

BABI

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat menjadi NKRI) merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya akan disingkat menjadi UUD 1945), bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan. Mahkamah Konstitusi (selanjutnya akan disingkat menjadi MK) sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) UUD NRI 1945 perlu mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, dan ketentuan lainnya tentang MK.

Menurut Kelsen, MK berfungsi sebagai legislator sebagaimana parlemen. Perbedaannya dalam hal ini, parlemen sebagai *positive legislator* (pembuat norma) dan MK sebagai *negative legislator* (penghapus norma).¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki 4 (empat) kewenangan yaitu menguji Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU) terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945), memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, MK memiliki 1 (satu) kewajiban yaitu memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) bahwa Presiden/wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Di dalam menjalankan tugasnya, MK telah banyak membuat putusan. Sebagaimana telah diatur dalam UU No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat mejadi UU 24/2003) sebagaimana telah diubah dengan UU No 8 Tahun 2011 (selanjutnya disingkat menjadi Pasal UU 8/2011), Berdasarkan yang terdapat di dalam penjelasan umum UU 24/2003 disebutkan bahwa tugas dan fungsi MK adalah mengadili perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu untuk menjaga agar konstitusi dijalankan secara bertanggung jawab dan sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita terhadap pengalaman

¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1981 h. 286.

ketatanegaraan yang disebabkan oleh multitafsir atas konstitusi.² Putusan yang dapat diberikan oleh MK adalah tidak diterima atau dikabulkan atau ditolak. Dari penjelasan di atas, Salah satu kewenangan MK adalah menguji norma di dalam UU terhadap konstitusi baik secara materil dan formil. Akan tetapi kewenangan tersebut masih menimbulkan banyak permasalahan dalam isi putusannya dalam beberapa putusan MK masih ada yang *ultra petita*, saling bertentangan dan lain-lain. Salah satunya adalah dalam isi putusan MK tentang pengujian norma di dalam UU terhadap UUD NRI 1945 adalah pembentukan norma baru yang seharusnya dilakukan oleh *positive legislator* yaitu DPR bersama dengan Presiden, akan tetapi dalam putusannya, MK juga pernah melakukan pembentukan norma baru, meskipun posisi MK adalah sebagai *negative legislator*.

Seperti halnya dalam Putusan didalam permohonan atas perkara Nomor 46/PUU-XIV/2016 Pemohon melakukan pengujian materiil Pasal 284, Pasal 285, dan Pasal 292 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat menjadi KUHP). Putusan tersebut dimohonkan agar terciptanya ketahanan keluarga, perlindungan terhadap nilai-nilai agama di Indonesia karena dasar filosofis negara Indonesia adalah agama dan problematika KUHP. Menurut para Pemohon ketiga pasal yang diajukan untuk diuji merupakan pasal-pasal yang sangat mengancam ketahanan keluarga yang pada akhirnya mengancam ketahanan nasional. Pasal 284 KUHP tentang perzinahan hanya dibatasi oleh salah satu pelakunya dalam ikatan perkawinan, perzinahan di luar ikatan perkawinan masih dianggap hal yang tidak dilarang padahal perzinahan di luar perkawinan merupakan salah satu akibat hancurnya masa depan generasi muda dan menambah masalah keluarga dan masyarakat.

Sehingga pemohon dalam pokok permohonannya meminta MK memperluas ruang lingkup dari para pihak yang melakukan zina. Dalam hal Pasal 285 KUHP tentang pemerkosaan yang dibatasi hanya wanita saja sebagai korbannya, padahal korban dari pemerkosaan ternyata bisa juga laki-laki, sesama laki-laki, dewasa, anak-anak, sesama anak-anak, bahkan terhadap manula. Sehingga pemohon dalam pokok permohonannya meminta MK memperluas ruang lingkup korban, tidak hanya wanita saja hal ini dilakukan untuk memberikan perlindungan kepada seluruh masyarakat Indonesia.

Pemberlakuan Pasal 292 KUHP tidak melindungi kelompok korban orang dewasa dan juga tidak memberi rasa keadilan dan kepastian hukum dalam hal pelakunya adalah orang bukan dewasa. Sehingga pemohon dalam pokok permohonannya meminta MK memperluas ruang lingkup dari pelaku dan korban.

² A. Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006),h. 119.

Pemohon memohon agar pelaku yang dicakup Pasal 292 KUHP tidak hanya orang dewasa namun juga orang yang belum dewasa dan korban yang dicakup Pasal 292 KUHP tidak hanya orang belum dewasa, namun orang dewasa juga. Jika ditinjau dari sudut keagamaan, agama-agama di Indonesia melarang perzinaan di luar perkawinan (Pasal 284 KUHP), melarang pemerkosaan kepada siapa saja (Pasal 285 KUHP) dan melarang hubungan ke sesama jenis (Pasal 292 KUHP). Ketiga Pasal ini menyebabkan probmatika KUHP karena terjadinya pergeseran nilai-nilai yang menyebabkan kekosongan hukum yang ada di Indonesia perihal kesusilaan. Masyarakat menganggap MK dapat memperluas cakupan norma dalam suatu pasal sehingga diharapkan zina bagi para pihak yang belum memiliki ikatan perkawinan dan LGBT dapat memiliki payung hukum yang menaungi.

Begitu pula dalam putusan MK No. 21/PUUXII/2014 tentang penetapan tersangka dalam ranah praperadilan yang dalam putusannya terdapat pembuatan norma baru. Berdasarkan amar Putusan MK tersebut, MK telah memperluas ruang lingkup dengan menyatakan bahwa, Pasal 77 huruf a UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disingkat KUHP) bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. Dengan amar putusan ini, maka MK melalui putusan permohonan perkara tersangka korupsi PT Chevron yaitu Bachtiar Abdul Fatah, telah memperluas ranah Praperadilan yang sebelumnya menyatakan bahwa kewenangan praperadilan menurut Pasal *a quo* adalah sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan. Namun, melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memperluas ranah praperadilan, sehingga kewenangan praperadilan juga termasuk sah atau tidaknya penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan.³ Dalam hal ini MK telah membuat norma baru dengan memperluas ranah praperadilan.

Dalam putusan MK tersebut, maka MK telah memerankan fungsinya sebagai “*positive legislature*” sang pembuat UU (pembuat norma). Sedangkan secara normatif, MK adalah “*negative legislature*” yang seharusnya menjadi kewenangan DPR dan Presiden. Oleh karenanya, Dalam Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014 tersebut, tidak tepat jika kemudian MK membuat norma baru di dalam putusannya. Sebab tidak ada keadaan dan kondisi yang mendesak yang mengharuskan MK untuk memerankan fungsinya sebagai *positive legislature* (DPR dan Presiden) yang kemudian menjadikan “penetapan tersangka, penggeledahan,

³ Ranny Virginia Utami, “MK Putusan Penetapan Tersangka Masuk Objek Praperadilan”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150428163639-12-49799/mk-putuskan-penetapan-tersangka-masuk-objek-praperadilan>, diakses tanggal 12 Desember 2018.
h 106

dan penyitaan” juga merupakan objek praperadilan. Hal ini sama saja MK telah menambah bunyi Pasal 77 UU 8/1981.

Berdasarkan putusan tersebut diatas menimbulkan persoalan tentang kepastian hukum. Tidak adanya aturan terkait batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review* mengakibatkan MK menafsirkan lebih luas terhadap bentuk putusannya dan merubah kedudukan Mahkamah Konstitusi dari *negative legislature* menjadi *positive legislature*.

Berdasarkan dari permasalahan yang telah diuraikan tersebut, maka Penulis merasa tertarik untuk membahas permasalahan ini dalam tulisan dengan judul: “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Memutus Secara *Ultra Petita* Dengan Menambah Norma Baru”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan masalah yang ada dan dikaji dalam penulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Mahkamah Konstitusi Berwenang Memutus Secara *Ultra Petita*?
2. Apakah Mahkamah Konstitusi Berwenang Memutus Dengan Menambah Norma Baru?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah :

- 1.3.1. Untuk Mengetahui dan Menganalisis kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus secara *ultra petita*.
- 1.3.2. Untuk Mengetahui dan Menganalisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Dengan Menambah Norma Baru.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah manfaat berupa :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya berkaitan mengenai kepastian putusan MK yang memiliki pembuatan norma baru di dalamnya, sehingga dapat mnjadi referensi bagi yang akan melakukan peneltiian dalam masalah terkait.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk Mahkamah Konstitusi sehingga dapat membuat putusan yang lebih harmonis. Dan untuk pihak lain, penelitian ini diharapkan juga dapat

membantu dalam penyajiian informasi untuk mengadakan penelitian berikutnya yang serupa dan penelitian ini dapat menjadi sumbangan penelitian

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum yang telah digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam penulisan ini yaitu dengan melakukan studi pustaka (*library research*) terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan nonhukum. Pendekatan penelitian dilakukan dengan melakukan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini yaitu dengan penelitian deskriptif analitis. Dengan penelitian deskriptif analitis, dapat dideskripsikan dan memberikan data seteliti mungkin mengenai objek yang diteliti. 3 Teknik analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif. Metode deduktif adalah metode pemikiran yang bersumber dari kejadian-kejadian umum untuk memutuskan kaidah khusus

1.5.2. Metode Pendekatan

Ada 3 (Tiga) pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan undang-undang untuk mencari dan mengetahui *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar ontologis suatu undang-undang sehingga mampu menangkap kandungan filosofis yang ada di dalam undang-undang itu, dalam melakukan penelitian pada tingkat skripsi dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.⁴

Kemudian dengan menggunakan pendekatan konseptual yaitu menelaah konsep pemikiran yang berkembang di dalam doktrin-doktrin disiplin ilmu hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diteliti.⁵

⁴ Hyronimus Rithi, *Filsafat Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011, h. 134-135.

⁵ *Ibid*, h.136.

Yang terakhir pendekatan kasus, pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi. Dengan mempelajari mengenai konsep hukum, penulis akan lebih mudah membangun argumentasi hukum dan menarik kesimpulan yang tidak keliru dalam penelitian *normative*

1.5.3. Sumber Dan Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

Bahan primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundangundangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan peraturanperundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penulisan ini penulis menggunakan bahan hukum primer, antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014
- 5) Putusan Mahkaman Konstitusi Nomor 46/PUU-XIV/2016

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berasal dari buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi, dan jurnal-jurnal hukum. Bahan hukum sekunder tersebut memberikan petunjuk bagipenulis untuk mengetahui kemana arah tujuan penulisan dalam membangun argumentasi hukum.⁶

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya adalah kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, indeks dan seterusnya.

⁶ *Ibid*, h.135

1.5.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan pengumpulan bahan hukum primer dengan mencari, memahami, dan mendeskripsikan bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, traktat, dan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Bahan hukum sekunder dilakukan dengan pengumpulan bahan-bahan kepustakaan digunakan sebagai petunjuk untuk memahami penyelesaian masalah hukum dalam membangun argumentasi hukum. Selain melakukan pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, penulis juga menggunakan bahan hukum tersier sebagai bahan hukum tambahan yang dapat melakukan preskripsi interpretasi istilahistilah hukum yang dapat berupa kamus-kamus. Dengan dilakukan pengumpulan bahan hukum ini akan dapat mempermudah penulis dalam mengambil kesimpulan.

1.5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah sinkronasi dan penafsiran dengan menggunakan logika deduktif sehingga menghasilkan kesimpulan preskriptif.