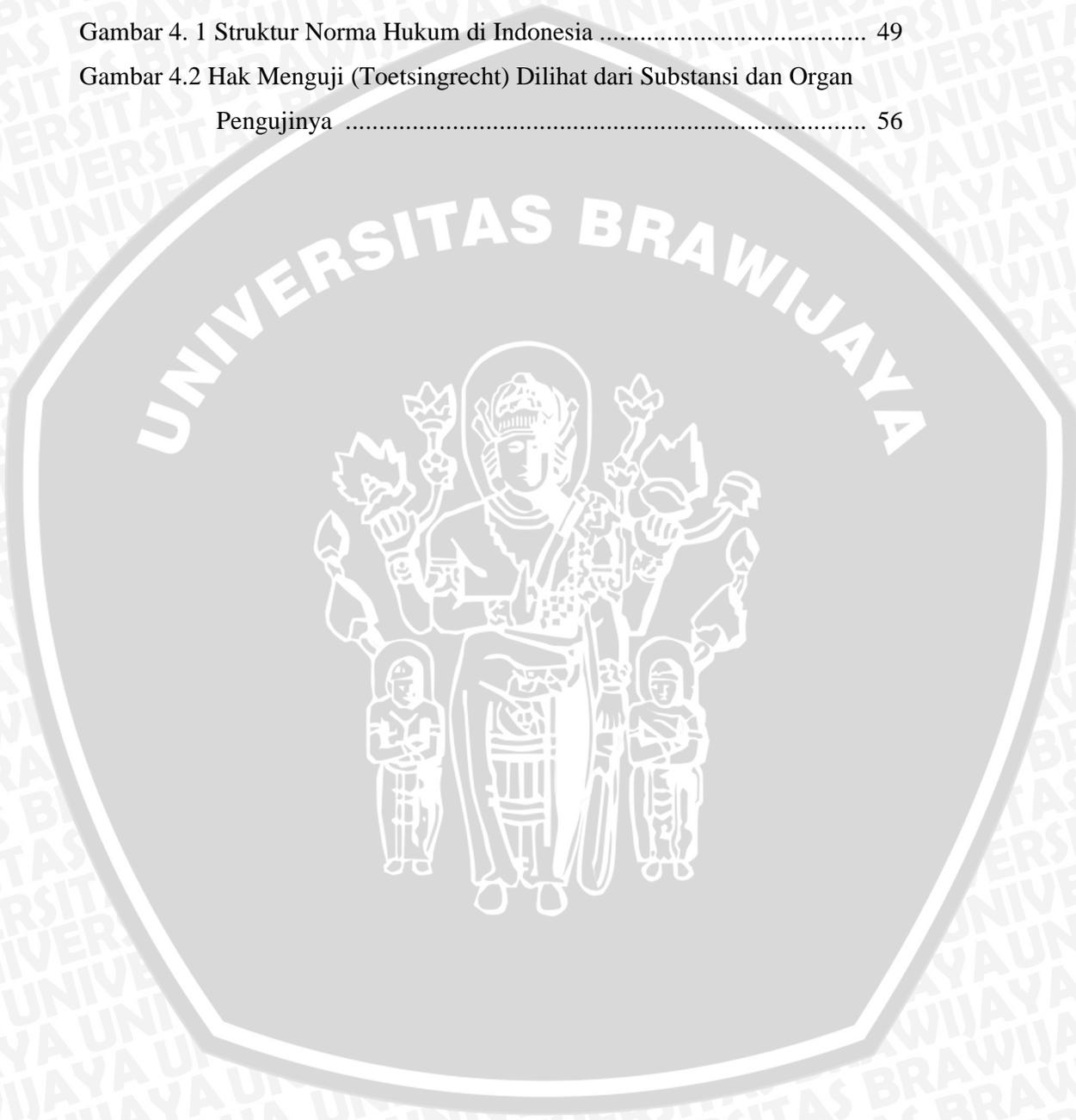
LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Proses Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap UUD NRI Tahun 1945 31

Gambar 4. 1 Struktur Norma Hukum di Indonesia 49

Gambar 4.2 Hak Menguji (Toetsingrecht) Dilihat dari Substansi dan Organ Pengujinya 56



KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya penulisan skripsi ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayanti, SH. MH, selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara yang juga sebagai Dosen Pembimbing Pendamping atas semangat, motivasi, saran dan kritikan yang sangat membangun.
3. Bapak Dr. M. Ali Safa'at, SH.MH, selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan, kesabaran dan ketelatenannya, juga atas saran-saran yang sangat membantu proses penulisan skripsi ini.
4. Direktorat Pendidikan Tinggi Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dengan memberikan beasiswa selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
5. Dosen-dosen pengajar Mata Kuliah Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, atas ilmu, motivasi dan semangat yang tidak ada habis-habisnya untuk dibagi.
6. Kedua orangtua penulis, Bapak Nurul Huda dan Ibu Anik Trisnowati, atas kerja keras, kesabaran, cinta kasih yang tiada henti diberikan. Penulis mohon maaf belum bisa menjadi putri yang membanggakan, namun penulis akan selalu berusaha untuk mewujudkannya.

7. Kakak penulis, Faisz Kasifalham, S.TP dan adik laki-laki penulis, M. Affan Farih Akmal, atas kebersamaan selama di rumah meskipun lebih banyak bertengkarnya.
8. Teman-teman terbaik selama menempuh perkuliahan, Gerynica Ayu, Lusitania Ramadhani, Anisa Maulida Prisani, Christina M, Ardisetyaning Cyntia, Ratna Ashari, atas ketersediaan waktu, perhatian, dan saling memaklumi. Nikmat Allah paling besar kiranya penulis rasakan karena mengenal sosok-sosok seperti kalian.
9. Teman konsentrasi sepejuangan, Annisha P. Andini, atas motivasi dan semangatnya yang tiada henti, penulis sangat berterimakasih. Semoga jalinan silaturahmi kita tidak pernah putus.
10. Teman-teman Konsentrasi Hukum Tata Negara, Agung, Ganjar, Rahmad Syafaat, Rahmad Hadjarati, Ade, Zihan, Iis, Nazim, Fajar, Krisno, Ali, Risfa, atas ilmu yang selalu dibagi bersama. Semoga kita selalu menjadi orang-orang yang berguna bagi orang-orang di sekitar kita.
11. Teman-teman penghuni kost, Mbak Suci, Anggi, Ina, Anggun, Putri, Titis, Tiyas, sudah bersedia menjadi penghibur dan teman saat mengerjakan skripsi hingga larut malam.
12. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

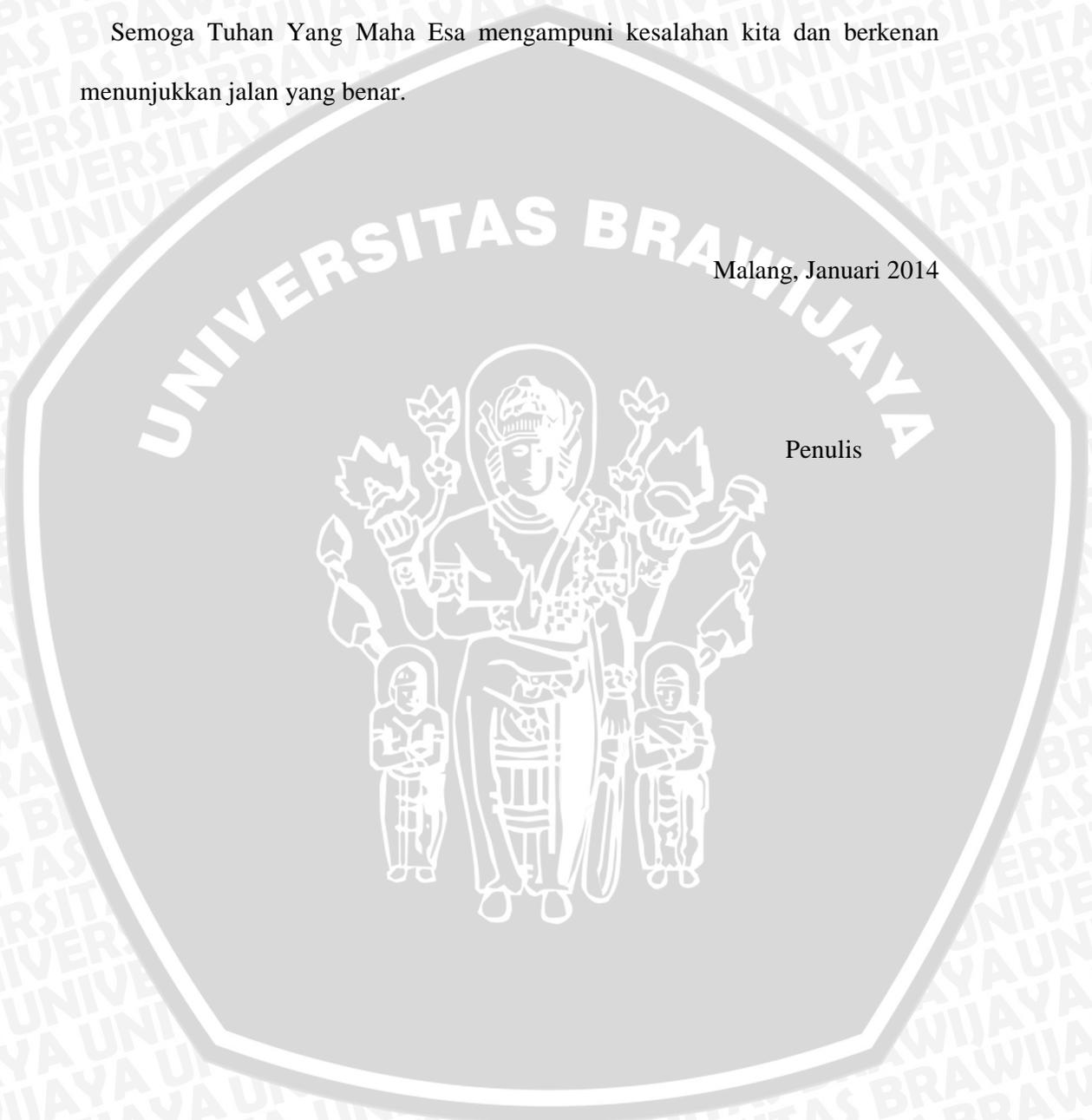
Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata, penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Januari 2014

Penulis



RINGKASAN

Wafia Silvi Dhesinta R, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Januari 2014, PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS NORMA BERDASARKAN PRAKTIK PELAKSANAAN NORMA PADA MAHKAMAH KONSTITUSI (STUDI ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 05/PUU-X/2012 TENTANG PEMBUBARAN RINTISAN SEKOLAH BERTARAF INTERNASIONAL), Dr. M. Ali Safa'at SH.MH, Herlin Wijayanti, SH.MH

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan Pengujian Konstitusionalitas Norma Berdasarkan Praktik Pelaksanaan Norma. Pilihan judul tersebut dilatar belakangi oleh adanya pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) khususnya Pasal 50 ayat (3) yang mengamanatkan kepada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk melaksanakan suatu sistem pendidikan dengan taraf internasional. Pelaksanaan sistem pendidikan dengan taraf internasional atau RSBI tersebut pada praktiknya di lapangan ternyata menimbulkan permasalahan yang mengancam hak-hak konstitusional masyarakat dalam pemerolehan pendidikan yang adil dan bermutu. Parahnya lagi, pelaksanaan sistem RSBI yang telah berjalan hampir satu dekade melahirkan adanya diskriminasi dan kastanisasi dalam dunia pendidikan. Berdasarkan permasalahan akan pelaksanaan sistem RSBI tersebut, Mahkamah Kontitusi mengabulkan untuk keseluruhan permohonan pemohon yang menginginkan dihapusnya sistem RSBI. Dalam Putusan Nomor Perkara 05/PUU-X/2012 terdapat pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Ahmad Sodiki yang menyatakan bahwa pengujian undang-undang yang dimohonkan oleh pemohon bukanlah merupakan permasalahan mengenai konstitusionalitas norma, namun pengujian pelaksanaan dari praktik norma yang tidak tepat. Apabila pelaksanaan praktik norma yang dipermasalahkan maka kewenangan pengujiannya bukanlah di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan hal tersebut di atas, skripsi ini mengangkat rumusan masalah: (1) Apakah dasar melatarbelakangi pengujian UU Nomor 20 Tahun 2003 adalah merupakan praktik pelaksanaan norma? (2) Adakah putusan Mahkamah Konstitusi yang lain yang didasarkan atas praktik pelaksanaan norma? (3) Bolehkah Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara pengujian undang-undang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma?

Kemudian penulisan skripsi ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Bahan hukum primer, seunder dan tersier yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif yakni metode analisis data deskriptif yang mengacu pada masalah tertentu dan dikaitkan dengan pendapat para pakar hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari hasil penelitian berdasarkan metode di atas, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa dasar yang melatarbelakangi adanya pengujian

pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 adalah memang benar merupakan praktik pelaksanaan norma yang terjadi dalam pelaksanaan sistem RSBI. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian tersebut karena hak konstitusional pemohon telah dirugikan oleh keberlakuan Pasal 50 ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2003 tersebut. Kerugian yang diderita oleh pemohon juga bersifat spesifik, aktual dan potensial serta adanya hubungan sebab akibat yang nyata antara kerugian yang diderita oleh pemohon dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian tersebut karena suatu pembuatan norma merupakan suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi merupakan dasar pembuatan norma yang lebih rendah. Selain itu, perkembangan pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi menganut hukum progresif yang tidak hanya mengutamakan keadilan secara prosedural saja tetapi juga keadilan yang substansial.



SUMMARY

Wafia Silvi Dhesinta R, Constitutional Law, Faculty of Law, University of Brawijaya
January 2014, CONSTITUTIONAL REVIEW BASED ON THE PRACTICES
IMPLEMENTATION OF A NORM IN THE CONSTITUTIONAL COURT
(CONSTITUTIONAL COURT DECISION ANALYSIS STUDIES NUMBER
2/PUU-X/2012 ABOUT THE DISSOLUTION OF AN INTERNATIONAL
SCHOOL STUB), Dr. M. Ali Safa'at SH.MH, HerlinWijayanti, SH.MH

In this thesis, the author raised the problems of Constitutional Review based on the practices implementation of a norm. The selection of this title effected by the constitutional review of the Act Number 20 year 2003 about National Education System, in particular article 50 paragraph (3) which is mandated to the Government and/or local authorities to execute an education system with international standards. Implementation of the education system with the international standard (RSBI) in practice turned out to bring problems that threatened the constitutional rights of citizens to get the qualified education on an aquitably. In fact, the implementation of RSBI that continuing almost ten years, raises the discrimination on the aspect of education. Based on that impelementation of RSBI problems, the Constitutional Court accepted a petition from petitioner to dissolve the RSBI system in Indonesia. On the decision of Constitutional Court Number 05/PUU-X/2012 there is a different judge's opinion which explains that petition by petitioner is not problem of constitutionality norm, otherwise the constitutional review from the incorrect implementation of norm. If the main problems is practices implementation of a norm, thus authority is not at Constitutional Court instead.

Based on the problem above, this thesis raised the problem formulation: (1) whether the basic aspects influenced constitutional review Act Number 20 year 2003 is a practice implementation of a norm? (2) Does the other decision of the Constitutional Court that based upon the practice implementation of norms? (3) Shall the Constitutional Court decided the constitutional review beased on the practice implementation of a norm?

The methods used in this study are normative legal research that using three approximation methods which are statutory approach, case approach, and conceptual approach. The primary legal materials, secondary and tertiary earned the author will be analyzed using qualitative analysis techniques including descriptive data analysis method that refers to a particular problem and is associated with the opinions of legal scholars and the applicable legislation.

From the research based on the above method, the author answers the problems that the basic aspects of constitutional review about article 50 paragraph (3) of Act Number 20 year 2003 is the practice implementation of a norm that happen in the implementation of RSBI system. The Constitutional Court has the authority to

decided this case because the constitutional rights of the citizens was robbed by the implementation of the RSBI system which is legitimate on the article 50 paragraph (3) of Act Number 20 year 2003 about National Education System. The harmful by the petitioners as well as specific, actual and potential, and also there is a causal verband between the harm suffered by the petitioners with the enactment of Act Number 20 year 2003 about National Education System. The Constitutional Court has the authority to decide that case because the making of the norm is an implementation of the higher norm and higher norms are the basis of making lower norms. In addition, the development of constitutional review on the Constitutional Court embraced the progressive law that not only standstill for fairness in procedural but also a substantial justice.



BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebelum amandemen UUD 1945, perihal ini hanya dinyatakan dalam Penjelasan Umum, bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Konsep negara hukum bercirikan adanya pembagian kekuasaan (*machten-scheiding*), pemencaran kekuasaan negara (*spreiding van de staatsmacht*), pengakuan hak asasi manusia, *trias politica*, dan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang atau berdasarkan asas legalitas.¹ Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar secara teoritis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut.

Rumusan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut dengan UUD NRI tahun 1945 tersebut mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi dalam arti menampung prinsip ketatanegaraan sekaligus, yaitu kedaulatan hukum dan keadulatan rakyat serta dapat digunakan sebagai dasar pembenar dilaksanakannya pemilihan umum secara langsung dan juga

¹ Jimly Asshiddiqie, **Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945**, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hlm 21

dasar dilaksanakannya kewenangan hak menguji undang undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Pemerintahan yang bersistem pemisahan kekuasaan seperti Indonesia dimaksudkan untuk menciptakan mekanisme *check and balances* antar lembaga negara yakni antara lembaga eksekutif, legsilatif dan yudikatif. Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang berarti bahwa terdapat mekanisme penyeimbang kekuasaan legislatif yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lemabag yudikatif. Pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian secara materiil terhadap undang-undang merupakan pelaksanaan ajaran kedaulatan hukum.² Oleh sebab itu, kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk mewujudkan negara hukum demokrasi yang konstitusional di Indonesia.³

Secara konkret, justifikasi konstitusi tentang gagasan awal mendasarinya pemerintahan yang konstitusional adalah membatasi pemerintahan dan menuntut orang-orang yang memerintah untuk mematuhi hukum dan peraturan. Pemerintahan yang konstitusional berarti lebih dari pemerintahan menurut ketentuan-ketentuan konstitusi. Hal itu berarti pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi, bukan pemerintahan yang hanya dibatasi oleh keinginan dan kapasitas orang-orang yang mempunyai kekuasaan. Oleh karena itu, mungkin saja terjadi bahwa meskipun pemerintahan di suatu negara dijalankan menurut ketentuan-ketentuan

² Soewoto Mulyosoedarmo, **Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi**, Asosiasi Pengajar HTN, HAN, In TRANS, Jawa Timur, 2004, hlm 4

³ *Ibid*, hlm 5

konstitusi, namun konstitusi tersebut tidak lebih dari sekedar membangun institusi-institusi pemerintahan dan membiarkannya bertindak menurut kemauan mereka. Dalam kasus demikian, tidak dapat digolongkan bahwa pemerintahan tersebut dikatakan sebagai pemerintahan yang konstitusional. Tujuan utama dan gagasan awal dari dibentuknya sebuah konstitusi adalah tidak lain dan tidak bukan untuk membatasi pemerintahan dan menuntut orang-orang yang berkuasa untuk mematuhi hukum dan peraturan.⁴

Dalam uraian di atas dapat dipahami bahwa pemerintah akan menjunjung tinggi hak tertentu sebagai hak rakyat yang tidak dapat diganggu gugat. Hak rakyat yang dimaksudkan tersebut yakni hak-hak dasar yang sifatnya asasi dan diatur di dalam konstitusi dalam bentuk tertulis. Konstitusi dijadikan sebagai pusat perhatian karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Ivo D. Duchbaek,⁵ seperti dikutip dalam tulisan Jimmly Asshidiqqie, menjelaskan “Konstitusi adalah mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum”. Dengan kata lain, pemerintah dibatasi kekuasaannya untuk tidak melanggar hak-hak tertentu dari rakyat yang dijamin oleh konstitusi.⁶ Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum konstitusi yang berarti bahwa persoalan yang dianggap paling penting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan. Berlakunya

⁴ K.C. Wheare, **Konstitusi- konstitusi Modern**, diterjemahkan oleh Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hlm 207

⁵ Jimmly Asshidiqqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia** (online), www.jimly.com, (20 Februari 2013), hlm 17

⁶ *Ibid.*

suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut oleh suatu negara.

Dalam konteks ini berlaku prinsip bahwa setiap penyimpangan terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan konstitusi itu sendiri adalah kaidah hukum yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada kaidah-kaidah hukum lainnya. Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak dilanggar, baik oleh pembentuk undang-undang atau legislator maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintahan, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Karena itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara dan pelaksana kekuasaan kehakiman berwenang menilai dan menguji tindakan yang melanggar dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Melalui perubahan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3) dan juga Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 terjadi pula perubahan yang penting bagi kehidupan ketatanegaraan di Indonesia yaitu lahirnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berdiri sendiri dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman antara lain berwenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung dimana kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi merupakan kekuasaan yang merdeka untuk

menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁷ Mahkamah Konstitusi juga merupakan suatu lembaga peradilan sebagai cabang kekuasaan yudikatif yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:

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 pemilu.⁸

Sebelum adanya amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945, tidak jelas pranata hukum yang mengatur hak menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, baik yang berkenaan dengan lembaga negara yang berwenang menguji, tata cara pengujiannya maupun hukum acaranya. Lebih jauh lagi sebelum adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945, perihal semacam ini tidak diatur sama sekali sehingga terjadi kekosongan hukum tentang hak uji konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Hak uji konstiusionalitas yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu upaya membatasi kekuasaan negara dan bertujuan untuk melindungi hak asasi warga negara dengan cara menilai apakah suatu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.⁹

⁷ Jimmly Asshidiqqie, **Menuju Negara Hukum yang Demokratis**, PT. Buana Ilmu Populer (BIP), Jakarta, 2009, hlm 338

⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Jakarta, 2011, hlm 151

⁹ Iriyanto A. Baso Ence, **Negara Hukum dan Hak Uji Konstiusionalitas Mahkamah Konstitusi**, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm 7

Terdapat beberapa alasan mengenai urgensi undang-undang dapat diuji konstitusionalitasnya, antara lain adalah:¹⁰

Pertama, undang-undang dapat digolongkan sebagai produk politik dari dua lembaga negara yakni Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut juga dengan DPR, yang merupakan pilihan mayoritas rakyat berdasarkan prinsip *rule by majority* yang belum tentu terjamin kebenaran dan keadilan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, kehendak rakyat seluruhnya tercermin dalam UUD NRI Tahun 1945, sedangkan undang-undang dapat mencerminkan kehendak pemimpin atau elite politik yang ada di parlemen.

Ketiga, perihal pengaturan perlindungan konstitusi dalam hubungannya dengan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dalam negara hukum yang demokratis masih menimbulkan permasalahan bukan saja karena belum jelas hakikatnya, tetapi juga karena banyaknya produk perundang-undangan yang dibuat sejak Orde Baru berkuasa yang tergolong otoriter, represif dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam praktik ketatanegaraan terkait dengan kewenangan konstitusionalitas pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dikenal adanya dua macam hak menguji, yakni hak menguji formal (*formale toetsingrecht*) dan hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif, misalnya undang-undang yang selanjutnya disebut dengan UU, terjelma melalui cara-cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan dan

¹⁰ *Ibid*, hlm 8

diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.¹¹ Sementara itu, hak menguji materiil adalah 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 berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹²

Berdasarkan makna hak uji materiil dalam uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hak uji materiil bertujuan untuk menyelidiki, menguji, dan menilai isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajat atau tingkatannya. Dalam kaitannya dengan hak uji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi secara teoritis dapat dikemukakan bahwa hak menguji materiil lebih erat dengan hak untuk menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau tidak. Kewenangan Mahkamah Konstitusi menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut dengan UUMK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Jika permohonan pengujian undang-undang tersebut dikabulkan, putusan Mahkamah Konstitusi harus menyatakan dengan tegas substansi undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

¹¹ Sri Soemantri, **Hak Menguji Material di Indonesia**, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm 6

¹² *Ibid*, hlm 11

Pengujian konstiusional adalah kondisi di mana proses legislasi berada di bawah pengawasan konstiusional. Pengawasan ini meliputi kegiatan pembentukan isi peraturan baik undang-undang maupun peraturan dibawah undang-undang dan aktivitas yang terkait dengan pemenuhan bentuk dari suatu peraturan di satu pihak, di samping metode pembentukan suatu peraturan dan prosedur pembentukan peraturan di pihak lainnya. Dua kegiatan tersebut dilaksanakan secara serentak atau bersamaan, setiap bagian kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratannya masing-masing.¹³ Dalam konsep negara hukum atau *rechtsstaat*, untuk memastikan apakah pembuat undang-undang telah memenuhi persyaratan-persyaratan konstitusi, maka uji konstiusionalitas adalah jawabannya. Pengujian konstiusional atas produk hukum berlaku pula di sejumlah negara penganut sistem Eropa Kontinental atau *civil law*. Pengujian produk hukum oleh Peradilan Konstitusi biasanya diselenggarakan melalui tiga cara yaitu¹⁴ : (i) Pengujian abstrak, (ii) Pengujian konkret, (iii) Pengaduan konstiusional. Ketiga cara dalam menyelesaikan sengketa normatif itu masing-masing memiliki manfaat sendiri-sendiri. Tiga cara dalam melakukan pengujian tersebut memiliki implikasi hukum yang berbeda satu dengan yang lainnya. Ketiga cara tersebut juga tentu saja terkait dengan proses pengujian produk hukum yang mempengaruhi prosedur acara persidangan Peradilan Konstitusi dan Indonesia yang mana Peradilan Konstitusinya yang dinamakan Mahkamah

¹³ A. Hamid S. Atamimi, **Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara**, (Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV), Disertasi Doktor Universitas Indonesia, dalam Ahmad Syahrizal, Peradilan Konstitusi, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm 273

¹⁴ Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi (Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstiusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif)**, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm 88

Konstitusi kurang lebih mengadopsi sistem pengujian konstiusional model Eropa Kontinental dalam hukum acaranya.

Pengujian konstiusional yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menilai kesesuaian antara produk hukum yakni undang-undang dengan UUD NRI Tahun 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya. Umumnya, norma dikategorikan menjadi norma umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*) serta norma yang abstrak (*abstract*) dan norma yang konkret (*concrete*). Perbedaan antara yang umum dan yang individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut (*adressat*), ditujukan pada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau ditujukan kepada orang atau sekelompok orang yang tertentu. Sedangkan perbedaan antara norma abstrak dengan norma konkret didasarkan pada hal yang diatur dalam norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa-peristiwa tertentu.¹⁵

Dengan adanya penggolongan norma-norma seperti disebutkan di atas, pengertian pengujian norma abstrak dapat didefinisikan sebagai model pengujian atas norma yang mengandung peristiwa yang tidak tentu atau tidak tertuju kepada pasal-atau ayat-ayat dalam suatu undang-undang. Dengan kata lain, pengujian norma abstrak diarahkan kepada peristiwa-peristiwa yang sifatnya masih umum. Sedangkan pengujian norma konkret adalah tipologi pengujian yang diarahkan pada persoalan-persoalan yang bersifat konkret dan tertentu sehingga pengujiannya baru dapat dilaksanakan setelah timbul akibat hukum yang dialami secara riil oleh yang bersangkutan. Dengan demikian,

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, dalam Ahmad Syahrizal, *Op.Cit*, hlm 274- 275

pengujian norma konkret biasanya akan terfokus pada pasal-pasal dan ayat-ayat tertentu yang terdapat dalam suatu undang-undang.

Dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang diuji adalah isi norma dalam suatu undang-undang, bukan pelaksanaan atau penerapan norma. Hal ini dikarenakan penerapan norma bisa sesuai atau tidak sesuai dengan isi norma yang tertulis dalam undang-undang. Ketidaksesuaian antara isi norma dengan pelaksanaan norma bisa terjadi karena ketidakmampuan pemerintah untuk memberikan interpretasi mengenai isi dari suatu norma yang kemudian praktik dari norma tersebut menyebabkan terampasnya hak-hak masyarakat yang telah dilindungi dan dijamin oleh konstitusi. Hal tersebut menjadi salah satu pintu untuk masuk adanya *legal standing* dalam pengajuan permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi

Terkait dengan pengujian undang-undang seperti yang dijelaskan di atas tersebut, terdapat satu putusan Mahkamah Konstitusi yang memperdebatkan mengenai pengujian abstrak dan konkret sebagaimana disebutkan di atas, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang Pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI). Pengujian tersebut berangkat dari permohonan pemohon yang tergabung dalam Tim Advokasi Anti Komersialisasi Pendidikan yang memohon untuk menguji materiil Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional selanjutnya disebut dengan UU Sisdiknas.

Dalam petitumnya, para pemohon mengungkapkan bahwa keberlakuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas berakibat adanya komersialisasi dan

diskriminasi dalam pemerolehan pendidikan yang bermutu karena dengan adanya RSBI, pendidikan yang bermutu hanya dapat diperoleh untuk pelajar yang memiliki kemampuan ekonomi yang tinggi. Selain itu dengan adanya RSBI tersebut telah mengenyahkan jiwa nasionalisme peserta didik karena penggunaan bahasa asing yakni bahasa Inggris dalam proses belajar mengajar. Keberadaan RSBI juga bertolak belakang dengan semangat mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana secara tegas dituliskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU- X/ 2012 tersebut, terdapat pendapat hakim yang berbeda atau *dissenting opinion* yang disampaikan oleh Wakil Mahkamah Konstitusi pada saat itu yakni Hakim Ahmad Sodiki. Beliau berpendapat bahwa pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dimaknai Mahkamah Konstitusi sebagai pengujian yang bersifat formil, yakni yang menyangkut proses dibentuknya undang-undang dan dapat pula sebagai pengujian yang bersifat materil yakni yang menyangkut materi undang-undang. Beliau juga lebih tegas lagi memberikan pernyataan bahwa apabila yang dipermasalahkan adalah Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dimana dalam pasal tersebut terdapat kata “internasional” sehingga dikatakan menimbulkan multi interpretasi sehingga dianggap bertentangan dengan asas kepastian hukum maka solusinya bukan dengan cara membatalkan pasal tersebut tetapi Mahkamah Kontitusi memberikan penafsiran yang sesuai dengan konstitusi. Hakim Ahmad Sodiki, sebagaimana dikutip dalam Putusan Nomor 05/PUU-X/2012 mengungkapkan bahwa:

Sulit memahami dari konteks yuridis mana dari pasal tersebut mengandung makna liberalisasi atau diskriminasi karena apa yang dikemukakan sebagai keberatan para pemohon adalah gejala-gejala dalam dunia praktik pada sebagian penyelenggaraan sekolah yang bertaraf internasional, bukan normanya yang mengandung arti liberalisasi atau diskriminasi. Pengujian atas norma bukanlah pengujian atas praktik norma tersebut yang merupakan kasus-kasus yang terjadi dalam masyarakat.¹⁶ Demikian juga pada Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional jika dalam praktik didapati hal-hal yang tidak baik, maka yang diperbaiki adalah praktiknya dan/atau peraturan pelaksanaannya, bukan membatalkan Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional karena yang didalilkan oleh para pemohon adalah kasus-kasus konkret.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis lebih dalam mengenai pengujian konstusionalitas norma yang didasarkan pada praktik penyelenggaraan norma tersebut yang merupakan studi analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012. Melalui putusan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional tersebut , penulis akan mengkaji mengenai ratio legis atau alasan secara logis dan berdasarkan hukum mengenai putusan pengujian tersebut. Dengan adanya permasalahan tersebut, untuk menyelesaikan tugas akhirnya maka penulis tertarik untuk mengangkat penulisan skripsi ini dengan judul ***“PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS NORMA BERDASARKAN PRAKTIK PELAKSANAAN NORMA PADA MAHKAMAH KONSTITUSI (Studi Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/ 2012 tentang Pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional)***

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 (online) , www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 1 Februari 2013, hlm198- 202

B. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah dasar yang melatarbelakangi munculnya permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 adalah merupakan praktik pelaksanaan norma?
2. Apakah ada putusan-putusan lain dari Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma?
3. Bolehkah Mahkamah Konstitusi memutus perkara pengujian undang-undang yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisis dasar permohonan pengujian undang-undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional
2. Untuk mengetahui dan mengidentifikasi putusan-putusan lain dari Mahkamah Konstitusi yang didasarkan atas praktik pelaksanaan norma
3. Untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus suatu perkara pengujian undang-undang yang didasarkan atas praktik pelaksanaan norma

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan yaitu ilmu hukum khususnya hukum tata negara yang secara dinamis terus mengkaji pembangunan hukum

sebagai upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Memberikan sumbangan pemikiran dalam menentukan kebijakan dan membentuk suatu aturan hukum berkaitan dengan putusan dalam suatu persidangan pengujian undang-undang demi terciptanya suatu keadilan dan kepastian hukum khususnya bagi Mahkamah Konstitusi dalam hal kewenangannya untuk melakukan pengujian undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Diharapkan dengan skripsi ini, dapat memberikan masukan dan pembahasan yang lebih rinci dan mendalam mengenai pengujian undang-undang yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma. Urgensinya adalah untuk menciptakan suatu keadilan yang substantif bagi masyarakat.

b. Bagi akademisi

Dapat menambah wacana bagi ilmu pengetahuan, khususnya mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kewenangannya terdapat pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Penulisan skripsi ini diharapkan juga mampu menambah wawasan serta khazanah akademisi khususnya bagi penggiat Hukum Tata Negara untuk lebih bersikap kritis lagi terhadap perkembangan hukum tata

negara yang dalam hal ini adalah mengenai pengujian undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan hukum ini terdiri dari 5 (lima bab) dimana masing-masing bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika berikut:

1. **Bab I** Pendahuluan : dipaparkan uraian mengenai Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian
2. **Bab II** merupakan Tinjauan Pustaka yang berisikan uraian mengenai konsep negara hukum, teori konstitusi dan tinjauan mengenai pengujian konstiusionalitas suatu norma dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi. Konsep, teori dan pandangan-pandangan para pakar hukum khususnya Hukum Tata Negara yang merupakan landasan untuk menganalisa pokok-pokok permasalahan yang telah disebutkan dalam Bab I Pendahuluan
3. **Bab III** berisikan tentang Metode Penelitian
4. **Bab IV** berisikan Hasil Penelitian dan Pembahasan yang menjawab permasalahan skripsi ini
5. **Bab V** merupakan bab Penutup yang di dalamnya berisikan kesimpulan dan saran.

Selanjutnya dalam penulisan penelitian hukum ini dicantumkan juga daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang mendukung penjabaran penulisan hukum penulis.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1. Kajian Teori Negara Hukum

Rechtsstaat atau *the rule of law* dalam kepustakaan Indonesia sering diterjemahkan sebagai negara hukum. Notohamidjojo dan M. Yamin sama-sama menggunakan istilah *rechtsstaat* dalam pengertian negara hukum.¹⁷ Di samping menggunakan istilah *rechtsstaat*, ada juga yang menggunakan istilah *the rule of law* misalnya adalah Sudargo Gautama dan Moh. Kusnardi serta Harmaily Ibrahim.¹⁸ Paham *rechtsstaat* lahir karena menentang sistem absolutisme yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *common law*.

Gagasan negara hukum yang berkembang dengan istilah *rechtsstaat* dikenal di kawasan Eropa Kontinental seperti Jerman dan *the rule of law* berawal di Inggris dengan julukan Anglo-saxon. Meskipun mempunyai latar belakang sejarah dan sifat yang berbeda, pada dasarnya keduanya mengarah pada sasaran yang sama yakni pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia. Persamaan kedua konsep hukum ini, baik pada *the rule of law* maupun *rechtsstaat* diakui dengan adanya kedaulatan hukum atau supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan kedudukan dalam hukum bagi setiap orang (*equality before the law*), dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang termaktub dalam konstitusi (*constitution based on individual rights*).¹⁹

¹⁷ O. Notohamidjojo, **Makna Negara Hukum**, Badan Penerbit Dian, Jakarta, 1970 dalam Iriyanto, *Op.Cit*, hal.13

¹⁸ *Ibid*, hal. 14

¹⁹ Pendapat Albert Van Dicey dalam Dr. H. Iriyanto A. Baso Ence, *Op. cit*, hal.15

Untuk memahami perkembangan konsep negara hukum secara empiris dapat dikatakan sebagai objek kajian yang tidak terpisah dari perkembangan fungsi yudisial dalam melaksanakan pengujian hukum secara formil dan materiil.²⁰ Setelah melihat hasil dari dilaksanakannya kewenangan itu, maka konsep Negara Hukum yang awalnya hanya bersifat transedental menjadi lebih nyata atau konkret dirasakan oleh masyarakat luas karena melalui sistem pengujian konstitusional diperkirakan hak-hak konstitusional masyarakat yang dilanggar oleh produk hukum dapat dikembalikan pada hakikatnya semula.

Dalam kepustakaan hukum tata negara Eropa dapat dibuktikan bahwa gagasan *rechtsstaat* secara fundamental memang berkembang dari waktu ke waktu. Menurut Zippelius seperti dikutip dalam disertasi A. Hamid S. Attamimi, mengatakan:

Prinsip-prinsip wawasan negara berdasarkan hukum merupakan alat untuk membatasi perluasan dan penggunaan kekuasaan negara secara totaliter dan secara tidak terkontrol. Prinsip-prinsip itu adalah jaminan terhadap ditegakkannya hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan dalam negara yang pasti dan jelas, penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada undang-undang, serta adanya pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintahan tersebut.²¹

Dengan kata lain, dalam negara hukum yang sejati, orang yakin bahwa di satu saat ada batas-batas kekuasaan dari hak pemerintah. Segala tindakan dari penguasa harus didasarkan serta bersumber dari undang-undang. Penguasa

²⁰ Sri Soemantri, **Hak Menguji Material di Indonesia**, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1986, hlm 6- 7

²¹ R. Zippelius dalam Ahmad Syahrizal, *Op.cit*, hlm 60

tidak boleh keluar dari relnya, batas-batas patokan yang sudah ditentukan dalam undang-undang.²²

Pada permulaan zaman liberal, ide negara hukum telah dikembangkan oleh Immanuel Kant yang sering disebut dengan *liberal rechtsstaat*. Immanuel Kant pada konteks ini bertujuan untuk menegakkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Pada masa itu, masalah kemakmuran menjadi tugas di luar negara. Dalam perkembangannya ke depan, ide ini memperjelas keterkaitan antara kepentingan umum dengan persetujuan rakyat menghasilkan undang-undang. Maka konsep negara hukum yang antara lain dikemukakan oleh Julius Stahl dikenal dengan sebutan negara hukum formal.²³

Wirjono Prodjodikoro²⁴ menilai bahwa konsepsi negara hukum berarti suatu negara, yang di dalam wilayahnya terdiri dari dua hal, *Pertama*, semua alat-alat perlengkapan dari negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintahan dalam tindakan-tindakannya baik terhadap warga negara maupun saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. *Kedua*, semua orang atau penduduk dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Negara Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) di dalamnya terkandung pengertian adanya prinsip-

²² Sudargo Gautama, **Pengertian Tentang Negara Hukum**, Penertbit PT. Alumni, Bandung, 1983, hlm 8

²³ Padmo Wahjono, **Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum**, Ghalia Press, Jakarta, 1986, hlm 30- 31

²⁴ Wirjono Prodjodikoro, **Asas- Asas Ilmu Negara dan Politik**, PT. Eresco, Jakarta, 1981, hlm 37

prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur di dalam Undang Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak (*impartial*) yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi setiap orang, termasuk penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa. Demi menjamin penegakan hukum dan tercapainya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam suatu sistem hukum, tidak bisa tidak sistem hukum ini menjadi materi muatan konstitusi dengan kata lain, materi muatan suatu konstitusi adalah sistem hukum itu sendiri yaitu substansi hukum, struktur hukum yang merupakan lembaga-lembaga negara dan budaya hukum.

Oleh karena itu, untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum pada suatu negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum yang lebih tinggi, terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam satu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai atau tidaknya kaidah hukum dengan Undang-Undang Dasar atau dengan kaidah yang bermuatan setaraf dengan itu disebut pengujian konstitusional secara material. Pengujian konstitusional secara material ini mendapat dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai Undang-Undang

Dasar sebagai suatu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap paling tinggi dibandingkan kaidah-kaidah hukum lainnya.

2. Kajian Teori Konstitusi

Dalam negara berdasarkan hukum, keberadaan norma-norma hukum yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat guna mencapai suatu ketertiban merupakan karakter umum dari negara yang diselenggarakan oleh hukum. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur tersebut didukung oleh adanya suatu tatanan sehingga menciptakan ketertiban. Pandangan ini merupakan fungsi utama hukum untuk menciptakan keadilan akibat adanya ketertiban yang diorganisasikan oleh lembaga-lembaga formal dan informal.

Konstitusi dalam pengertian yang luas menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah negara. Ruang lingkup paham konstitusi terdiri dari:²⁵

- a) Anatomi kekuasaan
- b) Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
- c) Peradilan yang bebas dan mandiri
- d) Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *constituer* yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah

²⁵ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, **Teori dan Hukum Konstitusi**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 1-2

pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.²⁶ Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Grondwet*. Kata *wet* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yakni undang-undang dan *grond* berarti tanah/dasar.²⁷

Leon Duguit²⁸ mengatakan bahwa konstitusi bukanlah sekedar undang-undang dasar yang memuat sejumlah atau kumpulan norma-norma semata, tetapi struktur negara yang nyata-nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Dengan kata lain, konstitusi adalah faktor-faktor kekuatan yang nyata yang terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan. Lebih jauh lagi, Hermann Heller²⁹ mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu: *Pertama*, konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan yang mengandung pengertian politis dan sosiologis. *Kedua*, konstitusi merupakan kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat yang berarti mengandung pengertian yuridis. *Ketiga*, konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah adalah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas menunjukkan bahwa konstitusi, dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar bukanlah sekedar dokumen yang memuat sejumlah norma-norma semata-mata, tetapi konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat, dan sebagai suatu institusi tidak lain daripada hukum yang hidup dalam masyarakat yang merupakan penjelmaan kembali ide-ide yang baik yang menjelma dalam

²⁶ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm 10

²⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm 7

²⁸ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm 10

²⁹ *Ibid*, hlm 98- 99

kenyataan masyarakat, serta faktor-faktor kekuatan yang nyata yang terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan.

Konstitusi adalah penjelmaan tertinggi dari keinginan seluruh rakyat, di mana rakyat kemudian menunjuk wakilnya melalui konstitusi demi mewujudkan keinginan-keinginannya. Oleh karena itu, sangat beralasan jika produk hukum wakil rakyat tidak diperkenankan untuk menyimpang dari batas-batas konstitusi. F. Lassale dalam bukunya *Über Verfassungswesen* membagi konstitusi dalam dua pengertian yaitu:³⁰

- 1) Pengertian sosiologis atau politis bahwa konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara.
- 2) Pengertian yuridis bahwa konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan

Konstitusi dalam dunia politik sering digunakan paling tidak dalam dua pengertian. K. C. Wheare menyatakan:³¹

Pertama, konstitusi dipergunakan dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (legal) maupun yang bukan peraturan hukum (non-legal). *Kedua*, pengertian konstitusi dalam arti sempit yaitu sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terikat satu sama lain.

³⁰ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm 10

³¹ *Ibid*, hlm 13

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, penulis menyimpulkan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis sedangkan Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Di dalam negara-negara yang berdasarkan demokrasi konstitusional seperti Indonesia, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Hal tersebut dilakukan dengan sebuah harapan supaya hak-hak warga negara akan lebih terlindungi dan terjamin.

Kondisi demikian menjadikan mekanisme pengujian konstitusional sebagai upaya maksimal dalam mempertegas kedudukan negara hukum yang berdasarkan konstitusi dengan segala macam kompleksitas normatifnya.

3. Kajian Mengenai Hak Menguji (*Toetsingrecht*)

Terdapat perbedaan antara istilah hak menguji (*toetsingrecht*) dengan istilah *judicial review* apabila diartikan kata per kata tanpa mengaitkannya dengan sistem hukum tertentu. *Toetsingrecht* diartikan sebagai hak menguji, sedangkan *judicial review*, yang mana sebutan yang sering digunakan di Indonesia memiliki definisi yakni peninjauan oleh lembaga pengadilan, sehingga pada dasarnya kedua istilah tersebut mengandung pengertian yang sama yakni kewenangan untuk menguji atau meninjau.³² Perbedaannya adalah dalam istilah *judicial review* sudah secara spesifik ditentukan bahwa kewenangan tersebut dimiliki oleh pelaksana lembaga pengadilan, yakni hakim.³³

³² Fatmawati, **Hak Menguji (*Toetsingrecht*) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 5

³³ *Ibid*

Baik dalam kepustakaan maupun dalam praktik dikenal adanya dua macam hak menguji (*toetsingrecht*), yakni³⁴:

a) Hak menguji formal (*formale toetsingrecht*)

Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.

b) Hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*)

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Pengujian material 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.

Berdasarkan arti hak menguji formal dan hak menguji material tersebut maka dapat ditarik pemahaman bahwa hak menguji formal dan hak menguji material merupakan kewenangan untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak terhadap UUD dan hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh hakim, tapi

³⁴ *Ibid*, hlm 6

juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dari definisi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa bahwa definisi suatu istilah sangat tergantung dari sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Definisi hak menguji (*toetsingrecht*) yang dikemukakan di atas merupakan pengujian pada negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*.³⁵ Pada negara yang menganut *civil law system*, hak menguji yang dimiliki hakim hanya dilakukan terhadap tindakan administrasi. Di Indonesia, tindakan administratif negara yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara dan diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).³⁶

4. Kajian Mengenai Pengujian Konstitusional

a. Pengujian Norma Hukum

Dalam praktik, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dan proses pengambilan keputusan hukum, yaitu :³⁷ (i) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (iii) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.

³⁵ *Ibid*, hlm 7

³⁶ Pasal 1 butir 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur tentang Keputusan Tata Usaha Negara yaitu “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”

³⁷ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 1

Ketiga bentuk norma hukum di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justicial*) ataupun mekanisme *non-justicial*. Jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh lembaga judicial atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, maka hal tersebut tidak dapat dikatakan sebagai *judicial review*.

Penyebutan untuk pengujian undang-undang yang tepat tergantung kepada lembaga apa yang memiliki kewenangan untuk melakukan hak uji.³⁸ Kewenangan hak untuk menguji jika diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator, maka proses pengujian demikian lebih tepat disebut sebagai *legislative review*, bukan *judicial review*. Demikian pula jika hak menguji diberikan kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*, bukan *judicial review* ataupun *legislative review*.

Untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, dapat menggunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu³⁹ *pertama*, naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis beserta, *kedua*, dokumen-dokumen tertulis yang terkait serta dengan naskah undang-undang dasar seperti keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib dan lain-lain, serta *ketiga*, nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan

³⁸ *Ibid*, hlm 3

³⁹ *Ibid*, hlm 5-6

dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara dan *keempat*, nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, pengertian konstusionalitas bukanlah konsep yang sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah Undang-Undang Dasar saja. Keempat hal tersebut diatas adalah termasuk ke dalam pengertian sumber dalam keseluruhan tatanan hukum tata negara yang dapat dijadikan alat pengukur atau penilai dalam rangka pengujian konstusionalitas suatu undang-undang.

b. Pengendalian Norma Abstrak

Pengujian norma hukum secara abstrak adalah mekanisme preventif terhadap masa depan suatu produk legislasi yang diprediksi tidak konstusional. Dikatakan pengendalian norma abstrak karena objek pengujian ditujukan kepada suatu norma yang masih bersifat umum atau hal ini setara dengan rancangan undang-undang yang belum disahkan menjadi undang-undang oleh parlemen dan/atau sudah disetujui tapi belum diberlakukan. Keadaan yang seperti demikian disebut dengan *judicial preview*. Melalui sistem pengendalian norma secara abstrak ini, pengujian dapat diarahkan kepada seluruh pasal pasal maupun ayat-ayat yang terdapat dalam suatu undang-undang.⁴⁰

⁴⁰ Ahamd Syahrizal, *Op.Cit*, hal. 88- 89

Pengujian norma abstrak bukan model pengujian yang terkait dengan suatu perkara spesifik karena pengujian norma abstrak lebih terfokus kepada kadar konstusionalitas produk hukum yakni dalam hal ini adalah undang-undang secara umum. Dalam tahap menguji perkara abstrak, hakim dapat melakukan penafsiran secara luas terhadap seluruh pasal maupun ayat yang terkandung dalam suatu undang-undang. Dalam pengujian norma abstrak, tidak ada prakondisi yang dibutuhkan, di mana hak-hak tertentu dari pemohon telah terlanggar oleh suatu undang-undang. Dengan demikian, dalam menguji norma abstrak yang diuji oleh hakim meliputi persoalan formil dan materiil.

Menurut Maria Farida Indrati Suprpto menjelaskan bahwa:⁴¹

Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, dalam arti tidak konkret. Norma hukum abstrak ini merumuskan suatu perbuatan secara abstrak. Berbeda dengan sifat norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata.

Pada beberapa negara di dunia yang memiliki organ peradilan konstitusi, terdapat pula mekanisme pengendalian norma abstrak atau *abstract norm control*. Negara Jerman misalnya, pengujian norma abstrak dapat dimohonkan oleh Pemerintah Federal, pemerintah negara bagian dan juga parlemen federal. Dalam ketentuan yang berlaku, tidak ada prakondisi yang dibutuhkan untuk mengajukan permohonan *abstract review*, yang berarti bahwa pemohon tidak harus membuktikan secara

⁴¹ Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)**, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 12

konkret bahwa pelanggaran konstitusional benar-benar telah terjadi.⁴² Dalam konstruksi pengujian norma abstrak, yang dapat diajukan untuk dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi adalah rancangan undang-undang atau undang-undang yang belum diundangkan.

Hal yang sama juga berlaku di negara Perancis. Negara ini juga memiliki mekanisme *abstract norm control* namun sering disebut dengan istilah *a priori abstract review*. Sama halnya dengan Jerman yang mana pengendalian norma abstrak dilakukan terhadap rancangan undang-undang yang tidak memerlukan bentuk kerugian secara konkret yang dialami oleh pemohon. Hanya saja perbedaannya yakni mekanisme pengajuannya. Dalam konstitusi Perancis menentukan bahwa undang-undang organik, sebelum diundangkan terlebih dahulu harus diserahkan kepada Dewan Konstitusional untuk diuji apakah sesuai dengan konstitusi. Permohonan kepada dewan dapat dilakukan oleh Presiden, Ketua Majelis Nasional, Ketua Senat, dan 60 (enam puluh) anggota Majelis Nasional ataupun Senat.⁴³ Inilah yang membedakan pengujian undang-undang antara Perancis dengan Amerika Serikat. Pengujian undang-undang yang dimiliki oleh Perancis sifatnya preventif yakni mencegah lahirnya undang-undang yang inkonstitusional, sedangkan Amerika Serikat pengujian undang-undangnya bersifat represif.

Selain Jerman dan Perancis, Afrika Selatan juga memiliki mekanisme pengendalian norma abstrak atau lebih dikenal dengan *abstract review*. Pengujian *abstract review* dapat dimohonkan oleh

⁴² Jimmly Asshidiqqie, **Peradilan Konstitusi di 10 Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 57

⁴³ *Ibid*, hlm 158

anggota Majelis Nasional kepada MK terhadap suatu rancangan undang-undang. Namun, yang perlu digarisbawahi adalah, permohonan ini baru dapat diregister kepada Mahkamah Konstitusi setelah memperoleh dukungan minimal sepertiga dari anggota Majelis Nasional.⁴⁴ Penyerahan kepada Mahkamah harus dilakukan paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang disetujui dan ditandatangani oleh Presiden.

c. Pengendalian Norma Konkret

Pengujian norma konkret dapat dilaksanakan oleh Peradilan Konstitusi setelah adanya penyerahan dari peradilan umum yang meragukan konstitusionalitas suatu undang-undang (*legislative acts*) dan peraturan perundang-undangan ataupun peraturan pemerintah serta putusan peradilan umum. Pengujian konstitusional secara konkret umumnya timbul dari proses litigasi peradilan umum ketika hakim merasa bimbang terhadap konstitusionalitas suatu undang-undang ataupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dinilai inkonsistensi dengan konstitusi.⁴⁵

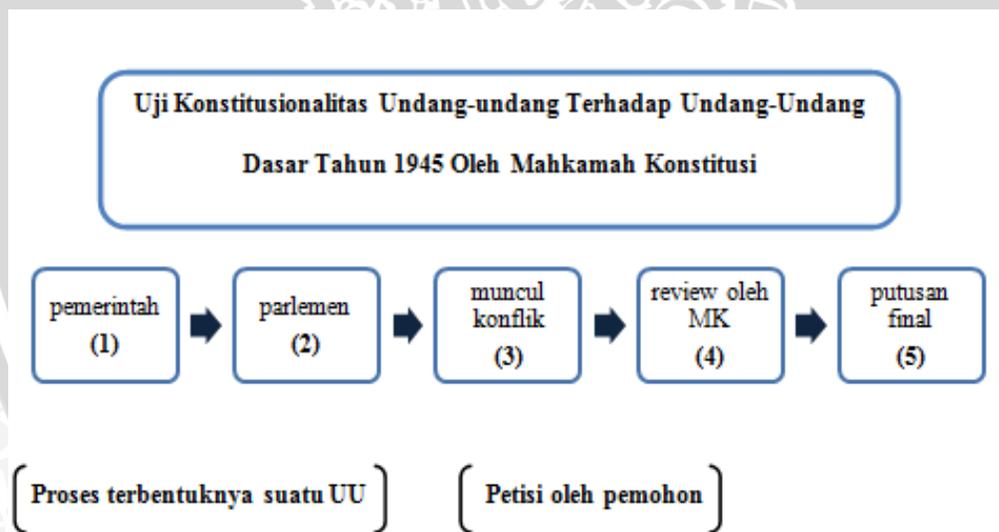
Lazimnya pelaksanaan pengendalian norma konkret dapat dilakukan oleh organ peradilan umum. Namun demikian, organ peradilan umum hanya bertindak sebagai pemeriksa awal dan tidak memiliki otoritas untuk memutuskan apakah produk hukum yang sedang ditanganinya tersebut konstitusional atau tidak. Oleh karena itu, konstruksi pengendalian norma konkret, keputusan akhir tetap merupakan kewenangan Peradilan Konstitusi seperti yang

⁴⁴ *Ibid*, hlm 278

⁴⁵ I Dewa Gede Palguna, **Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State**, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm 58

diselenggarakan pada sebagian besar negara-negara Eropa Kontinental. Uji konstiusional produk hukum setelah produk hukum itu berlaku (*ex post*) sebenarnya juga memiliki akibat hukum yang sama dengan akibat hukum ketika pengujian dilakukan sebelum undang-undang berlaku (*ex ante*).⁴⁶ Kondisi tersebut dapat terlihat melalui putusan bahwa legislasi yang tidak konstiusional tidak dapat diimplementasikan secara efektif.

Dalam kajian secara akademis, pengujian secara *ex post* diperkirakan akan meningkatkan prinsip kehati-hatian kepada parlemen dalam tahap pengesahan suatu rancangan undang-undang bilamana di kemudian hari nanti undang-undang tersebut tidak ingin dipermasalahkan oleh pihak yang merasa dirugikan.⁴⁷



Gambar 2.1 Proses pengujian konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945⁴⁸

⁴⁶ Ahmad Syahrizal, *Op.Cit.*, hlm 101

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi (Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif)**, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm 115

Gambar di atas memperlihatkan proses terbentuknya suatu undang-undang yang telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Proses terbentuknya suatu undang-undang ini diperlihatkan melalui anak panah ke-1 dan ke-2. Dalam suatu keadaan normal setelah memperoleh persetujuan bersama, maka selanjutnya rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden. Setelah undang-undang itu berlaku, terdapat kemungkinan timbulnya konflik. Konflik itu sendiri akan memperlakukan syarat formil atau materiil dari undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Ketidaksielarasan formil maupun materiil yang terdapat dalam undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat saja dianggap menyalahi hak atau kewenangan konstitusional perorangan, masyarakat adat, badan hukum privat dan publik ataupun lembaga negara. Keadaan demikian akan mendorong salah satu pihak yang kemudian disebut dengan pemohon untuk menyampaikan keberatannya melalui permohonan kepada Mahkamah Konstitusi, bahwa undang-undang yang telah berlaku tersebut tidak konstitusional. Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan melalui berlakunya suatu undang-undang. Kemudian pemohon dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji formil atau materiil terhadap undang-undang yang dimaksud sebagaimana terlihat dalam anak panah ke-3. Pada anak panah ke-4 menjelaskan tentang tahap pengujian konstitusional Mahkamah Konstitusi yang meliputi pemeriksaan permohonan dan kejelasan materi permohonan, serta alat bukti yang

diajukan dalam persidangan. Pada anak panah ke-5 memperlihatkan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat perihal konstitusional tidaknya sebuah undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Dalam sistem yang berlaku di Indonesia, kewenangan Mahkamah Konstitusi antara lain diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketentuan objek ini pengujian konstitusional hanya terfokus kepada Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang itu dapat saja bersifat pengujian formil atau materiil. Pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi tersebut tertuju pada sengketa konkret. Dengan demikian, pengujian berlangsung pasca munculnya permasalahan konstitusional yang pada akhirnya mendorong salah satu pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya undang-undang mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan dapat dimohonkan secara perorangan ataupun kelompok masyarakat yang memiliki *legal standing* (kedudukan hukum) untuk mengajukan perkara tersebut. Pasal 24C ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 merupakan dasar kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya.⁴⁹

5. Konsep Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)

Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) adalah Sekolah Standar Nasional (SSN) yang menyiapkan peserta didik berdasarkan Standar Nasional Pendidikan (SNP) Indonesia dan bertaraf internasional, sehingga diharapkan

⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 044/PUU-I/2003, www.mahkamahkonstitusi.go.id (online) diakses pada tanggal 15 November 2013

lulusannya memiliki kemampuan daya saing internasional.⁵⁰ Dikatakan sebagai rintisan adalah sekolah-sekolah tersebut dipersiapkan secara bertahap melalui pembinaan oleh pemerintah dan *stakeholder* dalam jangka waktu tertentu yaitu empat tahun diharapkan sekolah tersebut mampu dan memenuhi kriteria untuk menjadi Sekolah Bertaraf Internasional (SBI).

Selama masa rintisan, penyelenggaraan RSBI pada setiap tahunnya dilakukan supervisi, monitoring, dan evaluasi untuk membina dan sekaligus mengetahui sejauh mana tercapainya Indikator Kinerja Kunci Minimal atau disingkat IKKT. Sehingga pada saatnya nanti sekolah tersebut dikatakan sebagai Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) atau tidak lagi menjadi rintisan. Bagi sekolah yang ternyata belum atau tidak memenuhi kriteria sebagai SBI, maka diupayakan tetap sebagai sekolah rintisan secara mandiri di bawah kewenangan pemerintah daerah provinsi.⁵¹

Landasan hukum pembentukan program RSBI adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 khususnya Pasal 50 ayat (3), Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Pasal 161 dan

⁵⁰ Dirjen Mandikdasmen, **Panduan Penyelenggaraan Program SMA Rintisan Bertaraf Internasional**, Dirjen Mandikdasmen, Depdiknas, 2008

⁵¹ Mukti Fahrudinkrisanto, **Penerapan Sistem RSBI pada Sekolah Menengah Atas**, [http://krisna1.blog.uns.ac.id/xmlrpc.php\(online\)](http://krisna1.blog.uns.ac.id/xmlrpc.php(online)), diakses pada tanggal 09 November 2012

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 22-24 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional.⁵²

Tujuan dari program RSBI adalah meningkatkan kualitas pendidikan nasional sesuai dengan amanat tujuan nasional dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, memberikan peluang kepada sekolah yang berpotensi untuk mencapai kualitas baik nasional bahkan internasional, serta untuk menyiapkan lulusan yang mampu berperan aktif dalam masyarakat global. Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional adalah sekolah nasional yang menyelenggarakan pendidikan berdasarkan atau telah memenuhi Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai Indikator Kinerja Kunci Minimal (IKKM) dan mutu internasional sebagai Indikator Kinerja Kunci Tambahan (IKKT) sehingga lulusannya memiliki mutu/kualitas bertaraf nasional dan internasional sekaligus. kualitas bertaraf nasional diukur dengan SNP dan kualitas bertaraf internasional diukur dengan kriteria-kriteria internasional yang dikaji secara seksama melalui.⁵³

- a) Perbandingan Standar Nasional Pendidikan (SNP) dengan standarkriteria mutu internasional
- b) Pertukaran informasi dan studi banding
- c) Mengacu pada standar salah satu negara anggota *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* dan/atau negara maju lainnya yang mempunyai keunggulan tertentu dalam bidang pendidikan.

⁵² Dirjen Mandikdasmen, *Ibid.*

⁵³ *Ibid*

BAB III

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah memecahkan masalah hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji.

Penelitian melalui metode normatif dalam penulisan ini membahas tentang pengujian konstusionalitas norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma pada Mahkamah Konstitusi. Penelitian hukum ini merupakan suatu studi analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang Pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan 3 (tiga) pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena aspek yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu

penelitian.⁵⁴ Penelitian yang penulis lakukan dalam penulisan skripsi ini akan melihat berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan pengujian konstiusionalitas suatu norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

b. Pendekatan kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus dalam penelitian normatif mempunyai tujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang akan dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan dalam eksplanasi hukum.⁵⁵

Penulis menggunakan pendekatan kasus ini karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perihal pengujian konstiusionalitas suatu norma yang diujikan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi yang mana pengujian tersebut didasarkan pada praktik pelaksanaan norma. Dalam hal ini, penulis menggunakan pendekatan kasus tentang pembubaran sekolah bertaraf internasional yang telah mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 05/PUU-X/ 2012.

⁵⁴ Johni Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Cet.III**, Bayu Media Publishing, Malang, 2007, hlm 300

⁵⁵ *Ibid*, hlm 321

c. **Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)**

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁵⁶ Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi yakni mengenai pengujian konstiusionalitas norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma pada Mahkamah Konstitusi

3. **Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

a. **Bahan Hukum Primer**

Yaitu bahan-bahan atau aturan hukum yang mengikat dan diurut secara hierarki.⁵⁷ Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan serta putusan-putusan hakim. Adapun yang menjadi bahan hukum primer penelitian ini adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- c) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- d) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas

⁵⁶ *Ibid*, hlm 322

⁵⁷ Amirudin, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 31

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

e) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

f) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012

g) Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan permasalahan dalam penulisan skripsi ini, yakni:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-VII/2009

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XI/2013

4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-IX/2011

h) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

i) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pemerintahan Daerah

j) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum tambahan yang diperoleh dari literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji yang berasal dari penjelasan undang-undang. Semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana

yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan-bahan hukum primer sebagai contoh buku-buku, jurnal, majalah, buletin dan internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Jurnal Mahkamah Konstitusi, media massa, dan lain-lain sebagai penunjang.

4. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder penelitian ini diperoleh dari penelusuran kepustakaan dari berbagai buku-buku, literatur, makalah yang menunjang penelitian, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang, Perpustakaan Bung Karno (PBK) Kota Blitar, Perpustakaan Kota Daerah Kota Malang yang berkaitan dengan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi, khususnya perihal mengenai pengujian konstiusionalitas norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan harus dilakukan menurut cara-cara analisis atau penafsiran (interpretasi) hukum.⁵⁸ Dalam ilmu hukum, dikenal beberapa penafsiran hukum seperti penafsiran autentik, penafsiran menurut tata bahasa atau gramatikal, penafsiran berdasarkan sejarah perundang-undangan, penafsiran sistematis, penafsiran sosiologis,

⁵⁸ Sunaryati Hartono, **Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20**, Penerbit Alumni, Bandung, 1994, hlm 152

penafsiran teologis, penafsiran fungsional, dan juga penafsiran futuristik.⁵⁹

Dalam penelitian skripsi ini, penulis menganalisis bahan hukum yang ada dengan cara menafsirkan secara autentik, gramatikal dan sistematis dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai konstitusi dan filsafat kenegaraan yakni Pancasila.

Metode yang digunakan dalam pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pengolahan data secara kualitatif,⁶⁰ yaitu suatu metode analisis data deskriptif yang mengacu pada suatu masalah tertentu dan dikaitkan dengan pendapat para pakar hukum maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian hukum normatif, biasanya menggunakan sumber-sumber data sekunder yaitu buku-buku, catatan perkuliahan, peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum dan pendapat sarjana hukum sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan.⁶¹

Langkah-langkah atau tahapan dalam penelitian normatif dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁶²

a) Tahap Identifikasi Fakta Hukum sebagai Langkah Awal

Peneliti akan menganalisis fakta atau kejadian yang relevan dengan norma-norma hukum. Fakta hukum bisa terkait dengan peristiwa, keadaan atau perbuatan yang melanggar hukum. Dalam penelitian ini, fakta hukum yang telah terjadi adalah adanya

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1995, hal 39

⁶¹ *Ibid*

⁶² M. Syamsudin, **Operasionalisasi Penelitian Hukum**, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 143-158

pelanggaran hak asasi manusia dalam pemerolehan pendidikan yang bermutu dan berkualitas yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang kemudian Undang-Undang tersebut mendapatkan putusan dari Mahkamah Konstitusi yakni berupa pembatalan pada Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian menimbulkan beberapa permasalahan yang menarik untuk penulis angkat terkait dengan pengujian konstiusionalitas norma yang didasarkan oleh praktik pelaksanaan norma. Peneliti telah menginventarisasi bahan-bahan hukum terkait yang kemudian mengajukan pertanyaan yang berangkat dari permasalahan mengenai pengujian konstiusionalitas norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan suatu norma yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Permasalahan yang akan dijawab pertama adalah mengenai objek yang dijadikan dasar dan melatarbelakangi adanya pengujian undang-undang tersebut. Peneliti menggunakan data berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 untuk mengetahui dan mengidentifikasi fakta hukum yang ada dalam permasalahan tersebut. Selanjutnya, peneliti juga akan membandingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 dengan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi lainnya yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma. Terakhir, setelah seluruh fakta hukum terkumpul, peneliti mengidentifikasi terkait

kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara yang didasarkan oleh praktik pelaksanaan norma.

- b) Tahap Pemeriksaan atau Penemuan Bahan Hukum yang Terkait dengan Fakta Hukum

Langkah selanjutnya adalah melakukan pemeriksaan atau menemukan konsep-konsep hukum. Dalam tahap ini, peneliti menafsirkan fakta-fakta atau kejadian dengan indikator yang ada pada pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan untuk diinterpretasikan.

- c) Tahap Penerapan Hukum

Yaitu penerapan norma pada fakta hukum setelah menemukan norma konkret dalam tahapan sebelumnya. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif yaitu cara berpikir yang mendasar kepada hal-hal yang bersifat umum dan kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus sesuai dengan pokok permasalahan. Permasalahan umum dalam penelitian ini adalah terkait dengan pengujian undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Kontitusi, kemudian permasalahan khususnya adalah pengujian konstiusional norma pada perkara Nomor 05/PUU-X/2012.

Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deksriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

6. Definisi Konseptual

Batasan konsep istilah dalam penulisan skripsi ini diperlukan untuk menegaskan konsep-konsep utama yang digunakan oleh penulis sehingga dapat dipahami secara sama oleh orang lain⁶³. Berikut adalah batasan konsep dalam penulisan skripsi ini adalah:

- a. Pengujian Konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil maupun materiil. Pengujian materiil adalah menitikberatkan pada isi atau substansi dari undang-undang, sedangkan pengujian secara formil adalah pengujian yang didasarkan pada bentuk dan prosedur pembentukannya. Dalam penulisan skripsi ini, penulis memberikan batasan hanya terkait dengan pengujian undang-undang secara materiil yang menitikberatkan pada substansi atau isi dari suatu undang-undang. Undang-Undang yang digunakan sebagai pokok permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- b. Norma adalah aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup sehingga kepentingan masing-masing individu dapat terjamin. Singkatnya, norma adalah mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh individu⁶⁴
- c. Praktik Pelaksanaan Norma adalah penerapan atau implemetasi dari suatu norma dalam bentuk yang riil dan konkret yang didasarkan dari

⁶³ Tim Penyempurna, **Buku Pedoman Penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya** 2012/2013, hlm 26

⁶⁴ Catatan penulis saat menempuh mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum pada semester I di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tanggal 23 Agustus 2010

bunyi suatu norma atau aturan yang termaktub dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam penulisan skripsi ini, penulis memberikan batasan yang jelas bahwa praktik pelaksanaan norma yang dimaksudkan adalah praktik pelaksanaan norma dalam Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Norma tersebut merupakan norma yang meletigimasi adanya sistem pendidikan dengan taraf internasional (RSBI) yang mana praktik pelaksanaan dari norma dalam pasal tersebut megakibatkan adanya kerugian yang potensial dan dialami oleh sebagian masyarakat.



BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Norma Hukum Sebagai Objek Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar

1. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan atau aturan.⁶⁵ Norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, sehingga inti dari suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Suatu norma adalah suatu aturan yang mengekspresikan fakta bahwa seseorang harus (*ought*) bertindak dengan cara tertentu. Norma dikualifikasikan sebagai suatu keharusan yang sifatnya umum. Austin⁶⁶ memberikan penjelasan tentang norma dan mengasumsikan bahwa norma adalah perintah. Lebih lanjut lagi, Austin memberikan definisi dan penjelasan sebagai berikut:

Suatu perintah adalah ekspresi kehendak dalam bentuk imperatif bahwa orang lain harus bertindak dengan cara tertentu. Terkait suatu perintah tersebut mengikat atau tidak tergantung pada individu yang memerintahkan memiliki otoritas untuk membuat atau tidak. Suatu perintah adalah mengikat bukan karena individu yang memerintah memiliki

⁶⁵ Maria Farida Indarti Suprpto, *Op.cit*, hlm 18

⁶⁶ Kelsen, Hans, *Introduction To The Problems Of Legal Theory; A Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, translated by: Bonnie L and Stanley L, Oxford, Clarendon Press, 1992, page xxvi, dalam Jimmly Asshidiqie dan M. Ali Safa'at, **Teori Hans Kelsen Tentang Hukum**, Konstitusi Press (konpress), Jakarta, 2012, hlm 33

kekuasaan yang superioritas, tetapi karena diotorisasi atau diberikan kekuasaan untuk membuat perintah yang mengikat dan otorisasi tersebut terjadi hanya jika suatu aturan normatif memberikan kapasitas untuk itu, sehingga aturan hukum adalah perintah yang mengikat karena dibuat oleh otoritas yang kompeten. Suatu perintah yang mengikat akan tetap mengikat walaupun keinginan yang menjadi dasar perintah tersebut sudah tidak ada. Hal ini dapat terlihat dalam kasus pembuatan surat wasiat, yang mana perintah surat wasiat masih tetap mengikat walaupun yang memiliki keinginan sudah meninggal. Bahkan meninggalnya orang yang memberikan wasiat menjadi dasar berlakunya surat wasiat.⁶⁷

Suatu undang-undang ada karena keputusan parlemen dan eksis atau berlaku pada saat ketika keputusan sudah dibuat sehingga jika dianggap sebagai ekspresi keinginan, maka undang-undang berlaku pada saat keinginan sudah tidak ada.⁶⁸ Hans Kelsen sendiri lebih lanjut menganalisis secara psikologis prosedur pembuatan undang-undang tidak harus merupakan tindakan berdasarkan keinginan. Keinginan adalah suatu fenomena psikologis yang berakhir setelah suatu tindakan selesai dilakukan. Undang-undang dibuat oleh keputusan parlemen sebagai otoritas yang kompeten dengan prosedur pengambilan utamanya adalah *voting* terhadap suatu rancangan undang-undang yang didasarkan pada suara mayoritas anggota. Anggota yang menentang rancangan tersebut otomatis keinginannya tidak menjadi isi atau bertentangan dengan isi undang-undang.⁶⁹

⁶⁷ Kelsen, Hans, *General Theory of Law*, translated by Andreas Werderberg, Russel and Russel, New York, 1961 dalam Jimmly Asshididqie dan M. Ali Safa'at, *Op.cit.*, hlm 34

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid*, hlm 35

Menurut D.W.P Ruiter⁷⁰ dalam kepustakaan Eropa Kontinental, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur yaitu:⁷¹

a) Norma Hukum (*rechtsnorm*)

Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toetstemming*) dan pembebasan (*vrijstelling*)

b) Norma berlaku ke luar (*naar buiten weken*)

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma yang hanya bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintahan. Norma yang ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesama maupun antara rakyat dan pemerintah. Norma yang mengatur hubungan antar bagian-bagian organisasi pemerintahan dianggap bukan norma yang sebenarnya dan hanya dianggap sebagai norma organisasi. Oleh karena itu, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan selalu disebut dengan “berlaku ke luar”

c) Norma bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruizemezin*)

Terdapat perbedaan antara norma yang umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*), hal ini dapat dilihat dari *adressat* atau alamat yang dituju, yaitu ditujukan kepada “setiap

⁷⁰ D.W.P Ruiter, *Bestuurrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen Maastricht: Van Gorcum 1987, hal. 7 dalam Maria Farida I, Ilmu..., *Op.cit*, hlm 35

⁷¹ *Ibid*, hlm 36- 37

orang” atau kepada “orang tertentu”, serta antara norma yang abstrak (*abstract*) dan yang konkret (*concrete*) jika dilihat dari hal yang diaturnya apakah mengatur peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau mengatur peristiwa-peristiwa tertentu.

2. Struktur Norma Hukum dan Struktur Lembaga

Benyamin Azkin, sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, menjelaskan perbedaan antara pembentukan norma hukum publik dengan pembentukan norma hukum privat, yakni sebagai berikut:⁷²

Pembentukan norma-norma hukum publik berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara atau disebut juga suprastruktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur.

Oleh karena norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka dalam pembentukannya harus dilakukan secara hati-hati, sebab norma hukum publik harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, berbeda dengan pembentukan norma hukum privat.

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah “*Staatsfundamentalnorm*” atau disebut juga norma fundamental negara. Norma fundamental

⁷² Azkin, Benyamin, *Law State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1967, hal. 3-5, dalam Maria Farida Indrati, Ilmu..., *Op.cit.*, hal. 43

negara⁷³ yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi tetapi bersifat “*pre-supposed*” atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Sedangkan menurut Hans Nawiasky⁷⁴, isi dari *staatsfundamentalnorm* yakni adalah:

Norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara, termasuk norma pengubahannya. Di dalam suatu negara, norma dasar merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.

Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara/aturan pokok negara ini merupakan aturan-aturan dasar yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Di negara Indonesia, aturan dasar negara atau aturan pokok negara tertuang dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang.

Kelompok norma-norma hukum yang berada di bawah aturan dasar negara atau aturan pokok negara adalah *formelle gezezts* atau secara

⁷³ Pertama kali diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada Dies Natalies Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1955 yang kemudian disebut sebagai Norma Fundamental negara oleh Hamid Attamimi dalam desertasinya

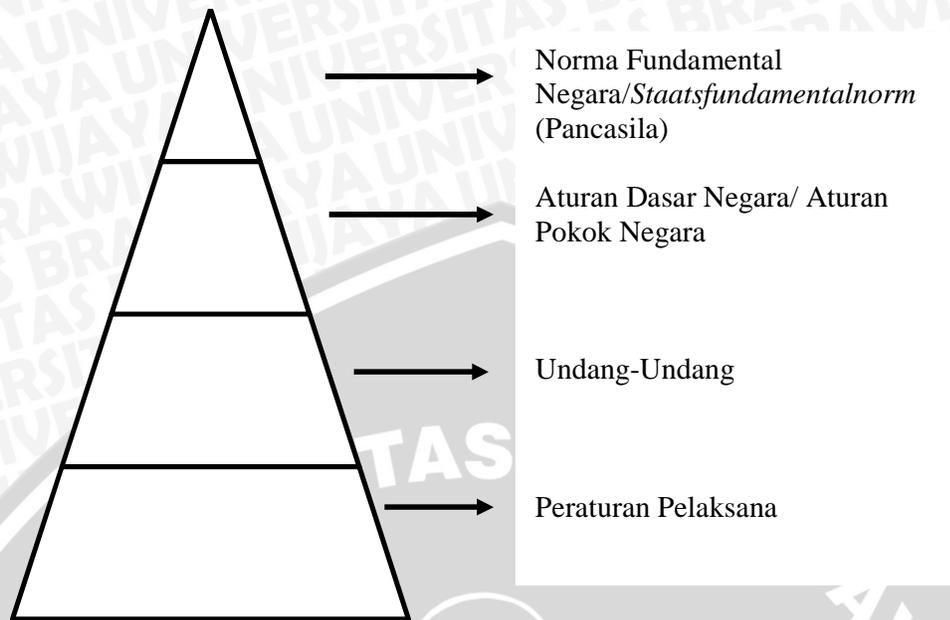
⁷⁴ Joeniarto, **Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia Cetakan ke-I**, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm 6

harfiah diterjemahkan dengan undang-undang.⁷⁵ Norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang tidak saja norma hukum yang sifatnya tunggal tetapi juga bisa berupa norma-norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya. Dengan demikian, dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik sanksi berupa sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Selain itu, undang-undang juga berbeda dengan peraturan-peraturan lainnya karena undang-undang merupakan suatu norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.

Norma-norma yang terdapat dalam hukum dasar dapat berlaku sebagaimana mestinya jika norma-norma hukum tersebut terlebih dahulu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dimana peraturan perundang-undangan norma hukumnya bersifat umum dan mengikat seluruh warga negaranya.⁷⁶

⁷⁵ Maria Farida Indrati, *Op.cit*, hlm 51

⁷⁶ Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) dan Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) Serta Pengajarannya di Fakultas Hukum**, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 68



Gambar 4.1 Struktur Norma Hukum di Indonesia

3. Pelaksanaan Norma Hukum dan Konflik Norma Hukum

Suatu norma dikatakan berlaku karena norma mempunyai daya laku atau validitas dan keabsahan. Daya laku norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Dalam pelaksanaannya, berlakunya suatu norma karena adanya daya laku (*validity*) dihadapkan pula pada daya guna (*efficiency*) dari norma tersebut.⁷⁷ Hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya laku itu berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan kata lain apakah suatu norma tersebut ditaati atau tidak. Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diturunkan dari suatu norma yang lebih tinggi disebut norma dasar (*basic norm*). Validitas semua norma dapat dilacak pada satu atau beberapa norma dasar yang membentuk suatu sistem norma atau aturan. Norma dasar ini membentuk dan sekaligus menjadi

⁷⁷ Maria Farida Indrati, *Op.cit*, hal. 39

sumber utama dan bersama suatu ikatan antara semua norma-norma yang berbeda yang menjadi isi dari aturan.⁷⁸

Suatu norma yang valid harus memenuhi kondisi *Pertama*, harus merupakan bagian dari suatu sistem norma dan *Kedua*, sistem norma tersebut harus berlaku secara efektif. Konsep validitas norma dapat dipahami dengan mempelajari empat arti yang diberikan oleh Hans Kelsen, yaitu:⁷⁹

- a) Suatu norma eksis dengan kekuatan mengikat
- b) Norma partiluker tersebut dapat diidentifikasi sebagai bagian dari suatu tata hukum (*legal order*) yang berlaku (*effacious*)
- c) Suatu norma dikondisikan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hierarki norma
- d) Suatu norma yang dijustifikasi kesesuaiannya dengan norma dasar.

Suatu norma yang mengatur pembuatan norma lain adalah dilaksanakan dalam pembuatan norma lain tersebut. Pembuatan hukum (*law-creating*) adalah selalu merupakan pelaksanaan hukum (*law-applying*). Pengklasifikasian tindakan hukum sebagai tindakan pembuatan hukum dan tindakan pelaksanaan hukum adalah suatu kesalahan. Hal ini dikarenakan, idealnya pembuatan hukum dan pelaksanaan hukum terjadi dalam waktu yang sama. Pembuatan norma hukum adalah suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi dan pelaksanaan norma hukum yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan suatu norma yang lebih

⁷⁸ Kelsen, Hans, *General Theory of Law*, translated by Andreas Werdberg, Russel and Russel, New York, 1961 dalam Jimmy Asshidiqqie dan M. Ali Safa'at, *Op.cit.*, hlm 86

⁷⁹ *Ibid*, hlm 98

rendah. Legislasi adalah proses pembuatan hukum menurut konstitusi sehingga juga merupakan pelaksanaan hukum.⁸⁰ Proses legislasi pertama dapat dilihat sebagai suatu pelaksanaan norma dasar. Dengan demikian, aktivitas hukum selalu melibatkan pembuatan dan pelaksanaan dari norma hukum itu sendiri.

Kelsen menjelaskan dalam pembuatan norma hukum dapat ditentukan dengan dua cara yaitu :⁸¹

Pertama, organ dan prosedur yang akan membuat norma yang lebih rendah; dan *Kedua*, isi dari norma yang lebih rendah. Norma yang lebih tinggi paling tidak harus menentukan organ yang akan membuat norma yang lebih rendah. Suatu pembuatan norma yang tidak ditentukan sama sekali oleh norma lain tidak dapat menjadi bagian dari tata hukum. Maka fungsi pembuatan norma harus disebut sebagai fungsi pelaksanaan norma walaupun hanya elemen personal yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi.

Masalah konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah dapat terjadi dalam hubungan antara konstitusi dan undang-undang yakni masalah undang-undang yang tidak konstitusional atau *unconstitutional statute*. Undang-undang adalah valid apabila sesuai dengan konstitusi dan tidak valid jika bertentangan dengan konstitusi. Satu-satunya alasan untuk validitas suatu undang-undang adalah karena telah dibuat dengan cara yang ditentukan oleh konstitusi. Norma hukum dapat diterapkan bukan hanya dalam pengertian bahwa norma ini dilaksanakan oleh organ atau dipatuhi oleh subjek, melainkan juga dengan pengertian bahwa norma hukum membentuk dasar pertimbangan nilai spesifik yang mengklasifikasikan perbuatan organ negara atau perbuatan subjek sebagai yang berdasarkan hukum atau bertentangan dengan hukum.

⁸⁰ Kelsen, Hans, *Op.Cit*, hlm 108

⁸¹ Kelsen, Hans, *General Theory...*, *Op.cit*, hlm 108-109

Pertimbangan-pertimbangan nilai lainnya berkenaan dengan hukum itu sendiri, atau dengan aktivitas para individu yang membuat hukum.⁸²

Pertimbangan-pertimbangan ini akan menilai apakah aktivitas pembuat undang-undang atau produk aktivitas yang diwujudkan dalam hukum tersebut adil atau justru sebaliknya.

Dalam negara hukum, pengaturan secara normatif terhadap persoalan yang muncul adalah sebuah hal yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Hal tersebut timbul karena adanya pemahaman bahwa segala jangkauan kekuasaan yang berada dalam lingkungan suprastruktur dan infrastruktur politik sedapat mungkin berpuncak dan bersumber dari ketentuan-ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Leon Duguit seorang sarjana Perancis terkemuka pernah mengungkapkan suatu pemikiran yang dituliskannya pada tahun 1917. Duguit mengatakan;⁸³

“..bahwa sesungguhnya upaya tidak kenal lelah dari doktrin judicial di Perancis yang berkembang dari tahun 1789 hingga saat ini adalah untuk menemukan landasan yuridis yang tepat dalam membatasi hukum kekuasaan negara yang kemudian menentukan sanksi. Konsep itu sendiri bermacam-macam. Akan tetapi pada akhirnya pandangan ini selalu saja memiliki kesamaan yang gunanya membuktikan bahwa kekuasaan negara itu sebenarnya harus dibatasi dan dapat ditentukan oleh pemberlakuan prinsip jural⁸⁴ yang superior atas negara. Apabila dalam suatu negara tidak berlaku prinsip jural yang superior terhadap negara dengan cara melarang berbuat sesuatu atau memerintahkan untuk melaksanakan suatu hal, berarti negara itu sebenarnya tidak ada hukum publik. Sejak tidak terdapat

⁸² Kelsen, Hans, *General Theory of Law*, translated by Andreas Werderberg, Russel and Russel, New York, 1961, hlm 45-46 dalam Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi (Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif)**, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm 69

⁸³ *Ibid*, hlm 77

⁸⁴ Berkaitan dengan hak positif atau alamiah atau doktrin dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Jural dapat juga diartikan sebagai ilmu hukum (yurisprudensi), juristik dan jurisdiksi, Black Law Dictionary, Abriged S. Edison, hlm 594

tindakan yang dapat ditempuh untuk menolak tindakan negara yang secara teleologis akan bertentangan dengan hukum”.

Berdasarkan pendapat di atas secara konseptual dapat dirumuskan bahwa penyelesaian konflik norma hukum adalah sinonim dengan pembatasan kekuasaan negara. Penyelesaian konflik norma hukum dapat diselesaikan melalui mekanisme pengujian hukum oleh badan Peradilan Konstitusi yang mana di Indonesia, wewenang tersebut dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Konstitusi menetapkan suatu cara tertentu yang harus ditaati di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan substansinya, maka konstitusi meramalkan kemungkinan bahwa suatu saat mungkin menunjuk organ yang harus memutus apakah ketentuan-ketentuan yang mengatur fungsi legislatif telah ditaati.

Kondisi yang demikian menjadikan mekanisme pengujian undang-undang sebagai upaya maksimal dalam mempertegas kedudukan negara hukum dengan segala kompleksitas normatifnya. Dengan kata lain, jika terdapat persengketaan internal antara norma-norma hukum, maka konflik norma tersebut harus segera diselesaikan berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diselenggarakan oleh badan peradilan. Dalam hal ini, badan peradilan yang ada di Indonesia untuk mengatasi masalah sengketa norma hukum antara undang-undang dan UUD NRI Tahun 1945 adalah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

4. Objek Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Perkembangan konsep *toetsingrecht* oleh lembaga peradilan terjadi di berbagai belahan dunia. *Toetsingrecht* oleh lembaga peradilan (*judicial review*) bahkan terus menyusup ke belahan dunia ketiga, di mana negara-

negara terimbas memberikan kewenangan tersebut kepada lembaga-lembaga peradilan. ⁸⁵ Kewenangan tersebut juga mengalami perkembangan dalam pelaksanaannya.

Jimly Asshidiqqie membagi dua jenis *judicial review* yaitu *concreate norm review* dan *abstract norm review*.⁸⁶ *Concreate norm review* tersebut dapat berupa: (a) pengujian terhadap norma konkrit terhadap keputusan-keputusan yang bersifat administratif (*beschikking*) seperti dalam Putusan Tata Usaha Negara (PTUN) ; (b) pengujian terhadap norma konkret dalam jenjang peradilan umum, seperti pengujian putusan peradilan tingkat pertama oleh peradilan banding, pengujian putusan peradilan banding oleh peradilan kasasi serta pengujian putusan peradilan kasasi oleh Mahkamah Agung.⁸⁷ Sedangkan *abstract norm review* yaitu kewenangan pengujian produk perundang-undangan yang menjadi tugas dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang diinspirasi dari putusan John Marshall dalam kasus *Marbury vs Madison* di Amerika. Sebagai dari kewenangan *abstract norm review* ini masih diserahkan kepada Mahkamah Republik Indonesia berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan di bawah undang-undang.⁸⁸

Pengertian hak menguji (*toetsingrecht*) sering dirancukan dengan istilah *judicial review*. Kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang berbeda meskipun secara substansi memiliki kesamaan yaitu

⁸⁵ Tim Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, **Perkembangan Pengujian Perundangundangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Kontekstual Ke Hukum Progresif)**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm 4

⁸⁶ Jimly Asshidiqqie, **Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi**, PT. Bhuana Ilmu Populer (BIP), Jakarta, hlm 590

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*

perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Secara umum, hak menguji (*toetsingrecht*) lebih luas dari *judicial review*. Hak menguji (*toetsingrecht*) merupakan hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan baik kepada kekuasaan yudikatif, kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan eksekutif.⁸⁹ Hak menguji (*toetsingrecht*) tersebut didasarkan pada organ pengujinya. Hak menguji (*toetsingrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan legislatif disebut *legislative review*. Hak menguji (*toetsingrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada lembaga eksekutif disebut *executive review*. Hak menguji (*toetsingrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada lembaga yudikatif disebut *judicial review*. Perbedaan ketiga model pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *legislative review*, *executive review*, dan *judicial review* tersebut terletak pada lembaga yang melakukan pengujian.⁹⁰

Perbedaan pengujian peraturan perundang-undangan juga terjadi dalam tataran terminologi dan pendekatan tradisi hukum. Secara terminologi, istilah hak menguji (*toetsingrecht*) muncul di Belanda dan dikenal di negara-negara penganut sistem hukum *civil law*. Sedangkan pada negara-negara penganut sistem *anglo-saxon* atau *common law*, istilah yang berkembang adalah *judicial review* dan *constitutional review*. Namun dalam perkembangannya, istilah *judicial review* dan *constitutional review* juga digunakan di negara-negara *civil law* seperti Jerman dan Perancis.

⁸⁹ Imam Soebechi, **Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah**, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 182

⁹⁰ Jimmly Asshidiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Konstitusi Press (KonPress), Jakarta, 2006, hlm. 1- 2

Antara *judicial review* dan *constitutional review* juga terdapat perbedaan. Secara substansial, *judicial review* lebih luas dari *constitutional review* karena *constitutional review* bagian dari *judicial review*. Jika dilihat dari organ pengujinya, *constitutional review* lebih luas dari *judicial review* karena *constitutional review* selain dilakukan oleh kekuasaan kehakiman melalui *judicial review* juga dilakukan melalui *legislative review*. Berikut adalah tabel perbedaan antara ketiganya:⁹¹

Hak menguji (<i>toetsingrecht</i>)		Organ Penguji		
		<i>Judicial Review</i>	<i>Legislative Review</i>	<i>Executive Review</i>
Substansi	UU Terhadap UUD (constitutional review)	Berwenang	Berwenang	-
	Peraturan Perundang-undangan di bawah UU terhadap UU	Berwenang	Berwenang	Berwenang
	Keputusan Tata Usaha Negara	Berwenang	-	Berwenang

Gambar 4.2 Hak Menguji (*toetsingrecht*) dilihat dari substansi dan organ pengujinya

Jenis review dapat dibedakan berdasarkan objek yang diuji. Pembagian objek *judicial review* tidak jauh berbeda dengan pembagian pengujian produk hukum secara umum (*toetsingrecht*) yaitu *formele toetsingrecht* dan *materiele toetsingrecht*.⁹² Oleh karena itu, dalam *judicial review* terdapat pula jenis *formil judicial review* dan *materiil judicial review*. Hal tersebut dikarenakan kaidah hukum juga terbagi antara kaidah formil dan kaidah materiil yang menurut Jimmly Asshidiqie paralel

⁹¹ Imam Soebechi, *Op.cit*, hlm 183

⁹² Sri Soematri, *Op.cit*, hlm 5- 6

dengan perbedaan antara hukum materiil dan hukum formil. Hukum materiil atau *substantive law* mengatur mengenai substansi normanya, sedangkan hukum formil atau *procedural law* mengatur mengenai prosedur penegakan norma hukum materiil itu.⁹³ Terhadap uji materiil, Sri Soemantri memberikan garis bawah bahwa pengujian tersebut 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 berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁹⁴

Oleh karena itu, objek pengujian undang-undang juga terbagi dua, yaitu pertama, objek yang berupa isi yakni bunyi pasal-pasal dari sebuah peraturan perundang-undangan (*materiele law*) dan kedua, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*). Jika sebuah permohonan pengujian memohonkan uji terhadap dua objek tersebut, objek materiil maupun objek formil maka yang harus dibuktikan oleh hakim semestinya adalah objek formilnya terlebih dahulu.⁹⁵ Hal itu dikarenakan secara logika hukumnya, jika objek formilnya atau prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi maka otomatis seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan (termasuk

⁹³ Jimmly Asshidiqqie, **Pokok-pokok Hukum.....**, *Op. cit*, hlm 579

⁹⁴ Sri Soemantri, *Op.cit*, hal. 8

⁹⁵ Tim Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, **Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)**, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm 7

objek materiil) tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.⁹⁶

Perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar terkait dengan isi atau materi dari undang-undang itu sendiri apakah dapat dikatakan konstitusional atau inkonstitusional menjadi satu topik yang menarik. Hal ini didasarkan oleh pandangan bahwa bisa saja suatu norma yang tertulis dalam undang-undang sudah baik, namun dalam praktik penerapan norma atau ketentuan dalam suatu undang-undang tersebut tidak tepat atau tidak baik sehingga muncul kerugian yang harus diderita oleh sebagian masyarakat. Ahmad Sodiki memberikan permisalan singkat mengenai hal tersebut dalam Putusan Nomor 05/PUU-X/2012 bahwa:

“Filosofi Indonesia adalah Pancasila, tetapi banyak praktik korupsi dalam masyarakat yang tidak sesuai dengan Pancasila, apakah dengan hal ini Pancasila harus diganti? Contoh lain adalah, Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” Jika menteri-menteri yang diangkat tersebut ternyata kurang bagus prestasinya apakah Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 yang dibatalkan atau menteri-menteri yang harus diganti.” Jelas rumusan pasal yang baik tidak selalu diikuti dengan praktik yang baik.”⁹⁷

Dasar dalam melakukan pengujian materi undang-undang dalam hal ini adalah pertimbangan seorang hakim untuk menilai kegagalan untuk menjalankan tugas yang didasarkan perintah tertulis undang-undang dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terikat.⁹⁸ Hal yang dapat dijadikan contoh adalah pada pengujian UU APBN terkait dengan anggaran pendidikan, Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 05/PUU-X/2012, hlm 202

⁹⁸ Jimmly Asshidiqqie, **Perihal Undang-Undang**, <http://jimly.com-perihal-undang-undang.pdf> (online), diakses tanggal 19 Desember 2013, hlm 152

menentukan bahwa “negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggara pendidikan nasional.” Jika pejabat pemerintah baik pusat maupun daerah tidak menjalankan perintah tersebut, berarti peraturan yang dibuat mengenai hal tersebut gagal menjalankan tugas yang ditentukan berdasarkan peraturan tertulis.

5. Objek Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam Perkara Nomor 05/PUU-X/2012

Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang mana putusan dari Mahkamah Konstitusi bersifat final sehingga tidak diperkenankan adanya upaya hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Redaksional dalam Pasal 24C ayat (1) konstitusi Indonesia telah tegas dan jelas menyebutkan bahwa objek yang dapat diajukan permohonan dan diadakan persidangan di Mahkamah Konstitusi adalah undang-undang. Sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian.

Dalam perkara pengujian undang-undang Nomor 05/PUU-X/2012 permohonan yang diajukan oleh pemohon adalah pengujian pada Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang bunyinya adalah:

“Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional”

Unsur-unsur yang terdapat dalam pasal tersebut adalah:

- a) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah
- b) Menyelenggarakan
- c) Sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan
- d) Untuk dikembangkan menjadi
- e) Satuan pendidikan yang bertaraf internasional

Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Sisdiknas tersebut dijadikan sebagai objek pengujian dalam *constitutional review* di Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Adanya pasal tersebut melegitimasi adanya Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) yang pada perkembangannya ternyata keberadaan RSBI ini dirasakan oleh masyarakat bertentangan dengan semangat mencerdaskan kehidupan bangsa dan menjadikan pendidikan tidak dapat diraih oleh semua kalangan masyarakat secara adil dan merata. Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas menurut para pemohon dianggap bertentangan dengan konstitusi karena beberapa hal berikut ini:

- a) Bertentangan dengan semangat mencerdaskan kehidupan bangsa
- b) Bertentangan dengan kewajiban negara mencerdaskan kehidupan bangsa
- c) Menimbulkan dualisme dalam sistem pendidikan di Indonesia

- d) Merupakan bentuk baru liberalisasi pendidikan, karena pendidikan yang bermutu dan berkualitas hanya dapat dinikmati oleh kalangan yang memiliki kemampuan ekonomi yang tinggi
- e) Menimbulkan diskriminasi dan kastanisasi dalam dunia pendidikan
- f) Menghilangkan jati diri bangsa Indonesia yang berbahasa Indonesia

Permohonan pengujian perkara Nomor 05/PUU-X/2012 mulanya diajukan oleh orang tua wali murid yang putra atau putrinya bersekolah di sekolah yang menerapkan sistem RSBI. Pemohon I yaitu Andi Akbar Fitriya yang merupakan orang tua dari Al Zufarasykur telah dirugikan hak konstitusionalnya karena meskipun tinggal hanya berjarak kurang lebih 500 meter dari SDN Menteng 02 Jakarta yang bealamat di Jalan Tegal Nomor 10 Jakarta Pusat yang menerapkan sistem RSBI, namun tidak dapat bersekolah di sekolah tersebut karena berasal dari keluarga yang tidak mampu membayar biaya pendaftaran, biaya pendidikan, dan biaya lain yang diterapkan oleh pihak sekolah tersebut.⁹⁹

Pemohon II yaitu Nadia Maskurina yang merupakan orang tua wali murid dari Nabilah, siswi SMPN 1 RSBI Jakarta, Uzair Adli dan Naurah Hanani yang keduanya bersekolah di SDN 02 RSBI Menteng yang telah dirugikan hak konstitusionalnya karena tingginya biaya pendidikan di sekolah yang menerapkan sistem RSBI. Pemohon sebagai orang tua wali murid harus mengeluarkan biaya sebesar Rp600.000 untuk Sumbangan

⁹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012, hlm 12

Rutin Bulanan dan Sumbangan Peserta Didik Baru (SPDB) sebesar Rp7.000.000,00. Adanya kebijakan sumbangan tersebut tidak pernah disampaikan atau ada pemberitahuan dari pihak sekolah kepada pemohon maupun kepada orang tua lainnya. Biaya atau sumbangan pendidikan di Sekolah dengan sistem RSBI dinilai memberatkan pemohon.¹⁰⁰

Pemohon III yakni Milang Tauhida yang merupakan orang tua dari Muhammad Aufa yang telah dirugikan hak konstitusionalnya karena adanya perlakuan diskriminatif atau kastanisasi yang diterima anaknya yang bersekolah di SMPN 1 RSBI Jakarta. Meskipun bersekolah di sekolah di sekolah dengan label RSBI, namun faktanya pihak sekolah membagi kelas menjadi kelas reguler maupun kelas RSBI. Perlakuan yang diterima oleh kelas reguler seringkali berbeda dengan kelas RSBI. Anak pemohon yang berada di kelas reguler seringkali mengeluhkan *air conditioner* (AC) yang sering mati, penempatan guru yang kurang berkualitas dan tidak memberikan semangat bagi murid-muridnya. Hal ini berbeda dengan kelas RSBI yang AC selalu menyala dan diajarkan oleh guru-guru yang berkualitas.

Pemohon juga mendatangkan bebarapa saksi yang tidak menyetujui adanya sistem RSBI dalam dunia pendidikan di Indonesia. Salah satunya adalah Heru Narsono yang menyekolahkan anaknya di SD IKIP Rawamangun Jakarta. Sekolah tersebut melaksanakan sistem RSBI pada tahun 2007. Satu setengah bulan setelah penerapan sistem RSBI tersebut, orang tua wali murid dimintai kesediaan diri untuk membayar uang

¹⁰⁰ *Ibid*

masuk sebesar Rp6.200.000 dengan SPP sebesar Rp150.000,00 per bulan. Orang tua wali murid termasuk saksi pemohon merasa keberatan dengan hal tersebut. Akibat dari keberatan tersebut mulai timbul intimidasi yang terjadi terhadap peserta didik seperti misalnya timbulnya ejekan-ejekan oleh teman-teman sekelas karena belum membayar uang sekolah, rapor hasil belajar siswa harus ditahan terlebih dahulu karena belum terlunasinya uang sekolah, pengumuman daftar peserta didik yang belum membayar uang sekolah dan diumumkan melalui kertas peringatan yang ditempelkan pada lokasi-lokasi strategis di lingkungan sekolah seperti di depan gerbang sekolah dan di depan kelas yang akhirnya membuat siswa merasa malu dan tidak nyaman berada di lingkungan sekolah.

Hal-hal tersebut di atas merupakan praktik-praktik yang terselenggara dalam sistem RSBI berdasarkan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas. Berdasarkan praktik pelaksanaan tersebut, jelas bahwa pendidikan melalui sistem RSBI bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Objek yang dijadikan pengujian dalam perkara tersebut adalah benar merupakan pengujian berdasarkan praktik pelaksanaan norma dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas. Mengutip dari pemikiran Hans Kelsen bahwa pembuatan norma hukum adalah suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi dan pelaksanaan norma hukum yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan suatu norma yang lebih rendah. Legislasi adalah proses pembuatan hukum menurut konstitusi sehingga juga

merupakan pelaksanaan hukum. Proses legislasi pertama dapat dilihat sebagai suatu pelaksanaan norma dasar.¹⁰¹

Dissenting opinion yang disampaikan oleh Wakil Mahkamah Konstitusi, Ahmad Sodiki yang memiliki pendapat bahwa yang diujikan dalam perkara ini adalah pengujian mengenai praktik pelaksanaan norma, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian tersebut karena suatu pembuatan norma merupakan suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi merupakan dasar pembuatan norma yang lebih rendah. Apabila aturan pelaksana dari sistem RSBI yang menjadi konflik norma dalam perkara pengujian tersebut, yang perlu digarisbawahi adalah peraturan pelaksana lahir melalui norma yang lebih tinggi yang ada dalam undang-undang.

Selain itu, perkembangan pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi menganut hukum progresif¹⁰² yakni sebuah konsep yang tidak terkukung kepada konsep undang-undang semata, tetapi juga memperhatikan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Mengutip dari pendapat Mahfud MD bahwa Mahkamah Konstitusi tidak sekedar peradilan yang hanya menjadi corong sebuah undang-undang.¹⁰³

¹⁰¹ Kelsen, Hans, **General Theory of Law** dalam Jimmly Asshidiqqie dan M. Ali Safa'at, *Op.Cit*, hlm 108

¹⁰² Disampaikan oleh Mahfud MD dalam Pidato Rapat Kerja MKRI pada tanggal 22-24 Januari 2010, dikutip dari Penelitian Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Op.cit*, hlm 2

¹⁰³ *Ibid*

Maruarar Siahaan, mantan anggota hakim Mahkamah Konstitusi memberikan pandangan tentang *dissenting opinion* terkait pengujian undang-undang. Beliau menyatakan bahwa:¹⁰⁴

Perkembangan dalam putusan Mahkamah Konstitusi selama lima tahun kemudian menemukan bahwa sebenarnya dari teks undang-undang atau norma yang diuji sesungguhnya maknanya tidak dapat dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Hanya jikalau norma tersebut ditafsirkan lain dari pada yang ditafsirkan oleh hakim Mahkamah Konstitusi, atau kalau syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, baru undang-undang tersebut dapat dikatakan konstitusional. Sebaliknya, jika syarat-syarat yang disebut tidak terpenuhi, maka undang-undang demikian menjadi inkonstitusional. Jenis putusan ini dikenal dengan kategori *conditionally constitutional* atau *conditionally unconstitutional*. Syarat-syarat itu sesungguhnya hanya dapat dilihat dalam pelaksanaannya, baik melalui peraturan pelaksanaan maupun interpretasi yang menghasilkan kebijakan tertentu yang lahir dari undang-undang yang diuji tersebut

Dissenting opinion Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 yang disampaikan oleh Hakim Ahmad Sodiki juga menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi seharusnya memberikan penafsiran terhadap Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas, tanpa harus membatalkan isi dari ketentuan pasal yang diujikan tersebut. Namun, keputusan majelis hakim pada saat persidangan mengabulkan untuk keseluruhan permohonan pemohon. Dalam memberikan putusan terhadap suatu perkara yang dipersidangkan, seorang hakim akan memberikan pertimbangan hukum, tidak terkecuali dalam persidangan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Perkara pengujian undang-undang Nomor 05/PUU-X/2012 sebelum memberikan putusan juga terdapat beberapa pertimbangan hukum, yaitu diantaranya:

¹⁰⁴ Maruarar Siahaan, **Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm 43

1) Kewenangan Mahkamah

Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut dengan UU MK) dan juga Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, pengujian undang-undang yang dimohonkan oleh pemohon adalah Undang-Undang Sisdiknas khususnya Pasal 50 ayat (3) yang mana ketentuan dalam pasal tersebut menimbulkan adanya pelanggaran hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan secara adil, merata, dan berkualitas sebagaimana yang telah diamanatkan dalam konstitusi. Berdasarkan alasan tersebut kemudian Mahkamah memiliki wewenang untuk mengadili permohonan pemohon.

2) Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (UU MK) berikut penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau

kewenangan konstitusionalitasnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:¹⁰⁵

- a) Perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama).¹⁰⁶Dalam hal ini, sudah jelas bahwa pemohon yang mengajukan permohonan adalah WNI yang telah memiliki kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum
- 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
- d) Lembaga negara

Selain itu, pemohon juga harus menguraikan secara jelas tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diatur dalam Pasal 51 ayat

(2) UU MK yang berbunyi:

“Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”

Terkait dengan penguraian secara jelas tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional, melalui Putusan Nomor 006/PUU-III/2005¹⁰⁷ tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007¹⁰⁸

¹⁰⁵ Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

¹⁰⁶ Pasal 51 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

¹⁰⁷ Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁸ Pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

tertanggal 20 September 2007 telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a) Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

Hak yang diberikan konstitusi dalam hal ini adalah hak untuk memperoleh pendidikan yang diatur dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

- b) Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Pemenuhan kebutuhan dasar khususnya kebutuhan pemerolehan pendidikan yang telah dijamin oleh konstitusi, dalam hal ini oleh pemohon dianggap terlanggar karena keberlakuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas yang mana pasal tersebut memerintahkan pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk membentuk suatu sistem pendidikan dengan taraf internasional yaitu RSBI. Dalam pelaksanaannya, sistem RSBI inilah yang menyebabkan adanya diskriminasi, kastanisasi dan tidak terjangkaunya biaya pendidikan sehingga dengan keberlakuan undang-undang tersebut terdapat

beberapa orang yang merasa dirugikan. Orang-orang yang dirugikan oleh keberlakuan undang-undang disebut dengan pemohon.

- c) Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan;

Spesifik atau dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) disebut dengan spesifikasi yang didefinisikan sebagai pernyataan tentang hal-hal yang khusus.¹⁰⁹ Aktual didefinisikan sebagai suatu peristiwa yang baru saja terjadi, masih baru dan menjadi pembicaraan orang banyak.¹¹⁰ Potensial diartikan sebagai mempunyai potensi, kekuatan, kemampuan, kesanggupan atau daya berkemampuan.¹¹¹ Kerugian yang diderita oleh para pemohon dalam perkara Nomor 05/PUU-X/2012 tersebut bersifat spesifik atau khusus yakni kerugian atas tidak terpenuhinya hak pemerolehan pendidikan secara adil, bersifat aktual yakni kerugian yang diakibatkan oleh penerapan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tersebut menyebabkan adanya berbagai problematika dalam dunia pendidikan seperti adanya diskriminasi, kastanisasi, dan liberalisasi yang menjadi pembicaraan orang banyak karena pendidikan adalah hal yang paling fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Potensial yang dimaksud dalam hal ini adalah dengan adanya Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tersebut

¹⁰⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi Online/Daring (Dalam Jaringan) <http://kbbi.web.id/spesifikasi> (online), diakses tanggal 26 Desember 2013

¹¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi Online/Daring (Dalam Jaringan) <http://kbbi.web.id/aktual> (online), diakses pada tanggal 26 Desember 2013

¹¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi Online/Daring (Dalam Jaringan), <http://kbbi.web.id/potensial> (online), diakses tanggal 26 Desember 2013

mempunyai kekuatan atau potensi menimbulkan akibat-akibat buruk yang akhirnya harus dialami oleh orang-orang tertentu. Dalam kasus ini, akibat buruk tersebut merupakan suatu kerugian yang harus diderita oleh pemohon.

- d) Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Undang-Undang yang dimohonkan pengujian adalah UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya Pasal 50 ayat (3). Pasal tersebut merupakan ketentuan yang memerintahkan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah untuk melaksanakan satuan pendidikan dengan taraf internasional. Hubungan sebab akibat yang nampak adalah dengan keberlakuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tersebut mengakibatkan adanya sistem RSBI dalam dunia pendidikan yang pada pelaksanaan dan perkembangannya ternyata menimbulkan berbagai permasalahan seperti adanya diskriminasi, kastanisasi dan liberalisasi dalam dunia pendidikan.

- e) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi;

Permohonan yang dimohonkan pada Mahkamah Konstitusi dalam kasus ini adalah:

Menyatakan bahwa Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pembukaan, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (1), Pasal 31 ayat (1), Pasal 31 ayat (2), Pasal 31 ayat (3), dan

Pasal 36 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, oleh karenanya Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Dengan petitum sebagaimana disebut diatas, maka dengan dikabulkannya permohonan pemohon, Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas yang telah memiliki kekuatan hukum yang tidak mengikat akan berdampak pada pembubaran sistem RSBI dalam lingkup pendidikan dan kembalinya hak-hak konstitusional baik dari pemohon ataupun orang-orang yang dirugikan oleh keberlakuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tersebut.

Oleh karenanya, dilihat dari ukuran kerugian yang sifatnya langsung, spesifik, aktual dan potensial, cukup sebagai dasar Mahkamah Konstitusi untuk menerima bahwa para pemohon memiliki *legal standing* mengajukan permohonan perkara Nomor 05/PUU-X/2012 tersebut. Lima indikator tersebut di atas yang menjadi rasio legis atau alasan secara logis dan dapat diterima secara nalar terkait dikabulkannya permohonan pemohon untuk meniadakan program RSBI dalam satuan pendidikan di Indonesia. Rasio legis tersebut juga menjadikan pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi dapat dilaksanakan atau bahkan perlu untuk mengabulkan permohonan pemohon apabila dalam tatanan sosiologis, penerapan norma dalam suatu undang-undang ternyata mengancam bahkan merampas hak-hak konstitusional warga negara yang telah diatur dalam konstitusi.

B. Penafsiran Dalam Pengujian Undang-Undang pada Mahkamah Konstitusi

Pengujian Undang-Undang yang dilakukan dalam suatu peradilan yang dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi, lazim disebut dengan *constitutional review*, diawali dengan sebuah permohonan dan berakhir dalam suatu putusan. Putusan atas pengujian undang-undang merupakan pendapat tertulis hakim konstitusi tentang perselisihan penafsiran suatu prinsip yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dikonkretisir dalam ketentuan Undang-Undang sebagai pelaksanaan tujuan bernegara yang diperintahkan konstitusi.¹¹²

Suatu amar putusan yang mengabulkan suatu permohonan pengujian akan menyatakan bahwa suatu pasal, ayat, atau bagian dari Undang-Undang dan bahkan Undang-Undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Akibat hukumnya adalah Undang-Undang, pasal, ayat, ataupun bagian dari Undang-Undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian berarti bahwa, putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi menjadikan ketentuan norma yang termuat dalam suatu Undang-Undang dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi.

Maruarar Siahaan menuliskan dalam bukunya pada bab Jaminan Terwujudnya UUD 1945 Sebagai Konstitusi yang Hidup bahwa:¹¹³

Menjembatani teks konstitusi sebagai produk dari zamannya yang merefleksikan nilai, tantangan, dan persoalan yang dihadapi perumusny di masa lalu, untuk dijadikan pedoman, nilai, pandangan hidup dan dasar bernegara di masa kini dengan persoalan, tantangan dan situasi yang jauh berbeda, merupakan dokumen yang hidup melalui tafsiran dan adaptasi dengan

¹¹² Maruarar Siahaan, *Op.cit*, hlm 51

¹¹³ Maruarar Siahaan, *Op.cit*, hlm 79

menemukan makna menurut perkembangan sekarang. Oleh karenanya untuk memenuhi tuntutan yang demikian, norma konstitusi yang diperlakukan dari UUD NRI Tahun 1945 pada masa, tantangan dan kebutuhan zaman kita sekarang, tidak harus hanya dipahami sebagaimana dipahami dan dimaksudkan pada awalnya ketika para perumus menyusunnya (*original intent*). Hal yang harus ditemukan tidak selalu makna yang dimaksud oleh pembentuknya, akan tetapi apa yang menjadi makna yang dikehendaki oleh teks norma konstitusi itu sendiri untuk menyelesaikan suatu perselisihan hukum yang dihadapi.

Berdasarkan pendapat tersebut diatas, terlihat jelas bahwa nilai penting yang perlu digarisbawahi adalah bagaimana konstitusi tersebut dapat hidup dan berkembang mengikuti perkembangan zaman dan kebutuhan manusia yang semakin kompleks dengan tetap mempertahankan *original intent*-nya, dan salah satu hal yang perlu dilakukan untuk memaknai konstitusi tersebut untuk menyelesaikan suatu perselisihan norma adalah dengan melakukan suatu interpretasi dan penafsiran.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki 9 (sembilan) hakim konstitusi dalam melaksanakan dan mengemban tugasnya untuk menjadi gerbang pengawal konstitusi. Hal tersebut jelas diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi “Mahkamah Kontitusi mempunyai 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang diterapkan dengan Keputusan Presiden”.

Dalam hal memutuskan suatu perkara pengujian undang-undang, utamanya dalam memberikan penafsiran dan interpretasi terhadap norma konstitusi, setiap hakim pasti memiliki pandangan dan penafsiran yang berbeda-beda. Maruarar Siahaan menjelaskan lebih lanjut bahwa:¹¹⁴

¹¹⁴ Maruarar Siahaan, *Op.cit*, hlm 80

Dalam hal terdapat lebih dari seorang perumus norma konstitusi yang sepakat untuk merumuskan suatu norma dengan arti yang sama, akan tetapi tidak berhasil merumuskan satu teks dengan makna kolektif, maka *original intent* tersebut mengalami kesukaran untuk mampu mengkomunikasikan *intent* yang dimaksudkan dan dipikirkan. Hakim Agung Amerika Serikat, Justice Brennan mengemukakan pendapatnya bahwa “*sikap bersikukuh dengan original intent adalah merupakan ‘sikap sombong yang dibungkus dengan sikap rendah hati’*”.¹¹⁵ Oleh karena itulah dianjurkan agar hakim di zaman modern semestinya tidak hanya mengacu pada sejarah masa penyusunannya, melainkan juga pada sejarah masuknya interpretasi dan apa yang dimaksudkan oleh kata-kata dalam teks pada masa kita.

Pendapat diatas mempertegas bahwa penting adanya suatu intepretasi dalam dunia pengujian undang-undang sesuai perkembangan zaman. Hal ini dilakukan semata-mata untuk menciptakan suatu hukum yang sifatnya progresif demi terciptanya tujuan hukum yakni keadilan. Metode interpretasi hukum dilakukan dalam hal peraturannya ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret.¹¹⁶ Interpretasi terhadap teks peraturannya pun masih tetap berpegang pada bunyi teks itu. Hal tersebut yang kemudian membedakan metode interpretasi hukum dengan metode konstruksi hukum. Metode konstruksi digunakan dalam hal peraturannya memang tidak ada sehingga terdapat kekosongan hukum atau lebih tepat disebut dengan kekosongan undang-undang.¹¹⁷ Dalam penulisan skripsi ini hal yang merupakan fokus penelitian penulis adalah metode penafsiran dikarenakan pengujian undang-undang adalah peraturannya sudah tersedia namun tidak jelas untuk dapat diterapkan dalam peristiwa-peristiwa konkret sehingga

¹¹⁵ David Couzens Hoy, **Maksud dan Hukum: Membela Hermeneutika, dalam Hermeneutika Hukum, Sejarah, Teori dan Praktik**, Gregy Lench, (ed), Nusamedia , 2008, dalam Maruarar Siahaan, *Op.cit*, hlm 80

¹¹⁶ Jazim Hamidi, **Hermeneutika Hukum (Sejarah, Filsafat, dan Metode Tafsir)**, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011, hlm 39

¹¹⁷ *Ibid*

hakim dalam persidangan perlu melakukan metode interpretasi yang tepat dan sesuai.

Terdapat berbagai cara dalam memberikan penafsiran atau interpretasi yang dilakukan oleh hakim dalam suatu peradilan, antara lain adalah:

1) Penafsiran Gramatikal¹¹⁸

Yaitu menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan atau istilah. Bahasa merupakan alat satu-satunya yang dipakai pembuat undang-undang untuk menyatakan kehendaknya. Pembuat undang-undang harus menyatakan kehendaknya secara jelas dan memilih kata-kata yang tepat, namun ada kalanya pembuat undang-undang tidak mampu memaknai kata-kata yang tepat sehingga dalam hal ini hakim wajib mencari arti kata yang dimaksud yang lazim dipakai dalam percakapan sehari-hari.

2) Penafsiran Historis

Yaitu menafsirkan undang-undang menurut sejarahnya. Dari sejarah peraturan perundang-undangan, hakim dapat mengetahui maksud pembuatnya. Terdapat dua macam penafsiran sejarah, yakni penafsiran menurut sejarah dan sejarah penetapan suatu ketentuan perundang-undangan.¹¹⁹

3) Penafsiran Sistemik¹²⁰

Yaitu menafsirkan undang-undang menurut sistem yang ada dalam hukum. Pada penafsiran peraturan perundang-undangan selalu

¹¹⁸ Yudha Bhakti Ardiwisastro, **Penafsiran dan Konstruksi Hukum**, Penerbit Alumni, Cetakan I, Bandung, 2000, hlm 9

¹¹⁹ *Ibid*, hlm 10

¹²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, **Pengantar Ilmu Hukum**, Penerbit Alumni, Bandung, 2000, hlm 100

harus diingat hubungannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penafsiran sistematis tersebut menyebabkan kata-kata dalam undang-undang diberi pengertian yang lebih luas atau yang lebih sempit daripada pengertiannya dalam kaidah bahasa yang biasa.

4) Penafsiran Sosiologis/Penafsiran Teleologis

Yaitu menafsirkan undang-undang menurut cara tertentu sehingga undang-undang tersebut dapat dijalankan sesuai dengan keadaan sekarang yang ada di dalam masyarakat.¹²¹ Penafsiran ini diawali dengan penafsiran gramatikal yang kemudian diakhiri dengan penafsiran sosiologis. Apabila tidak demikian, keputusan yang dibuat tidak sesuai dengan keadaan yang benar-benar hidup dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan setiap peraturan hukum mempunyai satu tujuan sosial, yakni membawa kepastian hukum dalam pergaulan antara anggota masyarakat.

Melalui penafsiran sosiologis, hakim dapat menyelesaikan adanya perbedaan atau kesenjangan antara sifat positif dari hukum dengan kenyataan hukum sehingga penafsiran sosiologis menjadi sangat penting.

5) Penafsiran Autentik/Penafsiran Secara Resmi¹²²

Adakalanya pembuat undang-undang itu sendiri memberikn tafsiran tentang arti atau istilah yang digunakannya di dalam peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Tafsiran ini dinamakan tafsiran autentik atau tafsiran resmi. Dalam hal ini, hakim

¹²¹ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Op.cit*, hlm 11

¹²² *Ibid*

tidak diperkenankan melakukan penafsiran dengan cara lain selain apa yang telah ditentukan penergiannya di dalam undang-undang itu sendiri.

6) Penafsiran Interdisipliner¹²³

Yaitu jenis penafsiran yang biasa dilakukan dalam suatu analisis masalah yang menyangkut berbagai disiplin ilmu hukum. Dalam hal ini logika digunakan lebih dari satu cabang ilmu hukum

7) Penafsiran Multidisipliner

Yakni penafsiran yang mengharuskan seorang hakim untuk mempelajari satu atau beberapa disiplin ilmu lainnya di luar ilmu hukum. Dengan kata lain, hakim membutuhkan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu yang lainnya.¹²⁴

Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo menyatakan bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks Undang-Undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju pada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkret. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang-Undang. Pembenerannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkret dan bukan kepentingan metode itu sendiri.¹²⁵

¹²³ *Ibid*, hlm 12

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, **Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum**, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, hlm 13 dalam M. Ali Safa'at,

Terdapat pandangan yang mengemukakan bahwa penafsiran konstitusi atau Undang-Undang Dasar tidaklah sama dengan penafsiran hukum pada umumnya. Bertumpu dari makna “konstitusi” atau “Undang-Undang Dasar” di satu sisi dan pengertian “hukum” di sisi lain, jelaslah memang pengertian “konstitusi” atau ‘Undang-Undang Dasar’ itu tidaklah sama (analog).¹²⁶ Oleh karena itu, penafsiran konstitusi atau undang-undang dasar tidaklah begitu saja dianalog-kan dengan pengertian penafsiran hukum. Jika konstitusi diartikan sebagai undang-undang (dalam hal ini adalah hukum dasar yang tertulis), maka penafsiran konstitusi atau undang-undang dasar hanyalah merupakan salah satu bagian saja dari penafsiran hukum. Penafsiran hukum apabila dilihat dari bentuk hukumnya, dapat bermakna luas, baik itu penafsiran terhadap hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Akan tetapi dalam praktik, perbedaan antara penafsiran konstitusi atau penafsiran hukum itu tidak dapat ditarik secara tegas, karena ketika hakim menafsirkan konstitusi, ia tidak dapat dibatasi hanya dengan melakukan penafsiran terhadap norma-norma hukum tertulisnya saja atau sesuai dengan rumusan teks-nya saja, melainkan dapat saja ia melakukan penafsiran terhadap norma-norma hukum konstitusi yang tidak tertulis seperti assa-asis hukum umum yang berada di belakang rumusan norma-norma hukum tertulis itu.¹²⁷

Sehubungan dengan penjelasan di atas, Maruarar Siahaan menyatakan bahwa:

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses tanggal 26 Desember 2013, hlm 68

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid*, hlm 69

Membaca Undang-Undang Dasar tidaklah hanya melihat pasal-pasal dalam batang tubuhnya, tetapi harus melihatnya sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri dari Preamble dan batang tubuh. Disamping melihat pasal-pasal dalam batang tubuh, hakim juga wajib melihat prinsip-prinsip atau asas-asas serta nilai-nilai yang telah dijadikan dasar dan ideologi negara dan telah menjadi pedoman dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang terkandung dalam dasar negara sebagaimana termuat dalam Preamble, di samping akan menjadi sumber segala sumber hukum, prinsip dan nilai dalam dasar negara tersebut memiliki fungsi kritis yang dapat digunakan sebagai tolak ukur dalam menguji apakah ketentuan perundang-undangan yang menjadi hukum yang berlaku sudah sesuai atau bertentangan dengan dasar, asas, dan nilai-nilai yang ada di dalam UUD. Undang-Undang Dasar juga menetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam bernegara dan berbangsa yang harus menjadi acuan dalam membentuk kebijakan yang diformulasikan dalam undang-undang.¹²⁸

Para hakim menggunakan pandangan atau kemampuan yang dimilikinya berdasarkan pemahaman yang dikuasainya terhadap hukum itu sendiri dalam melakukan suatu penafsiran. Artinya adalah, hakim-hakim sudah pasti memiliki perbedaan dalam melakukan penafsiran konstitusi terhadap sebuah perkara tertentu. Walaupun terdapat berbagai macam metode dalam menafsirkan konstitusi, namun terdapat 5 (lima) sumber yang menjadi landasan dalam menafsirkan konstitusi, yaitu:

1) *The text and the structure of the constitution*¹²⁹

Dalam hal ini yang dimaksud adalah “bunyi” dari ketentuan di dalam konstitusi adalah hal yang sangat perlu diperhatikan

¹²⁸ Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, **Putusan Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi**, *Dissenting Opinion* yang disampaikan oleh Hakim Maruarar Siahaan, hlm 109

¹²⁹ Tim Peneliti Pusako Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Op.cit*, hlm 56

- 2) *Intentions of those who drafted, voted to propose, or voted to ratify the provision in question*¹³⁰

Maksud dari kalimat diatas adalah dalam menafsirkan suatu konstitusi, hal yang perlu untuk diperhatikan adalah maksud dari dibentuknya konstitusi dan pandangan penyusun terhadap konstitusi tersebut, tentang bagaimana sejarah pembentukan konstitusi dibuat, serta dalam situasi yang seperti apa konstitusi tersebut dibentuk

- 3) *Prior precedents*¹³¹

Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah kasus-kasus terdahulu yang merupakan yurisprudensi dalam menafsirkan konstitusi terhadap kasus-kasus tertentu yang diajukan dalam persidangan

- 4) *The social, political, and economic consequences of alternative interpretations*¹³²

Yaitu hakim dalam memberikan penafsiran terhadap konstitusi juga harus mempertimbangkan faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi kondisi suatu negara seperti faktor sosial, politik dan ekonomi

- 5) *Natural law*¹³³

Yaitu suatu penafsiran yang dilakukan oleh hakim harus bersumber pada *natural law* atau hukum alamiah yang diarahkan kepada ketentuan-ketentuan agama, nilai-nilai moral yang dianut

¹³⁰ *Ibid*

¹³¹ *Ibid*

¹³² *Ibid*

¹³³ *Ibid*, hlm 57

masyarakat. Penafsiran hakim atas konstitusi sejatinya didasari pula pada pandangan hakim terhadap konstitusi itu sendiri, apakah hakim melihat konstitusi tersebut sebagai *the living constitution* atau sebagai *the moral constitution*.

Terkait dengan hal tersebut diatas, penulis mengambil kutipan salah satu pakar sosiologi di Indonesia, Satjipto Rahardjo, beliau menuliskan bahwa “hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya yaitu manusia hadir untuk hukum, dan hukum hadir bukanlah untuk dirinya”.¹³⁴

Dari pernyataan di atas, terlihat jelas bahwa hukum itu adalah sesuatu yang berkembang yang dapat berubah dan diciptakan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang semakin kompleks. Hal yang demikian ini disebut dengan istilah hukum progresif. Hukum progresif adalah hukum yang mampu memenuhi kebutuhan bangsa dan ikut merasakan penderitaan bangsanya.¹³⁵ Pandangan ini bertolak dari sudut pandang yang tidak hanya memandang hukum sebagai teks atau dokumen. Lebih lanjut lagi, Satjipto menyatakan bahwa hukum dalam teks itu diam dan hanya melalui perbuatan perantara manusia, ia menjadi hidup.¹³⁶

Secara yuridis, payung hukum untuk hakim melakukan penemuan hukum yang progresif dalam melakukan interpretasi ataupun pengambilan suatu keputusan persidangan dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan juga penjelasan dari pasal tersebut supaya putusan

¹³⁴ Satdjipto Rahardjo, **Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah**, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002, hlm 13

¹³⁵ Mahmud Kusuma, **Menyelami Semangat Hukum Progresif: Terapi Paradigmatik Bagi Lemahnya Hukum Indonesia**, Antonylib, Yogyakarta, 2009, hlm 12

¹³⁶ Satdjipto Rahardjo, *op. cit.*, hlm 12

yang dijatuhkan sesuai dengan nilai-nilai kebenaran dan rasa keadilan masyarakat serta dalam rangka mencapai keadilan sosial.¹³⁷

Terhadap norma yang kabur yang mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum yang kemudian menyebabkan adanya kerugian konstitusional pemohon, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan interpretasi atau penafsiran. Sejauh ini, tafsiran Mahkamah Konstitusi terlihat cenderung memaknai pasal-pasal secara tekstual atau gramatikal, tidak jauh menyentuh tujuan apa yang hendak dicapai dari peraturan perundang-undangan tersebut.¹³⁸ Hal yang menjadi catatan penting adalah dalam memberikan penafsiran bahwa seperti apa yang disampaikan oleh Rammelink, yakni jika diurutkan berdasarkan prioritas interpretasi, maka interpretasi teleologis mendapat urutan pertama, kemudian disusul oleh interpretasi historis, lalu kemudian interpretasi gramatikal hingga yang terakhir adalah interpretasi sistematis.¹³⁹

Terkait dengan hal di atas mengenai permasalahan interpretasi, dalam perkara pengujian UU Sisdiknas khususnya Pasal 50 ayat (3) tentang keberadaan sistem RSBI, menurut Satria Dharma, Ketua Perhimpunan Guru Indonesia menyatakan bahwa redaksinonal dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas adalah ambiguitas.¹⁴⁰ Terdapat frasa “pemerintah dan/atau

¹³⁷ Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 berbunyi: “hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai luhur dan rasa keadilan dalam masyarakat”. Sedangkan penjelasannya adalah: “ketentuan ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat”.

¹³⁸ Merupakan analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 069/PUU-II/2004, disampaikan oleh Tim Peneliti PUSAKO FH Universitas Andalas, *Op.cit*, hlm 151

¹³⁹ Eddy O.S Hiarej, **Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana**, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2009, hlm 8, dalam Tim Peneliti Pusako, *Op. cit*, hlm 152

¹⁴⁰ Satria Dharma, **Kritik dan Usulan Perbaikan pada Program Sekolah Bertaraf Internasional Ditinjau dari UU Sisdiknas dan Revisi Permendiknas**, <http://satriadharma.wordpress.com/xmlrpc.php> (online), diakses tanggal 26 Desember 2013

pemerintah daerah...” yang mana frasa tersebut dapat diartikan sebagai makna alternatif atau kumulatif. Bermakna alternatif merujuk pada pemerintah pusat atau pemerintah daerah, sedangkan bermakna kumulatif adalah pemerintah pusat bersama dengan pemerintah daerah. Satria Dharma juga menerangkan bahwa frasa “satuan pendidikan yang bertaraf internasional” tidaklah jelas apa maksud dan definisinya.¹⁴¹ Terjadi penyimpangan definisi di mana pada awalnya pernyataan dalam UU Sisdiknas adalah merujuk kepada sebuah tingkatan kualitas pendidikan yang harus dicapai sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010¹⁴² telah berubah makna menjadi sistem pendidikan internasional yang jelas dan terang bertentangan dengan amanat konstitusi.

Nilai penting interpretasi dalam pengujian konstiusionalitas norma hukum dalam peraturan perundang-undangan juga disampaikan oleh Ronald Dworkin yang menyatakan bahwa:

*“The moral reading proposes that we all interpret and apply these abstract clauses on the understanding that they invoke moral principles about political decency and justice. ...So when some novel and controversial constitutional issue arises...people who from opinion must decide how an abstract moral principle is best understood”.*¹⁴³

¹⁴¹ *Ibid*

¹⁴² Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 berbunyi: “Pendidikan bertaraf internasional adalah pendidikan yang diselenggarakan setelah memenuhi Standar Nasional Pendidikan dan diperkaya dengan standar pendidikan negara maju.”

¹⁴³ Dworkin, Ronald, **Freedom’s Law: The Moral Reading of The American Constitution**, Harvard University Press, Cambridge, 1996, hlm 2, dalam Maruarar Siahaan, *Op.cit*, hlm. 596

C. Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pengujian Undang-Undang yang Didasarkan Pada Praktik Pelaksanaan Norma

Dissenting opinion dalam Putusan Perkara Nomor 05/PUU-X/2012 tentang pengujian UU Sisdiknas khususnya Pasal 50 ayat (3) menyebutkan bahwa putusan Mahkamah untuk mengabulkan keseluruhan permohonan pemohon yang berimplikasi terhadap pembubaran sistem RSBI dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal tersebut dikemukakan oleh beliau dengan alasan bahwa dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, Mahkamah pernah menolak permohonan pemohon karena perkara yang diangkat ke persidangan pengujian undang-undang merupakan kasus konkret yang bukanlah mempersoalkan konstiusionalitas norma. Putusan-putusan tersebut diantaranya adalah:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009

Dalam Putusan Perkara Nomor 6/PUU-VII/2009 tentang permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran khususnya Pasal 46 ayat (3) huruf C sepanjang mengenai frasa “*yang memperagakan wujud rokok*”. Bunyi pasal tersebut adalah:

Siaran iklan niaga dilarang melakukan:

- Promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau kelompok yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain;
- Promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau at adiktif;
- Promosi rokok yang memperagakan wujud/rokok;
- Hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama; dan/atau
- Eksplotasi anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.

Para pemohon dalam perkara ini adalah Komisi Nasional Perlindungan Anak (KOMNAS ANAK) yang diwakili oleh Seto Mulyadi dan Arist Merdeka Sirait, Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Provinsi Jawa Barat yang diwakili oleh dr. Kusnadi serta perorangan anak Indonesia yakni Alfie Sekar Nadia dan Faza Ibnu yang masing-masing berusia 13 tahun dan 17 tahun yang mana keduanya sama-sama diwakili oleh kedua orangtuanya.¹⁴⁴

Alasan dalam permohonan pemohon adalah Pasal 46 ayat (3) huruf C UU Penyiaran sepanjang frasa “yang memperagakan wujud rokok” bertentangan dengan Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 yang menjamin hak hidup, mempertahankan kelangsungan hidup dan kehidupannya.¹⁴⁵, Pasal 28C ayat (1), dan juga Pasal 28F ayat (1) Undang-Undang Dasar. Selain itu, Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran tersebut menjadi landasan dan dasar hukum dibenarkannya iklan promosi rokok pada lembaga penyiaran sehingga justifikasi atas norma tersebut masih memperbolehkan promosi rokok walaupun dengan persyaratan “tidak memperagakan wujud rokok”. Pemberlakuan norma tersebut pada akhirnya mendorong atau mengajak khalayak umum tidak terkecuali anak dan remaja secara khusus untuk mengkonsumsi rokok yang membahayakan kesehatan dan menimbulkan berbagai penyakit. Sehingga dalam hal ini, norma dalam Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran sepanjang mengenai frasa “yang memperagakan wujud rokok” yang memperbolehkan iklan promosi rokok adalah tidak jelas *ratio-logisnya*

¹⁴⁴ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor Perkara 6/PUU-VII/2009, hlm 1-2

¹⁴⁵ Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

dan melanggar hak konstitusional setiap orang termasuk anak. Dikatakan mendorong atau mengajak orang untuk merokok dalam hal ini adalah melihat pengertian iklan niaga sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 butir 6 UU Penyiaran yang berbunyi:

“Siaran iklan niaga adalah siaran iklan komersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan konsumen agar menggunakan produk yang ditawarkan”.

Bahwa dengan demikian maka, siaran iklan niaga promosi rokok adalah untuk mempengaruhi konsumen termasuk anak dan remaja untuk menggunakan rokok.

Terhadap permohonan pemohon dalam perkara tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi menolak untuk keseluruhan permohonan pemohon dengan pertimbangan-pertimbangan hukum antara lain adalah:

- a) Frasa yang menjadi dasar permohonan pemohon yakni “*yang memperagakan wujud rokok*” menurut Mahkamah Konstitusi baik berdasarkan *original intent* (maksud awal) ataupun berdasarkan *original meaning* (makna awal) mengandung makna bahwa para pengusaha industri rokok dalam mengiklankan atau mempromosikan rokok dilarang atau tidak dibenarkan dengan cara atau bentuk yang memperlihatkan rokok;
- b) Makna frasa “*yang memperagakan wujud rokok*” merupakan justifikasi tetap dibenarkannya menyiarkan iklan promosi rokok yang dilakukan oleh lembaga penyiaran yang oleh pemohon dijadikan dasar permohonan dengan tujuan akhir yang hendak dicapai adalah dilarangnya iklan atau promosi rokok;

- c) Mahkamah dalam mencermati Pasal 46 ayat (3) huruf c *a quo* termasuk perundang-undangan lainnya tidak pernah menempatkan rokok sebagai produk yang dilarang untuk dipublikasikan, terlebih lagi tidak ada larangan untuk diperjualbelikan begitu pula tidak pernah menempatkan tembakau dan cengkeh sebagai produk pertanian yang dilarang. Sehingga rokok adalah produk yang legal yang terbukti dikenakannya cukai terhadap rokok dan tembakau;
- d) Terhadap Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran sepanjang frasa “yang memperagakan wujud rokok” bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena hak memperoleh manfaat dari seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidup demi kesejahteraan umat manusia dilanggar oleh berlakunya pasal *a quo* dan promosi rokok telah mempengaruhi anak dan remaja untuk merokok. Mahkamah berpendapat bahwa hak konstitusional pemohon sebagaimana termaktub dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidaklah terhalangi atau tidak terhambat oleh promosi rokok melalui lembaga penyiaran. Seandainya pun rokok merugikan kesehatan tetapi kerugian yang disebabkan oleh rokok tidaklah mempunyai hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan terhalanginya mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, hak mendapatkan pendidikan, dan memperoleh manfaat dari seni dan budaya;
- e) Terkait dengan penayangan iklan rokok yang masih banyak beredar di layar kaca dan yang melanggar aturan jam tayang serta

melanggar etika sebagaimana dikemukakan oleh pemohon bukanlah merupakan persoalan konstusionalitas norma, melainkan pelaksanaan dari suatu peraturan. Terlebih lagi, jika dikaji lebih mendalam, iklan apapun sebenarnya melanggar etika karena selalu menyampaikan hal-hal yang menggiurkan konsumen. Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 telah memberikan pembatasan yang sangat ketat yang salah satunya adalah adanya larangan memperagakan wujud rokok.

Mengenai putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak untuk keseluruhan permohonan Pemohon, terdapat empat *dissenting opinion* yang diantaranya disampaikan oleh Hakim Harjono dan Hakim Ahmad Sodiki.

Hakim M. Harjono memberikan pendapat yang berbeda bahwa Mahkamah dihadapkan kepada dua hal yaitu hak ekonomi dari produsen rokok dengan mata rantai produksinya dan moralitas konstitusi yaitu sebuah kewajiban untuk semaksimal mungkin melakukan usaha-usaha guna menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak anak yang penegakannya akan mempunyai implikasi terhadap tujuan negara yang tertulis dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI 1945. Bahkan terhadap hak anak, tidak hanya sebatas untuk menghormati, melindungi dan memenuhi, namun juga meningkatkan hak anak dengan cara memberikan hak baru yaitu hak-hak yang sebelumnya belum ada apabila hal tersebut dipandang diperlukan demi tercapainya kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik.

Apabila adanya larangan iklan rokok di televisi akan menyebabkan kerugian hak ekonomi pada pihak tertentu, hal tersebut tidak akan sampai mematikan sama sekali hak ekonomi baik produsen rokok, jasa penyiaran maupun pedagang hingga buruh pabrik rokok. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk atas pembatasan¹⁴⁶ yang salah satu pembatasan tersebut adalah adanya pertimbangan moral. Dalam kasus *a quo*, pertimbangan moral yang dapat dibenarkan untuk membatasi hak ekonomi produsen rokok dan hak dari mereka yang terlibat dalam mata rantai produksi rokok khususnya dalam pelarangan iklan di televisi adalah norma moral yang bersumber dari moralitas konstitusi.¹⁴⁷

Selain Hakim M Harjono, Hakim Ahmad Sodiki dalam *dissenting opinion* kasus *a quo* mengemukakan pendapatnya dari berbagai sudut pandang terhadap rumusan pasal yang dimohonkan pemohon mulai dari etik promosi rokok dalam masyarakat, tugas negara terhadap bahaya rokok, konstitusi hijau dan tanggung jawab pengemban amanah rakyat.

Redaksional Pasal 46 ayat (3) huruf c UU *a quo* mengenai promosi rokok yang dilarang adalah yang memperagakan wujud rokok, sehingga sifat adiktif rokok seakan-akan hilang karena promosinya tidak memperagakan wujud rokok. Hal ini menjadi sulit diterima karena terdapat sifat kontradiktif antara pengertian adiktif rokok yang

¹⁴⁶ Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

¹⁴⁷ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor Perkara 6/PUU-VII/2009, hlm 300-302

seharusnya dilarang dan diperbolehkannya promosi rokok tanpa memperagakan wujud rokok sehingga menurut Hakim Ahmad Sodiki pasal 46 ayat (3) huruf c mengandung ketidakpastian hukum.

Pembenaran iklan rokok melalui penafsiran secara *letterijk* atas pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran yakni melarang promosi iklan rokok asalkan tidak menampilkan wujud rokok adalah berkelit dari persoalan rokok yang substantif. Hal demikian dinilai telah mengingkari aspek moralitas yang terkandung dalam hukum yakni tanggung jawab moral terhadap para korban penghisap rokok karena terperdaya oleh iklan rokok. Ketika orang tepaku pada rumusan kata-kata dilarang promosi rokok yang memperagakan wujud rokok, orang melupakan rumusan itu tidak berada pada ruang hampa. Penyelamatan generasi sekarang dan yang akan datang dari bahaya rokok merupakan bagian tugas Mahkamah Konstitusi atas dasar pandangan hukum yang futuristik, akuntabel dan bertanggung jawab moral bagi kehidupan rakyat yang lebih sejahtera. Hukum seharusnya menatap ke depan dalam mempertimbangkan promosi rokok dengan segala akibat ikutannya. Sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sudah menjadi kewajiban negara untuk melindungi warganya yang tidak berdaya terhadap ancaman bahaya merokok karena terpengaruh iklan rokok sebagaimana negara harus melindungi warga negaranya dari produk-produk makanan yang mengandung formalin, produk yang tidak halal, kosmetik yang mengandung campuran kimiawi berbahaya, dan lain-lain.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-VII/2009

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-VII/2009 tentang pengujian Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1946 atau yang lebih dikenal dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) khususnya Pasal 160 yang berbunyi:

“Barang siapa di muka umum dengan lisan atau tulisan menghasut supaya melakukan sesuatu perbuatan yang dapat dihukum, melawan pada kekuasaan umum dengan kekerasan atau supaya jangan menurut peraturan undang-undang atau perintah yang sah yang diberikan menurut peraturan undang-undang, dihukum penjara selama-lamanya enam tahun atau denda Rp4.500,-.”

Permohonan tersebut disampaikan oleh Rizal Ramli yang diwakili oleh Tim Advokasi Untuk Perubahan Indonesia (Tim API) yang didasarkan atas alasan-alasan sebagai berikut:

- a) Pemohon Rizal Ramli adalah pemrakarsa Komite Bangkit Indonesia (KBI) bersama dengan beberapa rekan akitivisnya yang mana KBI bertujuan untuk memperkenalkan jalan baru dalam ekonomi Indonesia karena jalan yang telah ditempuh selama 40 tahun terakhir gagal membawa kesejahteraan untuk mayoritas bangsa Indonesia;
- b) Pada tanggal 20 Mei 2008 diselenggarakan aksi demonstrasi damai oleh pemuda, mahasiswa dan aktivis dalam rangka memperingati 100 tahun Hari Kebangkitan nasional dengan mengusung isu pokok kenaikan harga BBM. Dikarenakan oleh aksi demonstrasi tersebut kemudian Penyidik Mabes Polri telah menetapkan Pemohon sebagai tersangka dengan dasar ketentuan Pasal 160

KUHP dimana penyidik Polri memprasangkakan Pemohon sebagai pelaku baik secara sendiri-sendiri di muka umum dengan lisan maupun tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 160 KUHP.

- c) Pemohon menganggap bahwa ketentuan Pasal 160 KUHP bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28 E ayat (2) dan (3) serta Pasal 28G ayat (1).

Berdasarkan alasan tersebut di atas, atas permohonan pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan pemohon ditolak dan menyatakan bahwa permohonan pemohon adalah merupakan *conditionally constitutional* dalam arti konstitusional sepanjang ditafsirkan sebagai delik materiil.

Mahkamah dalam menetapkan putusan tersebut menguraikan pendapat bahwa ketentuan pasal 160 KUHP bersifat sangat lentur, subyektif, dan bergantung interpretasi penguasa yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik penegakan hukum pidana.¹⁴⁸ Kualifikasi delik atau tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 160 KUHP tersebut adalah delik formil yang cukup hanya mempersyaratkan terpenuhinya unsur adanya perbuatan yang dilarang tanpa mengaitkan dengan akibat dari suatu perbuatan. Mahkamah juga berpendapat bahwa pasal *a quo* lahir pada masa kolonial Belanda, tetapi menurut mahkamah, substansi norma yang terkandung dalam pasal *a quo*

¹⁴⁸ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 7/PUU-VIII/2009, hlm 70

tetap sejalan dengan prinsip-prinsip negara yang berdasarkan hukum karena norma yang dikandung dalam pasal *a quo* memuat prinsip universal yang tidak mungkin dinegasikan oleh negara-negara beradab yang menjunjung tinggi hukum.¹⁴⁹ Selain itu, terkait dengan penerapan Pasal 160 KUHP yang dianggap membatasi ruang gerak pemohon sebagai aktivis dan politisi dalam mengeluarkan pendapat, Mahkamah berpandangan bahwa hal tersebut bukan berkaitan dengan konstusionalitas norma, melainkan berkaitan dengan kerugian yang diderita sebagai akibat dari penerapan hukum yang tidak tepat.

Karakter hukum acara di Mahkamah Konstitusi khususnya dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk mempertahankan hak dan kepentingan konstusional yang dilindungi oleh konstitusi yang dijabarkan lebih lanjut oleh undang-undang. Undang-Undang memiliki daya laku yang bersifat umum (*erga omnes*). Meskipun perorangan atau kelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama mengajukan pengujian suatu undang-undang karena dipandang melanggar hak konstusionalnya yang dilindungi oleh UUD 1945. Akan tetapi kepentingan demikian tidak hanya menyangkut perorangan yang mengklaim kepentingan dan hak konstusionalnya dilanggar karena undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut berlaku umum dan mengikat secara hukum serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas daripada sekedar mengenai kepentingan pemohon sebagai perorangan. Oleh karena itu, apabila kepentingan umum

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm 73

menghendaki, Hakim Konstitusi tidak boleh terpaku hanya pada petitum permohonan pemohon.

Berdasarkan dua putusan di atas, kedua-duanya oleh Mahkamah Konstitusi ditolak permohonannya karena menurut Mahkamah, permohonan yang diajukan oleh pemohon adalah merupakan permohonan pengujian yang didasarkan atas praktik pelaksanaan suatu norma dalam undang-undang. Penulis dalam hal ini berpendapat bahwa, dalam setiap permohonan pengujian undang-undang yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi mengenai konstusionalitas norma sangatlah bergantung pada karakteristik norma dan ketentuan yang hendak dimohonkan untuk diuji.

Dalam Putusan Nomor 6/PUU-VII/2009 seperti yang telah diuraikan di atas, Mahkamah tidak mengabulkan permohonan pemohon karena frasa pada Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran yang dianggap konstusional dengan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945. Hal ini disebabkan karena tidak adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh pemohon dengan terhalangnya hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, hak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat seni dan budaya. Berdasarkan hal tersebut, penulis sependapat dengan putusan mahkamah yang menolak permohonan pemohon.

Selain harus melihat hubungan sebab akibat antara undang-undang yang dijadikan permohonan dengan kerugian yang diderita oleh pemohon (*causal verband*), dalam pengujian undang-undang yang paling perlu

dicermati adalah kepentingan umum. Maksudnya kepentingan umum disini adalah mahkamah dalam melakukan pengujian undang-undang sesuai dengan karakter hukum acaranya yakni untuk mempertahankan hak dan kepentingan konstitusional yang dilindungi oleh konstitusi yang dijabarkan lebih lanjut melalui undang-undang. Apabila melalui undang-undang kemudian hak konstitusi seseorang terampas, mahkamah harus menilai secara seksama apakah undang-undang yang dimohonkan pengujian oleh pemohon berlaku umum dan mengikat secara hukum serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas daripada sekedar mengenai kepentingan pemohon sebagai perorangan.

Pelaksanaan pengujian undang-undang atas dasar praktik pelaksanaan norma bukan berarti tidak dapat diujikan oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian tersebut dapat dilakukan bahkan harus dikabulkan jika memang dalam pelaksanaan suatu norma yang dilakukan oleh pemerintah dapat merampas hak konstitusional warga negara Indonesia. Hal ini sangat penting karena hukum baik itu peraturan perundang-undangan ataupun putusan pengadilan, tidak saja hanya mengedepankan kepastian, tapi juga keadilan yang substansial bagi masyarakat.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XI/2013

Dalam Putusan Perkara Nomor 18/PUU-XI/2013 tentang permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan khususnya Pasal 32 yang berbunyi:

- (1) Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu enam puluh hari sampai dengan satu tahun sejak tanggal kelahiran,

pencatatan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana setempat

- (2) Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan negeri

Permohonan pengujian UU Administrasi Kependudukan dimohonkan oleh Mutholib yang diwakili oleh kuasa hukumnya. Pemohon dalam kasus perkara ini merasakan sulitnya mengurus surat akta dengan biaya yang tidak murah dan proses yang lama dan rumit di Pengadilan. Alasan permohonan pemohon adalah bahwa Pasal 32 UU Nomor 23 Tahun 2006 bertentangan dengan filosofi dan asas pembentukan perundang-undangan yang harus mencerminkan pengayoman, kemanusiaan, dan dapat dilaksanakan dan juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.¹⁵⁰

Terhadap permohonan pemohon tersebut, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan pemohon dengan pertimbangan hukum yang diantaranya adalah:

- a) Pada dasarnya dokumen kependudukan adalah hak setiap penduduk. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 2 huruf a UU Nomor 23 Tahun 2006. Sedangkan pada pasal 27 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 menyatakan bahwa setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat enam puluh hari sejak kelahiran. Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu satu tahun sebagaimana dimaksud pasal 32 ayat (2)

¹⁵⁰ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan negeri. Hal tersebut menimbulkan proses birokrasi yang panjang, berlapis dan berbelit-belit sehingga menimbulkan biaya tinggi yang memberatkan dan tidak sejalan dengan kebijaksanaan nasional untuk melakukan reformasi birokrasi dan pelayanan publik;

- b) Pelayanan akta kelahiran merupakan kewajiban pemerintah di bidang administrasi kependudukan yang diselenggarakan dengan sederhana dan terjangkau yang pada sisi lain juga, setiap penduduk wajib melaporkan setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya termasuk salah satunya adalah kelahiran;
- c) Frasa “persetujuan” yang termuat dalam Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2006 dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dalam proses pencatatan dan penerbitan akta kelahiran karena persetujuan bersifat internal di instansi pelaksana. Sehingga frasa “persetujuan” dalam Pasal 32 ayat (1) UU *a quo* dimaknai sbagai “keputusan”¹⁵¹

Berdasarkan fakta hukum di atas, negara berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah

¹⁵¹ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 18/PUU-XI/2013, hlm 20

yuridiksi Indonesia. Perlindungan yang diberikan oleh negara dilakukan dengan menyelenggarakan administrasi kependudukan.

4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-IX/2011

Putusan Perkara Nomor 27/PUU-IX/2011 merupakan pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah Pasal 59, Pasal 64, Pasal 65 dan Pasal 66 UU Ketenagakerjaan yang menurut pemohon bertentangan dengan pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Alasan yang dijadikan dasar permohonan pemohon diantaranya adalah:

- a) Norma yang mengatur Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dalam Pasal 59 UU Ketenagakerjaan tidak memberikan jaminan kelanjutan kerja bagi pekerja/buruh serta tidak memberikan jaminan atas hak-hak pekerja/buruh;
- b) Status sebagai buruh/pekerja kontrak ini pada kenyataannya berarti juga menghilangkan hak-hak, tunjangan kerja, jaminan kerja dan sosial yang biasanya dinikmati oleh mereka yang mempunyai status sebagai buruh/pekerja tetap. Hal demikian ini sangat potensial menurunkan kualitas hidup dan kesejahteraan buruh/pekerja;
- c) Dalam PKWT sebagaimana diatur dalam pasal 59 UU Ketenagakerjaan yang selanjutnya diatur dalam Pasal 64 UU Ketenagakerjaan menempatkan buruh sebagai faktor produksi sehingga dengan begitu mudah diperkerjakan bila dibutuhkan dan diputus hubungan kerjanya jika tidak dibutuhkan lagi;

d) *Outsourcing* di dalam Pasal 64 menunjukkan adanya dua macam *outsourcing* yaitu *outsourcing* mengenai pekerjaannya yang dilakukan oleh pemborong dan *outsourcing* mengenai pekerja yang dilakukan oleh perusahaan jasa pekerja. Hal ini memaksa adanya hubungan kerja antara perusahaan penyedia jasa pekerja dengan pekerja yang sebenarnya tidak memenuhi unsur-unsur hubungan kerja yaitu adanya perintah, pekerjaan, dan upah;

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, mahkamah mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian dengan pertimbangan-pertimbangan hukum diantaranya adalah:

a) Mahkamah berpendapat bahwa PKWT wajar diterapkan oleh perusahaan karena tidak mungkin bagi pengusaha untuk terus mempekerjakan pekerja/buruh dengan tetap membayar gaji padahal pekerjaan sudah selesai dilaksanakan. Dalam kondisi yang demikian, pekerja/buruh tentu harus memahami jenis pekerjaan yang akan dikerjakannya dan menandatangani perjanjian PKWT yang mengikat para pihak. Untuk melindungi kepentingan pekerja/buruh yang dalam keadaan lemah karena banyaknya pencari kerja di Indonesia. Peran pemerintah menjadi sangat penting untuk mengawasi terjadinya penyalahgunaan ketentuan Pasal 59 UU Ketenagakerjaan. Jika terjadi pelanggaran terhadap Pasal 59 UU *a quo* hal itu merupakan persoalan implemementasi dan bukan persoalan konstitusionalitas norma sehingga pengajuan gugatannya adalah secara perdata ke peradilan lain. Dengan

demikian, menurut Mahkamah, Pasal 59 UU Ketenagakerjaan konstitusional;

- b) Pekerja/buruh yang melaksanakan pekerjaan dalam perusahaan *outsourcing* tidak boleh kehilangan hak-haknya yang dilindungi oleh konstitusi. Mahkamah harus memastikan bahwa hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan perusahaan *outsourcing* yang melaksanakan pekerjaan *outsourcing* dilaksanakan dengan tetap menjamin perlindungan atas hak-hak pekerja/buruh dan penggunaan model *outsourcing* tidak disalahgunakan oleh perusahaan hanya untuk kepentingan dan keuntungan perusahaan tanpa memperhatikan bahkan mengorbankan hak-hak pekerja/buruh;
- c) Dalam hal ini, mahkamah menentukan dua model yang dapat dilaksanakan untuk menjamin perlindungan dan jaminan hak bagi pekerja/buruh. *Pertama* adalah dengan mensyaratkan agar perjanjian kerja antara pekerja/buruh dengan perusahaan yang melaksanakan pekerjaan *outsourcing* tidak berbentuk PKWT melainkan berbentuk “perjanjian kerja waktu tidak tertentu.” Kedua, menerapkan prinsip pengalihan tindakan perlindungan bagi pekerja/buruh yang bekerja pada perusahaan yang melaksanakan pekerjaan *outsourcing*.¹⁵²

Berdasarkan hal tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan pemohon yaitu Pasal 65 ayat (7) dan Pasal

¹⁵² Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 27/PUU-IX/2011, hlm 45

66 ayat (2) huruf b. Permohonan pemohon sebagian lagi yakni Pasal 59 dan Pasal 64 UU Ketenagakerjaan adalah konstitusional.

Dua putusan terakhir di atas, yakni Putusan Nomor 18/PUU-XI/2013 dan juga Putusan Nomor 27/PUU-IX/2011 merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang didasarkan oleh praktik pelaksanaan norma. Pada Putusan Nomor 18/PUU-XI/2013, kerugian yang mengakibatkan permohonan akhirnya harus melakukan permohonan pengujian adalah karena praktik pelaksanaan norma dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan ternyata menyebabkan pemohon kehilangan hak-hak konstitusionalitasnya. Norma dalam Pasal 32 UU Nomor 23 Tahun 2006 tidak menggambarkan adanya sifat melanggar hak seseorang untuk melakukan pencatatan kelahiran, namun ketika norma itu dilaksanakan oleh aparat pemerintah, yang terjadi adalah norma yang ada dalam Undang-Undang *a quo* tidak terimplementasi dengan baik.

Sama halnya dengan Perkara Nomor 27/PUU-IX/2011 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan khususnya terkait Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan *outsourcing*. Pengujian tersebut juga merupakan pengujian yang didasarkan atas praktik pelaksanaan norma. Pelaksanaan kerja dengan sistem *outsourcing* dan perjanjian kerja PKWT yang diatur dalam Pasal 65 dan Pasal 66 UU Ketenagakerjaan dirasa oleh pemohon melanggar hak-haknya dalam memperoleh penghidupan dan pekerjaan yang layak, adil dan sejahtera sebagaimana dijamin oleh konstitusi.

Tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum seringkali begitu kabur sehingga memberi kesempatan kepada pelaksananya untuk menambah atau menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang sedang dihadapi.¹⁵³ Tujuan-tujuan seperti keadilan, kepastian, keserasian, misalnya, adalah umum sehingga para pelaksana berpeluang mengembangkan penafsiran mengenai tujuan undang-undang yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi.

D. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang Didasarkan pada Praktik Pelaksanaan Norma

1. Hakim dalam Mewujudkan Nilai Keadilan yang Substantif

Berbicara mengenai hakim dan putusan hakim di Indonesia, tidak bisa dipisahkan dari pembicaraan tentang keadilan dan kepastian hukum. Hal ini disebabkan kedua kata tersebut merupakan unsur yang paling esensial dalam hukum, termasuk putusan hakim. Grustav Radbruch¹⁵⁴ mengemukakan bahwa terdapat tiga nilai dasar yang harus terdapat dalam hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Sejalan dengan hal tersebut, Antonios Sujata¹⁵⁵ menyatakan bahwa hukum serta penegakan hukum dimana pun dan saat kapan pun memiliki cita-cita luhur, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan pada hakikatnya memberi perlindungan atas hak dan saat yang sama mengarahkan

¹⁵³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm 79 dalam Yanto Sufriadi, **Penerapan Hukum Progresif dalam Penegakan Hukum di Tengah Krisis Demokrasi**, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Huzairin No.2 Vol. 17 April 2010, hlm 233-348

¹⁵⁴ Antonius Sudirman, **Hati Nurani Hakim dan Putusannya: Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku (*Behavioral Jurisprudence*) Kasus Hakim Bismar Siregar**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm 44

¹⁵⁵ Antonios Sujata, **Landasan Peninjauan Kembali Kasus Tibo**, Suara Pembaharuan edisi 26 September 2006, dalam Antonius Sudirman, *Op.cit.*, hal. 45

kewajiban sehingga terjadi keseimbangan antara hak dan kewajiban di dalam masyarakat. Dengan keadilan prosedural baru memberi jaminan kepastian dan ketertiban, tetapi belum tentu memberi keadilan secara substansial.

Dalam kondisi normal, idealnya setiap hukum (dalam hal ini yang dimaksudkan adalah peraturan perundang-undangan) termasuk di dalamnya adalah putusan hakim, harus dijiwai oleh ketiga nilai dasar hukum tersebut, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Namun yang menjadi pertanyaan adalah nilai mana dahulu yang harus didahulukan diantara ketiganya. Terkait dengan permasalahan tersebut, Gustav Radburch menyatakan bahwa:¹⁵⁶

Ketiga unsur esensial hukum sulit terwujud secara bersamaan, lebih sering terjadi konflik antara ketiganya. Biasanya konflik tersebut timbul karena dua hal yakni: *Pertama*, hukum diciptakan untuk melindungi kepentingan politik bagi kelompok atau golongan tertentu. Produk hukum seperti ini sejak semula, saat diundangkannya, cenderung mengabaikan realitas sosial. Konsekuensi logisnya, undang-undang tersebut bertentangan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang tidak relevan lagi dengan dinamika yang berkembang dalam masyarakat. Mungkin pada saat diundangkannya dan pada masa awal berlakunya sesuai dengan realitas dan rasa keadilan dalam masyarakat, tetapi lambat laun dirasakan tidak relevan lagi. Konsekuensinya, jika perundang-undangan tersebut dipaksakan berlaku, akan menimbulkan kegoncangan-kegoncangan dalam masyarakat. Dalam hal ini akan muncul konflik antara keadilan dan kepastian hukum.

Sehubungan dengan permasalahan terkait nilai keadilan atau nilai kepastian dahulu yang harus didahulukan dalam suatu hukum baik peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim di pengadilan, penulis cenderung untuk mendahulukan nilai keadilan daripada nilai

¹⁵⁶ Antonius Sudirman, **Merelevansikan Hukum dengan Perubahan Sosial**, Jurnal Kopertis Wilayah IX, Sulawesi, Prospek Nomor 27 September 2003 dalam *Op.cit* hlm. 46

kepastian. Urgensinya adalah karena keadilan merupakan tujuan hukum yang paling utama, sementara kepastian hukum merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan keadilan. Aristoteles¹⁵⁷ mengemukakan bahwa pada hakikatnya hukum substansinya adalah “keadilan” yaitu hukum sebagai *ius*, *iustitia*, *recht*, atau *right*, yang artinya adalah mengandung prinsip-prinsip atau asas-asas yang berintikan keadilan.

Penjelasan di atas sekaligus dapat menjawab Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang pengujian UU Sisdiknas khususnya Pasal 50 ayat (3) yang mana Hakim Ahmad Sodiki memberikan *dissenting opinion* bahwa dalam putusan tersebut meninggalkan nilai kepastian hukum karena pada kasus-kasus pengujian undang-undang sebelumnya, permohonan yang didasarkan pada kasus-kasus konkret tidak dikabulkan oleh mahkamah. Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusannya terkait pengujian *a quo* mengendepankan nilai keadilan yang telah hilang dalam proses pemerolehan pendidikan akibat adanya sistem RSBI. Dengan dikabulkannya permohonan pemohon, implikasi yang terlihat secara jelas adalah hapusnya sistem RSBI dan kembalinya hak-hak dasar warga negara khususnya dalam pemerolehan pendidikan tanpa adanya sikap diskriminasi dan kastanisasi.

Untuk mencapai suatu keseimbangan konstitusional dengan menggunakan metode interpretasi sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya dapat memecahkan persoalan ketika kepentingan negara (*constitutional interest*) berhadapan dengan hak konstitusional

¹⁵⁷ S.F Marbun, **Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman**, Jurnal Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, Ius Quia Iustum Nomor 09 Volume 06 1997, hlm 11

warga masyarakat (*constitutional right*). Mahkamah Konstitusi sendiri sebagai lembaga peradilan mempunyai kewenangan untuk menentukan batas-batas relasional antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan cara menetapkan batas-batas hak perorangan di satu sisi dengan kepentingan konstitusional negara di sisi lainnya (*balancing*).¹⁵⁸ Ketika nilai-nilai individual dan kepentingan konstitusional negara saling bertubrukan, maka hakim konstitusi tidak hanya melakukan penafsiran terhadap perkara yang sedang ditangani. Namun, akan berusaha melahirkan keseimbangan yang menggunakan konstitusi sebagai rujukan untuk mencapai tatanan hukum yang harmonis. Pada tahap melaksanakan keseimbangan antar kelompok-kelompok yang hak-hak konstitusionalnya merasa dilanggar tersebut, hakim konstitusi dapat menentukan dan seberapa jauh suatu nilai hukum,¹⁵⁹ dari hak perorangan dan kepentingan konstitusional pemerintah harus dilepaskan yang selanjutnya diganti dengan nilai-nilai lain yakni Konstitusi.

Dalam menafsirkan hak-hak kemanusiaan, salah satunya hak tentang pemerolehan atas pendidikan yang merupakan kajian utama dalam tulisan ini, Mahkamah Konstitusi dapat memperluas kekuasaan diskresi¹⁶⁰ dengan menggunakan ketentuan konstitusional mengenai hak-hak mendasar dalam menentukan hak-hak yang mungkin saja tidak disebutkan satu persatu dalam Undang-Undang Dasar.¹⁶¹ Sehubungan dengan persoalan tersebut, di Spanyol, Tribunal Konstitusi pernah menegaskan betapa penting

¹⁵⁸ Ahmad Syahrizal, *Op.cit*, hlm 292-294

¹⁵⁹ *Ibid*

¹⁶⁰ Diartikan sebagai kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi, <http://artikata.com/arti-325403-diskresi.html>, diakses tanggal 11 Januari 2014

¹⁶¹ *Ibid*, hlm 296

menerapkan penafsiran sistemik dan teleologis konstitusional guna menggantikan interpretasi harfiah.¹⁶² Sebagai contoh Pasal 1 Konstitusi Spanyol telah mengatakan: “... *consider liberty, justice, equality, and political pluralism as foremost values of its legal order.*” Arti dari pasal tersebut adalah mempertimbangkan nilai-nilai kebebasan, kesetaraan dan politik pluralisme adalah hal yang paling penting dalam kerangka hukum. Dengan demikian, terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak akan mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak kemanusiaan.

Hal tersebut diatas dipertegas lagi melalui pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi Hungaria dalam Decision Nomor 571991. (XI.8) AB tentang perkara yang berhubungan dengan hak seorang anak untuk mendapatkan keturunannya.¹⁶³ Perkara tersebut tidak hanya terkait dengan pasal-pasal atau ayat-ayat yang terdapat dalam undang-undang, akan tetapi undang-undang tersebut secara umum dinilai telah menghalangi hak seseorang untuk menyatakan keturunannya.

Oleh sebab itu, pada tahap menentukan syarat-syarat konstitusional dalam rangka memenuhi ketentuan *legal standing* suatu permohonan pengujian, hakim tidak hanya menilai konstitusionalitas pemberlakuan norma hukum, tetapi juga menilai apakah undang-undang yang dimaksud masih dapat berlaku dan dapat mengikuti perkembangan sosial masyarakat dari waktu ke waktu dengan catatan bahwa norma hukum tersebut tetap wajib menjamin keadilan bagi seluruh masyarakat.

¹⁶² Jimmly Asshidiqqie&Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi di 10 Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 98

¹⁶³ *Ibid*, hlm 189

2. Fungsi Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelindung Hak Konstitusi

Warga Negara

Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditegaskan bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara berfungsi menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Fungsi dan tujuan tersebut mengingatkan adanya komitmen dan tekad negara untuk membangun dan mewujudkan suatu negara hukum yang demokratis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Untuk menemukan komitmen dan tekad negara yang tertuang dalam UUD NRI 1945 berkenaan dengan penegakan konstitusi sebagaimana telah dikemukakan di atas, pada hakikatnya juga mencari apa yang sebenarnya diinginkan oleh pembentuk UUD NRI 1945 tersebut telah benar-benar dapat dilaksanakan dalam praktik sehingga cita-cita yang termaktub dalam konstitusi benar-benar terwujud dan menjadi kenyataan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara dan juga sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung, memiliki fungsi untuk menegakkan kembali nilai-nilai konstitusi yang terlanggar karena keberlakuan suatu undang-undang.¹⁶⁴

Cita-cita negara yang telah ditetapkan sebagai suatu tujuan bagi bangsa Indonesia dalam kehidupan negara hukum dan konstitusi dapat

¹⁶⁴ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

ditemukan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi tiga komponen utama,¹⁶⁵ yakni cita-cita membangun dan mewujudkan keadilan sosial, cita-cita membangun suatu tatanan masyarakat dan pemerintahan yang demokratis dan mandiri serta cita-cita membangun masyarakat dan pemerintahan yang berdasarkan hukum. Dari cita hukum tersebut, Mahkamah Konstitusi hadir untuk menjadi pengawal konstitusi yang harus selalu melindungi setiap hak-hak konstitusional warga negaranya. Citra Mahkamah Konstitusi dalam melindungi hak-hak dasar warga negara dalam konstitusi merupakan cerminan negara hukum yang demokratis. Sebagaimana diterangkan oleh Abdul Latief dalam bukunya bahwa:¹⁶⁶

Penegakan konstitusi yang benar adalah penegakan konstitusi yang adil atau berkeadilan. Penegakan konstitusi yang adil adalah penegakan konstitusi yang memberikan perlindungan dan manfaat bagi setiap warga negara dalam rangka tegaknya supremasi konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara. Karena itu, rangkaian asas, isi, dan kaidah yang lengkap, baik dan sempurnanya konstitusi tidak banyak berarti bagi warga negara atau masyarakat siapapun kalau tidak ditegakkan atau diterapkan secara benar dan adil, serta akan menimbulkan citra buruk bagi Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.

Pendapat hukum di atas menegaskan bahwa dalam memberikan dan menjamin perlindungan hak-hak konstitusional warga negara sangatlah bergantung pada proses penegakan konstitusi secara adil dan berkeadilan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan, penegakan konstitusi secara benar dan adil adalah hal yang lebih berarti bagi warga negara jika dibandingkan dengan rangkaian asas, isi, dan kaidah yang lengkap namun tidak dapat ditegakkan secara benar dan adil.

¹⁶⁵ Abdul Latief, **Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokratis**, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 124

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm 135

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pada pelaksanaan Pasal 50 ayat (3) bertentangan dengan hak warga negara untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, bertentangan dengan hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya. Dikabulkannya permohonan Pemohon untuk menghapuskan adanya sistem RSBI dalam sistem pendidikan nasional di Indonesia merupakan wujud perlindungan hak-hak konstitusional yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi kepada warga negaranya. Hal ini disebabkan tindakan penegakan hukum secara nyata tidak boleh ditunda-tunda karena keadilan yang ditunda sama dengan keadilan yang diabaikan (*justice delayed, justice denied*).¹⁶⁷

Konstitusi adalah hukum yang tertinggi, sementara undang-undang hanya merefleksikan keinginan rakyat melalui wakilnya di lembaga legislatif dalam suatu kurun waktu yang terbatas. Demikian pula dengan kewenangan membuat peraturan yang diberikan kepada badan eksekutif sebagai instrumen penyelenggaraan negara, merefleksikan arah kebijakan pada masa jabatannya saja. Oleh karena itu, untuk tetap menjaga nilai-nilai dalam konstitusi utamanya mengenai hak-hak konsitusional, Mahkamah Konstitusi juga harus memberikan interpretasi konstitusi sebagai alat ukur dalam menilai suatu undang-undang beertentangan atau tidak sesuai dengan konstitusi.

¹⁶⁷ Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 013/PUU-I/2003 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Terorisme

Pelaksanaan pengujian konstusionalitas norma dalam undang-undang dimaksudkan agar undang-undang yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif bersama eksekutif dapat dikontrol konsistensi dan relevansinya dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga produk-produk hukum dan masalah-masalah di bidang ketatanegaraan tetap berdasar dan berpegang pada asas-asas umum dan kaidah-kaidah hukum konstitusi. Dalam rangka membangun dan mewujudkan tatanan pemerintahan yang berdasarkan hukum, demokratis dan berkeadilan membuktikan pula bahwa esensi keberadaan Mahkamah Konstitusi memang diperlukan utamanya dalam pengujian konstusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Semua norma hukum harus dijamin agar ditegakkan dengan setegaktegaknya. Upaya penegakan norma hukum haruslah dimulai dengan penegakan konstitusi sebagai hukum yang tertinggi. Semua peraturan yang tertulis haruslah dimulai dengan Undang-Undang Dasar sebagai dokumen konstitusi yang tertulis.¹⁶⁸ Undang-Undang Dasarlah yang membentuk dan mendelegasikan serta menjadi dasar legitimasi bagi kekuasaan umum atau otoritas publik, bukan Undang-Undang. Pengaturan suatu hal yang dituangkan dalam produk legislasi harus berada dalam kerangka konstusional. Mahkamah Konstitusi sebagai organ pengawal konstitusi dalam menguji sejumlah perkara khususnya terkait dengan pengujian undang-undang harus mampu memperluas aktivitasnya.¹⁶⁹ Perluasan aktivitas yang dimaksudkan adalah perluasan peranan mahkamah ketika

¹⁶⁸ Jimmly Asshidiqie, **Model-Model Pengujian Konstusional di berbagai Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 141

¹⁶⁹ Jimmly Asshidiqie, *Peradilan...*, *Op.cit*, hlm 188

mengawasi tingkat konstitusionalitas penerapan norma-norma hukum tersebut. Dengan kata lain, suatu undang-undang secara normatif dapat dipandang konstitusional, namun karena akibat hukum dari penerapannya tidak sesuai dengan konstitusi, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan tidak konstitusional.

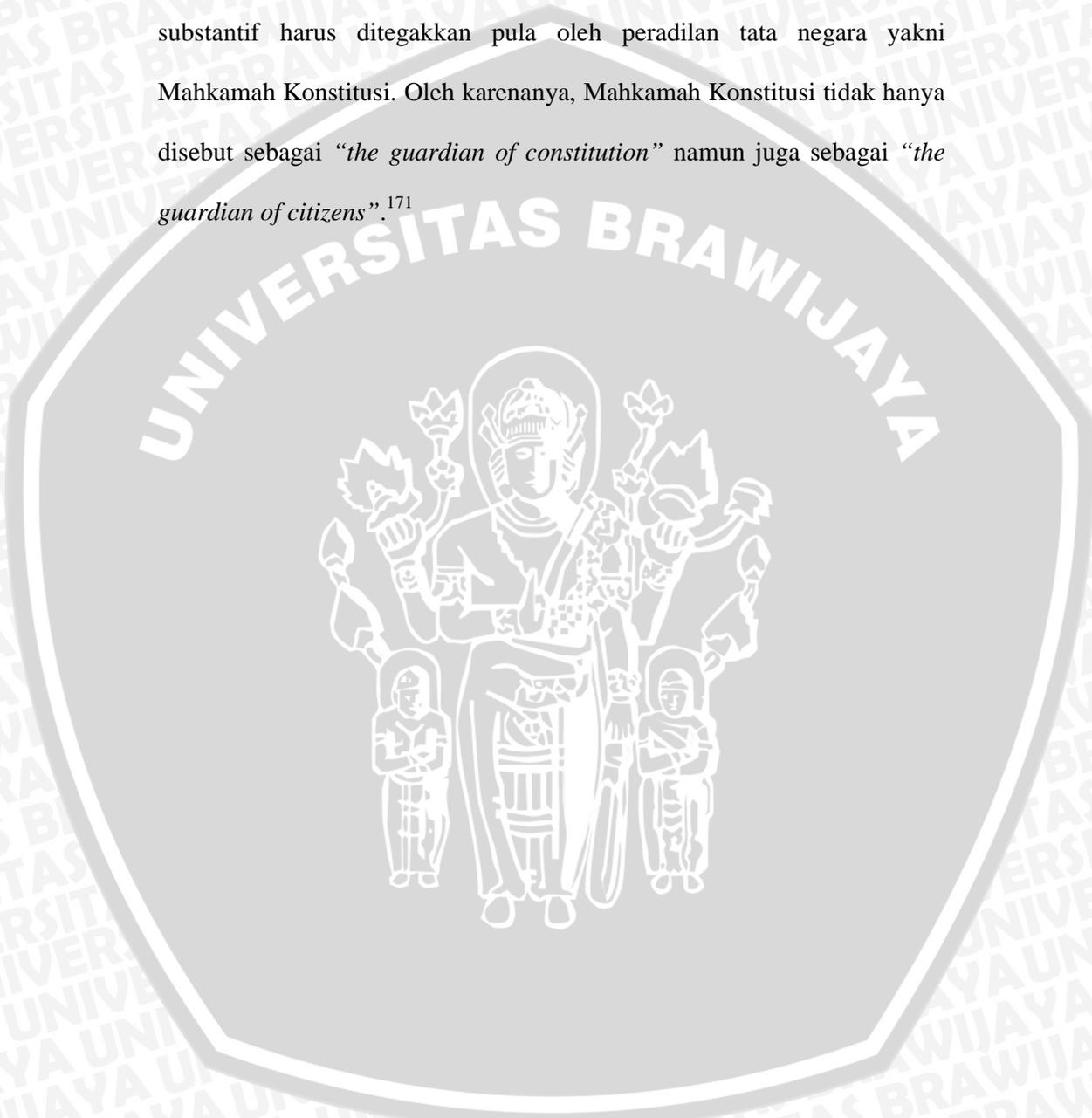
Peraturan perundang-undangan dikatakan konstitusional apabila didalamnya terkandung nilai-nilai hak asasi manusia. Konsep Hak Asasi Manusia (HAM) mencakup tiga elemen utama bagi eksistensi manusia baik sebagai makhluk individu dan makhluk sosial, yaitu integritas manusia (*human integrity*), kebebasan (*freedom*), dan kesamaan (*equality*).¹⁷⁰ Pemahaman atas pengertian tersebut menjadi jelas ketika pengakuan atas hak tersebut diberikan dan dipandang sebagai proses humanisasi manusia oleh pihak lain dalam konteks vertikal yakni antara individu dengan negara dan horisontal yakni antar individu. Pemahaman akan arti Hak Asasi Manusia dalam artian substansi maupun dalam penerin legal harus dikembalikan pada konsep dasar kenapa HAM itu ada. HAM ada dan muncul karena hak-hak asasi tersebut sifatnya sangat mendasar atau asasi dalam pengertian bahwa pelaksanaannya mutlak diperlukan agar manusia dapat berkembang sesuai dengan bakat, cita-cita serta martabatnya sebagai manusia tanpa memandang perbedaan yang menyebabkan diskriminasi.

¹⁷⁰ Heribertus Jaka Triyana, **Komentar Hukum Atas Putusan MK Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**, Jurnal Hukum dan HAM Bidang Pendidikan Vol.3 Nomor 2, Biro Hukum dan Organisasi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2005

Terjawab sudah satu pertanyaan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang yang didasarkan atas praktik pelaksanaan norma bahwa mahkamah dapat melakukan pengujian tersebut. Jika dikaitkan dengan analisis utama dalam skripsi ini yaitu Putusan Perkara Nomor 05/PUU-X/2012 tentang Pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) yang menurut hakim Ahmad Sodiki, pengujian tersebut tidak seharusnya dikabulkan karena bukan terkait konstusionalitas norma melainkan praktik pelaksanaan norma adalah suatu pemikiran yang tidak dapat diamini begitu saja. Penyelenggaraan sistem RSBI pada satuan pendidikan di Indonesia yang dilegitimasi dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tersebut dalam perjalanannya selama kurang lebih sepuluh tahun, nyata-nyata merampas hak-hak konstusional warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, berkualitas dan juga adil. Diskriminasi dan kastanisasilah yang justru nampak pada sistem RSBI ini. Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah keadilan yang dicari oleh pemohon dalam perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi bukanlah keadilan yuridis semata, akan tetapi, suatu keadilan yang lebih dalam sifatnya, yaitu keadilan substansial.

Pada intinya adalah, peran Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan peradilan tata negara khususnya mengenai pengujian konstusionalitas norma adalah untuk menegakkan norma-norma hukum tertinggi yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, seringkali peran Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *“the guardian of constitution”*.

Dalam konstitusi negara modern ditetapkan pula di dalamnya hak-hak warga negara dan oleh hak-hak tersebut dicantumkan dalam konstitusi maka statusnya menjadi hak-hak konstitusi warga negara yang secara substantif harus ditegakkan pula oleh peradilan tata negara yakni Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi tidak hanya disebut sebagai “*the guardian of constitution*” namun juga sebagai “*the guardian of citizens*”.¹⁷¹



¹⁷¹ M. Harjono, **Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm 479-480

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan antara lain adalah:

1. Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang mana putusan dari Mahkamah Konstitusi bersifat final sehingga tidak diperkenankan adanya upaya hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Redaksional dalam Pasal 24C ayat (1) konstitusi Indonesia telah tegas dan jelas menyebutkan bahwa objek yang dapat diajukan permohonan dan diadakan persidangan di Mahkamah Konstitusi adalah undang-undang.

Putusan perkara Nomor 05/PUU-X/2012 yang dalam persidangan pengujian konstiusionalitas di Mahkamah Konstitusi adalah merupakan praktik-praktik yang terselenggara dalam sistem RSBI berdasarkan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas. Berdasarkan praktik pelaksanaan tersebut, jelas bahwa pendidikan melalui sistem RSBI bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Objek yang dijadikan pengujian dalam perkara tersebut adalah benar merupakan pengujian berdasarkan praktik pelaksanaan norma dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas. Mengutip dari pemikiran Hans Kelsen bahwa pembuatan norma hukum adalah suatu pelaksanaan dari

norma yang lebih tinggi dan pelaksanaan norma hukum yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan suatu norma yang lebih rendah. Legislasi adalah proses pembuatan hukum menurut konstitusi sehingga juga merupakan pelaksanaan hukum. Proses legislasi pertama dapat dilihat sebagai suatu pelaksanaan norma dasar. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma seperti pada Putusan Nomor 05/PUU-X/2012 karena suatu pembuatan norma merupakan suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi merupakan dasar pembuatan norma yang lebih rendah. Apabila aturan pelaksana dari sistem RSBI yang menjadi konflik norma dalam perkara pengujian tersebut, yang perlu digarisbawahi adalah peraturan pelaksana lahir melalui norma yang ada dalam undang-undang. Selain itu, perkembangan pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi menganut hukum progresif yakni sebuah konsep yang tidak terkukung kepada konsep undang-undang semata, tetapi juga memperhatikan rasa keadilan yang hidup di masyarakat.

Permohonan pengujian undang-undang yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi mengenai konstitusionalitas norma sangatlah bergantung pada karakteristik norma dan ketentuan yang hendak dimohonkan untuk diuji. Pelaksanaan *constitutional review* atas dasar praktik pelaksanaan norma bukan berarti tidak dapat diujikan oleh Mahkamah Konstitusi, namun untuk melaksanakan dan memutus perkara pengujian tersebut, mahkamah tidak hanya cukup memeriksa terkait *legal*

standing pemohon, tetapi juga melihat secara teliti dampak atau kerugian konstitusional yang dialami oleh pemohon, yakni:

- a) Adanya hak/kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945
- b) Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian
- c) Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan
- d) Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian
- e) Adanya kemungkinan dengan dikanulkannya permohonan pemohon akan mengurangi kerugian konstitusional yang dialami oleh pemohon akibat berlakunya undang-undang

Indikator tersebut di atas merupakan pengaturan atau dasar hukum dalam melaksanakan pengujian undang-undang. Landasan hukum dalam proses beracara pada peradilan di Mahkamah Konstitusi tidak hanya melihat melalui peraturan perundangannya saja, tetapi juga melalui peraturan yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi yang bersumber dari pengujian undang-undang yang lainnya.

2. Terkait dengan pengujian konstitusionalitas norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma, Mahkamah Konstitusi ada yang mengabulkan

permohonan pemohon ada juga yang menolak permohonan pemohon. Contoh Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan pemohon terkait dengan praktik pelaksanaan norma adalah Putusan Nomor Perkara 6/PUU-IX/2009 dan Putusan Nomor Perkara 7/PUU-VII/2009. Terhadap putusan yang pertama, mahkamah menolak permohonan Pemohon karena redaksional pasal yang hendak diujikan di Mahkamah Konstitusi tidak memperlihatkan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh pemohon dengan terhalangnya hak-hak warga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pada Putusan Nomor 7/PUU-VII/2009, mahkamah menolak permohonan Pemohon karena undang-undang yang dimohonkan pengujian akan berlaku umum dan mengikat secara hukum serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas daripada sekedar mengenai kepentingan pemohon sebagai perorangan. Pengujian undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi harus mencerminkan adanya kepentingan umum, yakni mempertahankan hak dan kepentingan konstitusionalitas warga negara yang dilindungi oleh konstitusi yang kemudian diajabarkan lebih lanjut melalui undang-undang.

Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon yang didasarkan atas praktik pelaksanaan norma yakni Putusan Perkara Nomor 18/PUU-XI/2013 dan Putusan Perkara Nomor 27/PUU-XI/2011. Kedua putusan tersebut dikabulkan oleh Mahkamah konstitusi karena memang dalam praktik pelaksanaan norma dalam undang-undang yang dimohonkan untuk pengujian telah merampas

hak-hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi sebagai “*guardian of the constitution*” sudah sepantasnya melindungi dan menjaga hak-hak yang telah dijamin dalam konstitusi untuk mewujudkan keadilan yang substansial bagi masyarakat

3. Putusan Perkara Nomor 05/PUU-X/2012 tentang Pembubaran Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) yang berpendapat bahwa permohonan tersebut tidak seharusnya dikabulkan karena bukan terkait konstitusionalitas norma melainkan praktik pelaksanaan norma adalah suatu pemikiran yang tidak dapat diamini begitu saja. Penyelenggaraan sistem RSBI pada satuan pendidikan di Indonesia yang dilegitimasi dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas tersebut dalam perjalanannya selama kurang lebih sepuluh tahun, nyata-nyata merampas hak-hak konstitusional warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, berkualitas dan juga adil. Diskriminasi dan kastanisasilah yang justru nampak pada sistem RSBI ini. Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah keadilan yang dicari oleh pemohon dalam perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi bukanlah keadilan yuridis semata, akan tetapi, suatu keadilan yang lebih dalam sifatnya, yaitu keadilan substansial.

Pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi umumnya adalah pengujian norma yang didasarkan pada praktik pelaksanaan norma. Hal ini disebabkan, suatu norma baru dapat dikatakan konstitusional atau inkonstitusional ketika norma tersebut telah terimplementasi dalam masyarakat atau dengan kata lain suatu norma dapat diuji atau dilihat

kesesuaiannya dengan konstitusi ketika norma itu telah berlaku dan terlaksana di masyarakat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis dapat mengemukakan beberapa rekomendasi yang dapat disarankan sebagai berikut:

1. Apabila terdapat permohonan pengujian yang dimohonkan atas dua objek pengujian sekaligus yakni objek materiil maupun objek formil maka yang harus dibuktikan oleh hakim semestinya adalah objek formilnya terlebih dahulu. Hal itu dikarenakan secara logika hukumnya, jika objek formilnya atau prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi maka otomatis seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan (termasuk objek materiil) tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.
2. Agar setiap putusan Mahkamah Konstitusi dapat mengikuti perkembangan dan pemenuhan akan hak-hak dasar manusia yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945, maka nilai-nilai dari paham konstiusionalisme dapat dijadikan pertimbangan hukum dalam setiap pengambilan keputusan sehingga dalam menafsirkan pasal, ayat, atau bagian dalam suatu undang-undang tidak hanya terjebak berdasarkan tafsiran kebenaran-kebenaran formal
3. Dalam melakukan metode interpretasi dalam pengujian konstiusionalitas norma, Mahkamah Konstitusi hendaknya melakukan tahapan-tahapan dalam melakukan interpretasi. Interpretasi dalam pengujian undang-

undang yang mendapat prioritas adalah interpretasi teleologis. Kemudian dilanjutkan oleh penafsiran historis, gramatikal, hingga yang terakhir adalah penafsiran secara sistematis. Penafsiran teleologis ditempatkan sebagai prioritas karena penafsiran tersebut melihat hukum dalam kenyataannya di masyarakat sudah sesuai dan tepat atau belum. Selain itu, dengan penafsiran teleologis akan terlihat perbedaan antara sifat positif hukum dengan kenyataan hukum dapat terselesaikan. Selanjutnya, setelah ditemukan penafsiran secara teleologis, hakim dapat memberikan tafsiran secara historis yakni melihat sejarah dan nuansa kebatinan lahirnya suatu aturan hukum yang diterapkan pada masyarakat. Kemudian penafsiran secara gramatikal yakni penafsiran menurut arti perkataan dan bahasa dalam undang-undang dan yang terakhir adalah penafsiran secara sistemis, yakni dengan melihat dan menafsirkan berdasarkan sistemnya, hubungannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya apakah sudah harmonis atau belum.

4. Mahkamah Konstitusi juga perlu memperluas aktivitasnya dalam menjalankan fungsinya sebagai penjaga hak konstitusionalitas warga negara. Perluasan aktivitas yang dimaksudkan adalah perluasan peranan Mahkamah Konstitusi untuk mengawasi tingkat konstitusionalitas penerapan norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat. Dengan kata lain, suatu undang-undang secara normatif dapat dipandang konstitusional atau tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 namun karena akibat dari penerapannya yang tidak sesuai dengan konstitusi, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan inkonstitusional. Dalam hal ini,

sangatlah diperlukan peranan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengawasan. Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengawasan sebagai salah satu bentuk perluasan aktivitasnya dengan cara melihat secara keseluruhan dan seksama terkait penerapan norma yang mengakibatkan kerugian konstitusional warga negara apakah benar-benar merupakan akibat dari berlakunya suatu undang-undang, tidak hanya terpaku pada petitum yang termaktub dalam permohonan pengujian undang-undang.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latief, **Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokratis**, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Abdul Rasyid Thalib, **Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- Abdulkadir Muhammad, **Hukum dan Penelitian Hukum Cetakan I**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004
- Abu Daud Busroh, **Ilmu Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 2001
- Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi (Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif)**, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2006
- Amirudin, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- Antonius Sudirman, **Hati Nurani Hakim dan Putusannya: Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku (*Behavioral Jurisprudence*) Kasus Hakim Bismar Siregar**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, **Teori dan Hukum Konstitusi**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008
- Fatmawati, **Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- HF. Abraham Amos, **Katastropi Hukum dan Quovadis Sistem Politik Peradilan Indonesia**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- I Dewa Gede Palguna, **Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State**, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- , **Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complaint*)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- Imam Soebechi, **Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah**, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Iriyanto A. Baso Ence, **Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi**, PT. Alumni, Bandung, 2008
- Jazim Hamidi, **Hermeneutika Hukum (Sejarah, Filsafat dan Metode Tafsir)**, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011

Jimly Asshiddiqie, **Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945**, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004

-----, **Model-Model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

----- dan M. Ali Safa'at, **Teori Hans Kelsen Tentang Hukum**, Konstitusi Press (konpress), Jakarta, 2012

----- dan Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi di 10 Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

-----, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Konstitusi Press (KonPress), Jakarta, 2006

-----, **Menuju Negara Hukum yang Demokratis**, PT. Buana Ilmu Populer (BIP), Jakarta, 2009

-----, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I**, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

-----, **Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi**, PT. Bhuana Ilmu Populer (BIP), Jakarta

Joeniarto, **Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia Cetakan ke-I**, Bina Aksara, Jakarta, 1982

Johni Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Cet.III**, Bayu Media Publishing Malang, 2007

K.C. Wheare, **Konstitusi-konstitusi Modern**, diterjemahkan oleh Pustaka Eureka, Surabaya, 2003

M. Harjono, **Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

M. Syamsudin, **Operasionalisasi Penelitian Hukum**, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2007

Mahmud Kusuma, **Menyelami Semangat Hukum Progresif: Terapi Paradigmatik Bagi Lemahnya Hukum Indonesia**, Antonylib, Yogyakarta, 2009

Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)**, Kanisius, Yogyakarta, 2007

Maruarar Siahaan, **Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

-----, **Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008,

Moh. Mahfud MD, **Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011

O. Notohamidjojo, **Makna Negara Hukum**, Badan Penerbit Dian, Jakarta, 1970

Padmo Wahjono, **Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum**, Ghalia Press, Jakarta, 1986

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, **Perihal Kaedah Hukum**, Penerbit Alumni, Bandung, 1978

Satdjipto Rahardjo, **Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah**, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002

Sekretariat Jenderal MPR RI, **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Jakarta, 2011

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1995

Soetandyo Wignjosoebroto, **Hukum dalam Masyarakat (Perkembangan dan Masalah)**, Bayumedia Publishing, Malang, 2008

Soewoto Mulyosoedarmo, **Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi**, Asosiasi Pengajar HTN, HAN, In TRANS, Jawa Timur, 2004

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

Sudargo Gautama, **Pengertian Tentang Negara Hukum**, Penertbit PT. Alumni, Bandung, 1983

Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, **Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum**, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993

Sunaryati Hartono, **Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20**, Penerbit Alumni, Bandung, 1994

Taufiqqurohman Syahuri, **Mengenal Mahkamah Konstitusi Tanya Jawab tentang Mahkamah Konstitusi di Dunia Maya**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006

Tim Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, **Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Kontekstual Ke Hukum Progresif)**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010

Tim Penulis: Moh. Mahfud MD, Jazim Hamidi, I Dewa Gede Palguna, Muchammad Ali Safaat, Mustafa Lutfi, **Constitutional Question Alternatif Baru Pencarian Keadilan Konstitusional**, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010

Tim Penyempurna, **Buku Pedoman Penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2012/2013**

Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH., LL.M., **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

Wirjono Prodjodikoro, **Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik**, PT. Eresco, Jakarta, 1981

-----, **Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia**, Dian Rakyat, Jakarta, 1989

Yudha Bhakti Ardiwisastro, **Penafsiran dan Konstruksi Hukum**, Penerbit Alumni, Cetakan I, Bandung, 2000

JURNAL

Antonius Sudirman, **Merelevansikan Hukum dengan Perubahan Sosial**, Jurnal Kopertis Wilayah IX, Sulawesi, Prospek Nomor 27 September 2003

Berita Mahkamah Konstitusi Nomor 72 Edisi Februari 2013, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2013

Heribertus Jaka Triyana, **Komentar Hukum Atas Putusan MK Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**, Jurnal Hukum dan HAM Bidang Pendidikan Vol.3 Nomor 2, Biro Hukum dan Organisasi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2005

Mariyadi Faqih, **Nilai- Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat**, Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 7 Nomor 3 Juni 2010, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010

S.F Marbun, **Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman**, Jurnal Fakultas

Hukum UII, Yogyakarta, Ius Quia Iustum Nomor 09 Volume 06 1997

Suhaeri, **Putusan Mahkamah Konstitusi Menghapus Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional dalam Tinjauan Magashid Syari'ah**, Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 10 Nomor 2 Juli 2013, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2013

Yanto Sufriadi, **Penerapan Hukum Progresif dalam Penegakan Hukum di Tengah Krisis Demokrasi**, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Huzairin No.2 Vol. 17 April 2010

INTERNET

Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, www.mahkamahkonstitusi.go.id (online), 2008

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses tanggal 26 Desember 2013

Jimly Asshidiqqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia** (online), www.jimly.com, (20 Februari 2013)

Jimly Asshidiqqie, **Perihal Undang-Undang**, <http://jimly.com-perihal-undang-undang.pdf> (online), diakses tanggal 19 Desember 2013

Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor Perkara 6/PUU-VII/2009

Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 18/PUU-XI/2013

Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 27/PUU-IX/2011

Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Perkara Nomor 7/PUU-VIII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 (online), www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 1 Februari 2013

Satria Dharma, **Kritik dan Usulan Perbaikan pada Program Sekolah Bertaraf Internasional Ditinjau dari UU Sisdiknas dan Revisi Permendiknas**, <http://satriadharmawordpress.com/xmlrpc.php> (online), diakses tanggal 26 Desember 2013

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Wafia Silvi Dhesinta R.

NIM : 105010113111006

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan/atau dalam daftar pustaka

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika kemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang, 4 Maret 2014
Yang menyatakan,

Wafia Silvi Dhesinta R
105010113111006