

**ANALISIS DAN EVALUASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 1985 Jo. UNDANG-
UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2004 Jo. UNDANG-UNDANG
NOMOR 3 TAHUN 2009
TENTANG MAHKAMAH AGUNG
BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Oleh

**YUDARANA SUKARNO PUTRA, SH., LL.M
Koordinator Penanganan Perkara Di Mahkamah Konstitusi
Badan Keahlian DPR RI**

**PUSAT PEMANTAUAN DAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI 2017**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat rahmat dan karunia Nya, sehingga Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI (Puspanlak BK DPR RI) dapat menerbitkan “Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi”. Analisis dan Evaluasi ini memuat topik bahasan di bidang perundang-undangan yang merupakan hasil kajian lebih lanjut, elaborasi, analisis dari ketentuan undang-undang yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam penerbitan ini setiap tulisan telah melalui proses pembahasan dan penyuntingan oleh tim redaksi Puspanlak BK DPR RI.

Sebagai sistim pendukung keahlian bagi DPR RI, Puspanlak BK DPR RI dalam menerbitkan buku ini diharapkan dapat sebagai masukan bagi DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “*legislative review*” khususnya dalam mencermati pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan dasar-dasar pemikiran dalam menyusun suatu Naskah Akademik terkait dengan perubahan atau penggantian Undang-Undang. Selain itu Analisis dan Evaluasi ini dapat juga digunakan sebagai bahan untuk menyusun Prolegnas prioritas tahunan dalam daftar kumulatif terbuka.

Kami berharap dalam setiap penerbitan buku ini, tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkat kualitasnya baik dari segi teknis maupun substansi. Tentu saja kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui, tetapi dengan upaya perbaikan yang secara terus menerus dilakukan bagi peningkatan kualitas tulisan yang ditampilkan akan semakin baik. Untuk itu kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat diharapkan.

Jakarta, Mei 2017
Kepala Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan UU
Badan Keahlian DPR RI

Rudi Rochmansyah, SH., M.H
NIP 196902131993021001

DAFTAR ISI

BAB I	
PENDAHULUAN	4
A. Latar Belakang.....	4
B. Permasalahan	13
C. Tujuan kegiatan	13
D. Kegunaan kegiatan.....	14
E. Metode Kajian.....	14
BAB II	
KERANGKA TEORI	15
A. Konstitusionalitas Undang-undang	15
B. Putusan Mahkamah Konstitusi Final dan Mengikat.....	18
C. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi.....	20
D. Teori Penafsiran Hukum	26
BAB III	
ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG	29
A. Analisis Undang-Undang	29
B. Evaluasi Undang-Undang	50
BAB IV	
PENUTUP	53
A. Simpulan	53
B. Rekomendasi	54
Daftar Pustaka	55

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) bahwa kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan tata usaha negara serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Di dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) juga dikemukakan bahwa “*kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.*”¹

Penjabaran dari ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan dasar hukum dari ketentuan mengenai Mahkamah Agung tersebut telah dituangkan pertama kali dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU 14 Tahun 1985). Sejak dimulainya era reformasi UU 14 Tahun 1985 telah mengalami perubahan 2 kali yaitu dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 (UU 5 Tahun 2004) dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 (UU 3 Tahun 2009) tentang Mahkamah Agung (selanjutnya secara keseluruhan ketiga undang-undang tersebut disebut sebagai UU Mahkamah Agung). Berdasarkan UU Mahkamah Agung tersebut kewenangan Mahkamah Agung mencakup; *yang pertama* mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, *yang kedua* menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, *dan ketiga* memiliki

¹ Pasal 1 angka 1 UU Kekuasaan Kehakiman.

kewenangan lain yang diberikan undang-undang. Selain itu Mahkamah Agung juga dapat memberi keterangan, pertimbangan, nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan serta berwenang memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili dan memeriksa permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan memberikan nasihat kepada Presiden selaku kepala negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.²

UU Mahkamah Agung selama ini telah diajukan beberapa kali diajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, namun yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi sampai dengan saat ini tercatat ada 2 putusan yaitu Putusan Perkara Nomor 067/PUU-II/2004 (selanjutnya disebut Putusan Perkara 67/2004) dan Putusan Perkara Nomor 27/PUU-XI/2013 (selanjutnya disebut Putusan Perkara 27/2013). Selain itu terdapat juga Putusan Mahkamah Konstitusi yang menguji Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut UU HAP) yaitu Putusan Perkara Nomor 34/PUU-XI/2013 (selanjutnya disebut Putusan Perkara 34/2013), dimana putusan tersebut ternyata berdampak terhadap substansi yang terdapat dalam UU Mahkamah Agung.

1. Putusan Perkara 67/2004

Dalam perkara ini, Pemohon yang seorang advokat mengajukan pengujian ketentuan Pasal 36 UU Mahkamah Agung yang berketentuan "*Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasehat Hukum dan Notaris*". Ketentuan tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 24

(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan

² Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 jo Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22 UU Kekuasaan Kehakiman jo Pasal 28 ayat (1), Pasal 32, dan Pasal 35 UU 14 Tahun 1985.

(3) *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*³

Pemohon beranggapan bahwa hak-hak, kebebasan, kemandirian Pemohon termasuk advokat pada umumnya menjadi sangat terbatas karena hak Pemohon sebagai Advokat sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU Advokat) yang menyangkut penindakan dan pemecatan yang seharusnya dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Organisasi Advokat ternyata masih dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pemerintah yang kadang-kadang bertindak sewenang-wenang⁴.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi memutuskan sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan Para Pemohon;
- Menyatakan Pasal 36 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Menyatakan Pasal 36 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.⁵

2. Putusan Perkara 27/2013

Dalam Perkara ini yang mengajukan terdapat 3 orang Pemohon yang berprofesi sebagai dosen, dan semua Para Pemohon tersebut telah pernah mendaftar dan dinyatakan lulus pada beberapa tahapan seleksi untuk menjadi Hakim Agung dimana seleksi tersebut dilakukan oleh Komisi Yudisial. Para Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Mahkamah Agung, serta Pasal 18 ayat

³ Lihat Putusan Perkara 67/2004, hal 8.

⁴ Ibid, hal 4-5

⁵ Ibid, hal 33.

(4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya disebut UU Komisi Yudisial) yang berketentuan sebagai berikut:

- 1) Pasal 8 ayat (2) UU Mahkamah Agung: *“Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial”.*
- 2) Pasal 8 ayat (3) UU Mahkamah Agung: *“Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 3 (tiga) nama calon untuk setiap lowongan.”*
- 3) Pasal 8 ayat (4) UU Mahkamah Agung: *“Pemilih calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.”*
- 4) Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial : *“Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden”.*

Yang menjadi batu uji adalah Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945: *“Calon Hakim gung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.”*
- Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945: *“Setiap orang berhak pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.⁶*

Para Pemohon beranggapan bahwa hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap Para Pemohon dan hak setiap warga

⁶ Lihat Putusan Perkara 27/2013, hal 7-9.

Negara Indonesia pada umumnya yang berkeinginan mengabdikan sebagai hakim agung karena mekanisme pemilihan calon hakim agung yang terkait dengan keterlibatan DPR menjadi tidak jelas dimana terdapat perbedaan pengaturan seharusnya keterlibatan DPR hanya dalam bentuk memberikan “persetujuan” terhadap calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial sebelum ditetapkan Presiden sebagai hakim agung sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945. DPR tidak diberikan kewenangan untuk “memilih” calon hakim agung sebagaimana yang diatur dalam UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial.⁷

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi memutuskan sebagai berikut:

- I. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
 - 1.1 Kata **“dipilih”** dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai **“disetujui”**;
 - 1.2 Kata **“dipilih”** dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai **“disetujui”**;
 - 1.3 Kata **“Pemilihan”** dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan

⁷ Lihat Ibid, hal 9-12.

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai **“persetujuan”**;

1.4 Kata **“Pemilihan”** dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai **“persetujuan”**;

1.5 Frasa **“3 (tiga) nama calon”** dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai **“1 (satu) nama calon”**;

1.6 Frasa **“3 (tiga) nama calon”** dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai **“1 (satu) nama calon”**;

1.7 Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) selengkapnya menjadi:

- (2) Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **disetujui** oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.
 - (3) Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **disetujui** oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari **1 (satu) nama calon** untuk setiap lowongan.
 - (4) **Persetujuan** calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Frasa **“3 (tiga) calon”** dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5250) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai **“1 (satu) calon”**;
 3. Frasa **“3 (tiga) calon”** Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5250) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai **“1 (satu) calon”**;
 4. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5250) selengkapnya menjadi, *“Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk*

setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden”.

5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;⁸

3. Putusan Perkara 34/2013

Perkara ini diajukan oleh 3 orang Pemohon yang salah satunya adalah Antasari Azhar. Para Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 268 ayat (3) UU HAP yang berketentuan: *“Permintaan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja”.* Sedangkan norma yang menjadi batu uji adalah Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945: *“Negara Indonesia adalah Negara hukum”.*
- 2) Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945: *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”*
- 3) Pasal 28A UUD Tahun 1945: *“setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.*
- 4) Pasal 28C ayat (1) UUD Tahun 1945: *“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”.*
- 5) Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945: *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*⁹

Dalam perkara ini Para Pemohon beranggapan bahwa bahwa rasa keadilan telah tereliminir oleh ketentuan yang membatasi pengajuan

⁸ Ibid, hal 52-54

⁹ Lihat Putusan Perkara 34/2013, hal 13-15

Peninjauan Kembali untuk kedua kalinya sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji sehingga Pemohon tidak dapat memperjuangkan hak keadilan di depan hukum sebagai warga negara Indonesia. Bahwa berdasarkan prinsip keadilan dan asas persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*), hak para Pemohon sebagai rakyat dan sebagai warga negara Indonesia atas keadilan tidak terakomodir oleh Undang-Undang yang diajukan untuk diuji materiil yang menutup kemungkinan bagi para Pemohon untuk mencapai keadilan sehingga dalam hal ini para Pemohon merasa didzolimi atas Undang-Undang tersebut. Dengan demikian, adanya Undang-Undang yang melarang dilakukannya peninjauan kembali untuk kedua kalinya setelah ditemukannya *novum* sesungguhnya menciderai rasa keadilan (*sense of justice*) pencari keadilan (*yustitiabelen*);¹⁰

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi memutuskan sebagai berikut:

Menyatakan

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon:

1.1 Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.2 Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;¹¹

¹⁰ Lihat *ibid*, hal 62.

¹¹ *Ibid*, hal 89.

Putusan ini berdampak pada ketentuan yang sama yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) UU Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa “*Permohonan Peninjauan Kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali*”. Sedangkan Pasal 66 ayat (1) UU Mahkamah Agung tersebut tidak ikut diajukan dalam pengujian ini sehingga tidak ikut diputus oleh Mahkamah Konstitusi.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat diajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mengisi kekosongan hukum sebagai implikasi terhadap pasal atau ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi khususnya terhadap UU Mahkamah Agung?
2. Apa akibat hukum terhadap pasal atau ayat suatu undang-undang yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi sebagai konstitusionalitas/inkonstitusional bersyarat khususnya dalam UU Mahkamah Agung?
3. Apakah terjadi disharmoni norma dalam suatu undang-undang jika suatu pasal atau ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi berimplikasi terhadap norma pasal atau ayat lain yang tidak diujikan khususnya dalam UU Mahkamah Agung?

C. Tujuan Kegiatan

Kegiatan ini ditujukan untuk:

1. Mengetahui kekosongan hukum akibat dari pasal, ayat UU Mahkamah Agung yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam UU Mahkamah Agung.
2. Memperjelas norma UU Mahkamah Agung yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi secara konstitusional atau inkonstitusional bersyarat.

3. Mengharmonisasi pengaturan sebagai akibat dari pasal, ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam UU Mahkamah Agung.

D. Kegunaan Kegiatan

1. Sebagai data pendukung penyusunan Naskah Akademis dan memberi masukan bagi DPR RI dalam penyusunan Rancangan Perubahan/Penggantian UU Mahkamah Agung.
2. Sebagai bahan untuk menetapkan Rancangan Perubahan/Penggantian UU Mahkamah Agung dalam Prolegnas Kumulatif terbuka.

E. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan:

- a. undang-undang (*statute approach*); dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan substansi pengaturan dalam UU Mahkamah Agung;
- b. kasus (*case approach*); dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; dan
- c. konseptual (*conceptual approach*); berupa pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sehingga dapat menemukan ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu Mahkamah Agung.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Konstitusionalitas Undang-Undang

Di dalam Negara demokrasi pada dasarnya adalah rakyatnya itu sendiri yang berdaulat dan berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang mengikat dirinya. Pemerintah sebagai pihak yang mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan Negara tidak boleh untuk menetapkan sendiri segala sesuatu yang menyangkut kebijakan bernegara yang akan mengikat warga Negara dengan beban-beban yang kewajiban yang tidak disepakati mereka sendiri, baik itu menyangkut kebebasan, persamaan kedudukan ataupun kepemilikan yang menyangkut kepentingan rakyat. Apabila kebijakan tersebut membebani rakyat maka rakyat harus menyatakan persetujuannya melalui perantaraan wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Oleh karena itu kebijakan kenegaraan tersebut harus dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai produk legislatif .

Untuk mewujudkan Negara hukum sebagaimana yang dicita-citakan dalam UUD Tahun 1945 akan dapat terealisasi bila seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada kaidah-kaidah yang tertuang dalam konstitusi. Sejak dari awal dapat dikatakan bahwa adanya konsep Negara hukum adalah ditujukan untuk menghindari Negara atau pemerintah berbuat dan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Jika Pemerintahan tidak dikontrol dengan perangkat yang baik dan jelas maka akan rentan terhadap berbagai bentuk penyimpangan. Dengan adanya perubahan konstitusi khususnya perubahan ketiga UUD Tahun 1945, kekuasaan kehakiman kini dijalankan oleh dua lembaga Negara yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya kekuasaan kehakiman hanya dipegang oleh Mahkamah Agung. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi maka fungsi peradilan di Indonesia menjadi semakin lengkap khususnya terkait dengan penyelesaian persoalan-persoalan

ketatanegaraan. Kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 saat ini menjadi ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24C UUD Tahun 1945.

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang, baik dari segi formil maupun materiil.¹² Pengujian dari segi formil (*formele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur atau tidak, serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengujian materiil (*materiele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.¹³

Dengan diadopsinya sistem *judicial review* adalah suatu bentuk dan upaya penguatan konsep Negara hukum yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Hal ini sejalan dengan *stufen theorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menjelaskan bahwa tatanan hukum itu merupakan suatu sistem norma yang hierarkhis atau bertingkat di atas konstitusi sebagai hukum dasar. Dalam hierarkhi tatanan hukum kaidah-kaidah hukum dari tingkatan yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya¹⁴. Asar pemikiran meknaisme *judicial review* adalah bagaimana caranya memaksa pembentuk undang-undang agar taat terhadap norma hukum yang tertuang dalam tingkat atasnya sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan yang selaras dengan konstitusi.

Dalam konteks permohonan pengujian UU Mahkamah Agung, maka Mahkamah Konstitusi bertugas untuk:

¹² Jimly Asshidqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 4.

¹³ Fatkhurrohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 2.

¹⁴ Lihat Abdul Latif, et al, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkaah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta 2009, hal 9.

1. Dalam Perkara 67/2004:

Bahwa terdapat dua atau lebih undang-undang yang saling bertentangan dan menimbulkan keragu-raguan dalam penerapannya yang bermuara pada tidak adanya kepastian hukum sehingga menurut penalaran yang normal keadaan demikian potensial mengakibatkan terlanggarnya atau tidak terlaksanakannya ketentuan UUD Tahun 1945. Namun tidak terkandung maksud bahwa Mahkamah berwenang mengadili setiap persoalan pertentangan antar undang-undang, melainkan hanya apabila pertentangan demikian menurut penalaran yang normal menimbulkan persoalan konstitusionalitas berupa peluang terlanggarnya atau tidak terlaksananya ketentuan UUD Tahun 1945 sebagaimana tercermin dalam permohonan *a quo*.

2. Dalam Perkara 27/2013:

Permasalahan konstitusional yang harus dinilai dan dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah apakah kewenangan DPR dalam proses pemilihan hakim agung hanya menyetujui atau menolak calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial atau DPR juga melakukan pemilihan atas beberapa calon hakim agung dari beberapa calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *a quo*. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial tersebut harus selaras dengan ketentuan UUD Tahun 1945 yang juga mengatur tentang mekanisme pemilihan Hakim Agung.

3. Dalam Perkara 34/2013:

Mahkamah harus menguji konstitusionalitas penegakan dan perlindungan HAM yang merupakan hak konstitusional berdasarkan UUD Tahun 1945. Maka Mahkamah harus memastikan bahwa ketentuan mengenai proses peradilan pidana yang dialami seseorang haruslah mendapatkan kepastian hukum yang adil. Dalam hal ini pentingnya bagi Mahkamah Konstitusi untuk menilai konstitusionalitas ketentuan peninjauan kembali supaya setiap orang dalam proses peradilan pidana

yang dijalaninya tetap dapat memperoleh keadilan, bahkan ketika putusan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dengan alasan tertentu yang secara umum terkait dengan keadilan;

B. Putusan Mahkamah Konstitusi Final Dan Mengikat

Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara baru yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung. Kedudukannya sama-sama sebagai merupakan pelaksanaan cabang kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain yaitu eksekutif dan legislative. Namun Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang atau subyek hukum lain, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Umumnya perkara-perkara yang diadili di Mahkamah Konstitusi menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, tidak urusan orang per orang atau per kasus secara individual dan konkrit kecuali perkara impeachment terhadap Presiden atau Wakil Presiden. Untuk membedakan hal tersebut, Jimly Assidique menyebut Mahkamah Agung sebagai "*court of justice*" sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah "*court of law*". Yang satu mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri.¹⁵

Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi dilandasi oleh Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 yang kemudian diatur kembali dalam penjabarannya yaitu Pasal 10

¹⁵ Lihat Jimly Asshiddiqie, Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/>, diakses tanggal 2 Oktober 2016.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi). Sedangkan teknis untuk pedoman hukum acara di Mahkamah Konstitusi setelah itu diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut Peraturan MK 6 Tahun 2005).

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Konsep ini mengacu pada penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni secara sederhana dan cepat sebagaimana diuraikan pula dalam penjelasan umum UU Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan asas *erga omnes* yang diartikan dengan mengikat secara umum dan juga mengikat terhadap obyek sengketa. Apabila suatu peraturan perundang-undangan oleh hakim dinyatakan tidak sah, karena bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti peraturan perundang-undangan tersebut berakibat menjadi batal dan tidak sah untuk mengikat setiap orang.

Meski diberikan kewenangan besar dengan putusan yang bersifat final dan mengikat seketika tanpa adanya upaya hukum lain, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki aparat dan kelengkapan apapun untuk menjamin penegakan putusannya. Tidak ada juru sita ataupun aparat kepolisian untuk melaksanakan yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi yang menurut putusan tersebut harus dilaksanakan. Oleh karenanya kekuasaan kehakiman khususnya Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah. Mahkamah Konstitusi bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ lain apakah putusannya diterima atau dipatuhi. Jadi dapat dikatakan bahwa alat kekuasaan Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan putusannya adalah UUD Tahun 1945 itu sendiri.

C. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum dapat mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu: ¹⁶

1. Kekuatan mengikat

Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara (*interpartes*), yaitu pemohon, pemerintah, DPR/DPD, ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut mengikat bagi semua orang, lembaga negara, dan badan hukum dalam wilayah republik Indonesia.

Putusan tersebut berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Dengan demikian, Hakim Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan pada semua orang.

2. Kekuatan pembuktian

Dalam perkara konstitusi yang putusannya bersifat *erga omnes*, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan hukum tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputus oleh hakim itu dianggap telah benar. Selain itu, pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

3. Kekuatan eksekutorial

Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku sebagai undang-undang dan tidak memerlukan perubahan yang harus dilakukan dengan amandemen atas undang-undang yang bagian tertentu dinyatakan bertentangan dengan

¹⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 213.

UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi telah dianggap terwujud dengan pengumuman putusan tersebut dalam Berita Negara sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 57 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Namun dalam prakteknya berbagai putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang sangat bervariasi, mulai dari dikabulkan, dikabulkan sebagian, ditolak, tidak dapat diterima. Bentuk putusan-putusan tersebut tentunya memiliki konsekuensi akibat hukum tersendiri.

1. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan membatalkan, menyatakan tidak berlaku, dan bertentangan dengan UUD Tahun 1945.

Dasar hukum terhadap amar putusan model seperti ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 57 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi yang berketentuan sebagai berikut:

a) Pasal 56 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi:

“Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

b) Pasal 57 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi:

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

Dalam putusan seperti ini Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

1. undang-undang yang diuji bertentangan dengan UUD Tahun 1945 baik secara keseluruhan maupun sebagian.
2. Yang diputus tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama kali menyatakan norma undang-undang bertentangan dengan UUD Tahun 1945 adalah Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 tertanggal 24 Februari 2004 yaitu terhadap pengujian Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR DPR dan DPRD (selanjutnya disebut UU 12 Tahun 2003)¹⁷. Dalam putusannya tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa larangan bagi mantan anggota organisasi terlarang PKI ataupun orang yang terlibat di dalamnya, termasuk organisasi massanya menjadi anggota DPR DPR dan DPRD adalah bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Setelah itu putusan tersebut di umumkan dalam berita negara sebagai syarat publikasi yang berimplikasi bahwa seluruh penyelenggara negara dan warga negara harus melaksanakan putusan yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tersebut oleh Mahkamah Konsitutsi.

Dalam Putusan Mahkamah seperti ini, Hans Kelsen (sebagaimana dikutip Maruarar Siahaan)¹⁸ Mahkamah Konstitusi bertindak sebagai *negative legislator* karena hanya melalui suatu pernyataan saja yang sifatnya deklaratif. Jika suatu perbuatan dilakukan atas perbuatan yang dilakukan atas dasar undang-undang yang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, maka akibat hukum dari

¹⁷ Lihat Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perjara Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 2013, hal 9.

¹⁸ Maruarar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Konstitusi Pres, 2010 hal 250-251.

perbuatan tersebut adalah masuk dalam kategori perbuatan melawan hukum dan demi hukum.¹⁹

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Konstitusional Bersyarat.

Putusan konstitusional bersyarat awalnya dibuat oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 1 Juli 2008 tentang pengujian Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU 10 Tahun 2008).²⁰ Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan Pasal *a quo* tetap konstitusional sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakilinya. Pada dasarnya model putusan konstitusional bersyarat mengandung karakteristik sebagai berikut:

- 1) *“Bertujuan untuk mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan Mahkamah Konstitusi.*
- 2) *Syarat-syarat yang ditentukan Mahkamah Konstitusi dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang.*
- 3) *Membuka peluang adanya pengajuan kembali norma yang diuji dalam hal pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya.*
- 4) *Putusan konstitusionalitas bersyarat menjadi acuan atau pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama.*
- 5) *Dilihat dari perkembangannya, pencantuman konstitusional bersyarat pada mulanya nampaknya Mahkamah mengalami kesulitan dalam merumuskan amar putusan dikarenakan terjadi pada perkara yang pada dasarnya tidak beralasan sehingga putusannya sebagian besar ditolak sebagaimana ditentukan Pasal 56 UU Mahkamah Konstitusi, namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terjadi karena permohonan berdasar sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya.*
- 6) *Putusan konstitusional bersyarat membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang.*

¹⁹ Ibid, hal 251-252.

²⁰ Lihat, Op.Cit, Hal 8

- 7) *Putusan konstitusional bersyarat untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum*
- 8) *Kedudukan Mahkamah yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang dengan adanya putusan model konstitusional bersyarat sekaligus sebagai pembentuk undang-undang terbatas*".²¹

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Inkonstitusional Bersyarat

Putusan seperti ini adalah bahwa pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi. Pasal yang dimohonkan diuji pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi oleh pihak yang melaksanakan undang-undang. Jika syarat yang ditentukan Mahkamah Konstitusi dipenuhi maka norma tersebut tetap dapat dipertahankan keberlakuannya meskipun pada dasarnya bertentangan dengan konstitusi.

Putusan inkonstitusional bersyarat pertama oleh Mahkamah Konstitusi dapat kita lihat dalam Perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 Maret 2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 58 huruf f UU Penda yang melarang seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD serta sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala jika pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.²² Mahkamah berpendapat bahwa pemberlakuan pasal-pasal tersebut melanggar asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), melanggar hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD Tahun 1945. Oleh karena itu dalam amar

²¹ Lihat, Op.Cit, hal 10.

²² Lihat, Ibid.

putusannya Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 58 huruf f UU Pemda bertentangan dengan UUD secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- tidak berlaku untuk jabatan yang dipilih (*elected officials*)
- berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) hari sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;
- dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan nara pidana;
- bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

4. Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Pemberlakuannya Ditunda

Pada dasarnya putusan seperti ini adalah putusan yang memberikan ruang transisi aturan yang bertentangan dengan konstitusi untuk tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu karena didasarkan atas pertimbangan kemanfaatan hukum. Putusan seperti ini ada dalam Putusan Nomor 016-PUU-IV/2006 tertanggal 19 Desember 2006²³, yang dalam putusannya Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 53 UndangUndang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK) bertentangan dengan UUD Tahun 1945, tetapi karena ada beberapa alasan mengenai tindak pidana korupsi di Indonesia maka Mahkamah menanggukhan daya tidak mengikatnya Pasal 53 UU KPK dalam batas waktu 3 tahun terhitung sejak putusan. Model putusan yang pemberlakuannya ditunda mengandung perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaharui landangan konstitusional yang dibatasi oleh waktu. Demikian juga dari segi keberlakuan suatu undang-undang, ada tenggang waktu yang diberikan oleh MK untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dan

²³ Ibid.

ketidakpastian hukum, sambil menunggu produk legislasi yang dikeluarkan oleh pembentuk undang-undang.

5. Putusan Mahkamah Konstitusi Merumuskan Norma Baru

Putusan yang merumuskan norma baru didasarkan suatu keadaan tertentu dan dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Dengan demikian ada problem implementasi jika putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan suatu norma bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan timbul kekosongan norma sementara norma tersebut sedang, akan, bahkan telah diimplementasikan namun menimbulkan persoalan konstitusional terutama dalam penerapannya. Oleh karena itu Mahkamah dalam putusannya kemudian merumuskan norma baru untuk mengatasi inkonstitusionalitas penerapan norma tersebut. Rumusan norma baru tersebut pada dasarnya bersifat sementara, karena nantinya norma baru tersebut akan diambil-alih dalam pembentukan atau revisi undang-undang oleh pembentuk undang-undang.

Contoh putusan seperti ini ada dalam Putusan Nomor 102/PUUVII/2009 tanggal 6 Juli 2009 mengenai penggunaan KPT dan Paspor dalam Pemilu, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tanggal 7 Agustus 2009 tentang perhitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi Parpol peserta pemilu.

D. Teori Penafsiran Hukum

Indonesia menggunakan aliran *rechtsvinding* berarti hakim memutuskan perkara berpegang pada undang-undang dan hukum lainnya yang berlaku di dalam masyarakat. Jika undang-undangnya tidak ada sehingga terjadi kekosongan hukum, maka hakim dapat menciptakan hukum dengan cara konstruksi hukum dan penafsiran atau interpretasi hukum dengan cara mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-lalil

yang tercantum dalam undang-undang sesuai dengan cara yang dikehendaki serta yang dimaksud oleh pembuat undang-undang. Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan harus berusaha memberi suatu putusan yang seadil-adilnya, tentunya dengan dengan mengingat ketentuan hukum tertulis maupun tidak tertulis serta nilai-nilai hukum yang hidup di kalangan rakyat dan akhirnya pendapat hakim itu sendiri ikut menentukan yang untuk itu hakim di beri kewenangan untuk melakukan penafsiran-penafsiran hukum.

Selama ini pembuat undang-undang *tidak* menetapkan suatu sistem tertentu yang harus dijadikan pedoman bagi hakim dalam *menafsirkan* undang-undang. Oleh karenanya hakim bebas dalam melakukan *penafsiran*. Di dalam teori hukum, terdapat berbagai macam metode penafsiran sebagai berikut:

- 1). Penafsiran gramatikal, adalah penafsiran menurut tata bahasa atau kata-kata di dalam undang-undang tersebut.
- 2). Penafsiran historis atau sejarah adalah meneliti sejarah dari undang-undang yang bersangkutan, dengan demikian hakim mengetahui maksud pembuatannya. Penafsiran historis dibedakan menjadi penafsiran menurut sejarah undang-undang (*wet historische interpretatie*) dan penafsiran menurut sejarah hukum (*rechts historische interpretatie*).
- 3). Penafsiran sistematis yaitu penafsiran yang menghubungkan pasal satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau perundang-undangan lain atau membaca penjelasan undang-undang sehingga mengerti maksudnya.
- 4). Penafsiran sosiologis adalah penafsiran yang disesuaikan dengan keadaan sosial dalam masyarakat agar penerapan hukum sesuai dengan tujuannya yaitu kepastian hukum berdasarkan asas keadilan masyarakat.
- 5). penafsiran otentik atau penafsiran secara resmi yaitu penafsiran yang dilakukan oleh pembuat undang-undang itu sendiri, tidak boleh oleh siapapun, hakim juga tidak boleh menafsirkan,
- 6). Penafsiran analogis yaitu penafsiran dengan memberi ibarat/kias, sesuai dengan azas hukumnya sehingga suatu peristiwa yang tidak cocok dengan peraturannya dianggap sesuai dengan bunyi peraturan itu.
- 7). Penafsiran *a contratrio* yaitu penafsiran dengan cara melawankan pengertian antara soal yang dihadapi dengan masalah yang diatur dalam suatu pasal undang-undang.

- 8). Penafsiran ekstensif yaitu penafsiran dengan memperluas arti kata-kata dalam peraturan sehingga suatu peristiwa dapat dimasukan.
- 9). Penafsiran restriktif yaitu penafsiran dengan membatasi arti kata-kata dalam peraturan.
- 10). Penafsiran perbandingan yaitu penafsiran komparatif dengan cara membandingkan penjelasan-penjelasan agar ditemukan kejelasan suatu ketentuan undang-undang.²⁴

²⁴ <http://www.jurnalhukum.com/penafsiran-hukum-interpretasi-hukum/>, diakses 6 Oktober 2016.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG

A. Analisis UU Mahkamah Agung Terkait Putusan Mahkamah Konstitusi

1. PUTUSAN PERKARA 67/2004

a. Pandangan Para Pemohon

Dalam perkara ini Para Pemohon mendalilkan Pasal 36 UU 5 Tahun 2004 Jo UU 14 Tahun 1985 bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3) UUD Tahun 1945. Isi ketentuan Pasal tersebut adalah *“Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris”*. Dalam penjelasan Pasal 36 tersebut selanjutnya dinyatakan, *“Pada umumnya pembinaan dan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris adalah tanggung jawab Pemerintah. Khusus dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya yang menyangkut peradilan, para Penasihat Hukum dan Notaris berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung. Dalam melakukan pengawasan itu Mahkamah Agung dan Pemerintah menghormati dan menjaga kemandirian Penasihat Hukum dan Notaris dalam melaksanakan tugas jabatan masing-masing. Dalam hal diperlukan penindakan terhadap diri seorang Penasihat Hukum atau seorang Notaris yang berupa pemecatan dan pemberhentian, termasuk pemberhentian sementara, organisasi profesi masing-masing terlebih dahulu didengar pendapatnya”*.

Para Pemohon berpandangan bahwa pengawasan terhadap Penasihat Hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 36 dan penjelasannya di atas, telah merugikan hak konstitusional mereka karena menurut Para Pemohon hal itu bertentangan dengan Pasal 12 UU Advokat, yang menyatakan bahwa pengawasan terhadap Advokat dilakukan oleh Organisasi Advokat. Oleh karena Undang-undang Advokat dimaksud, dalam pandangan Para Pemohon, didasari oleh semangat

dan dijiwai oleh makna Pasal 24 UUD 1945, maka Pasal 36 dimaksud juga berarti bertentangan dengan UUD 1945.²⁵

b. Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi

Mahkamah berpandangan bahwa keberadaan UU 5 Tahun 2004 berkaitan erat dengan perubahan pada sejumlah undang-undang lain yang disebabkan oleh adanya perubahan cara pandang dalam menilai keberadaan rejim hukum yang berkait dengan pengawasan. Oleh karenanya maka guna memahami esensi permohonan Para Pemohon dan alur pikir dalam menilai permohonan tersebut, Mahkamah memandang perlu untuk terlebih dahulu memeriksa ketentuan terkait yang terdapat dalam sejumlah undang-undang yang berkaitan yaitu: UU Advokat, UU Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (selanjutnya disebut UU 2 Tahun 1986) Jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU 2 Tahun 1986 (selanjutnya disebut UU 8 Tahun 2004) (selanjutnya bersama-sama keduanya disebut UU Peradilan Umum), dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UU Jabatan Notaris)²⁶.

- UU Mahkamah Agung

Isi ketentuan Pasal 36 beserta dengan penjelasannya pada awalnya diatur dalam UU 14 Tahun 1985, dan dalam perubahannya dalam UU 5 Tahun 2004 ketentuan pasal tersebut tidak mengalami perubahan.

- UU Peradilan Umum

Di dalam Pasal 54 UU 2 Tahun 1986 berketentuan sebagai berikut:

(1) *Ketua Pengadilan Negeri melakukan pengawasan atas pekerjaan penasihat hukum dan notaris di daerah hukumnya,*

²⁵ Lihat Putusan Perkara 67/2004, hal 4-5.

²⁶ Lihat Ibid, Hal 27.

dan melaporkan hasil pengawasannya kepada Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman.

- (2) Berdasarkan hasil laporan tersebut dalam ayat (1), Menteri Kehakiman dapat melakukan penindakan terhadap penasihat hukum dan notaris yang melanggar peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan yang bersangkutan, setelah mendengar usul/pendapat Ketua Mahkamah Agung dan organisasi profesi yang bersangkutan.*
- (3) Sebelum Menteri Kehakiman melakukan penindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), kepada yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mengadakan pembelaan diri.*
- (4) Tata cara pengawasan dan penindakan serta pembelaan diri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), diatur lebih lanjut oleh Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman berdasarkan undang-undang.*

Ketentuan tersebut kemudian diubah oleh UU 8 Tahun 2004 sehingga berketentuan sebagai berikut:

- (1) Ketua Pengadilan Negeri melakukan pengawasan atas pekerjaan notaris di daerah hukumnya, dan melaporkan hasil pengawasannya kepada Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung, dan Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris.*
- (2) Berdasarkan hasil laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris dapat melakukan penindakan terhadap notaris yang melanggar peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan yang bersangkutan, setelah mendengar pendapat organisasi profesi yang bersangkutan.*
- (3) Sebelum Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2),*

kepada yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengadakan pembelaan diri.

- (4) *Tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung;*
- (5) *Ketentuan mengenai tata cara penindakan dan pembelaan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur lebih lanjut oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1).]*

Dalam ketentuan ini frasa “penasihat hukum” dalam Pasal 54 UU 2 Tahun 1986, yang diubah oleh UU 8 Tahun 2004 tersebut, dihapus. Dengan demikian, penasihat hukum yang setelah diundangkannya UU Advokat sejak saat itu telah tidak lagi berada di bawah pengawasan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi (sebagai bagian dari pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum di bawah Mahkamah Agung);

- **UU Jabatan Notaris**

Di dalam Bab XIII Ketentuan Penutup, Pasal 91, UU Jabatan Notaris menyatakan, “Pada saat Undang-undang ini mulai berlaku:

1. *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie* (Stb. 1860:3) sebagaimana telah diubah, terakhir dalam Lembaran Negara 1945 Nomor 101;
2. *Ordonantie* 16 September 1931 tentang Honorarium Notaris;
3. Undang-undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara (Lembaran Negara 1954 Nomor 101);
4. Pasal 54 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379); dan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 tentang Sumpah/Janji Jabatan Notaris,

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Berdasarkan rangkaian ketentuan dalam sejumlah undang-undang di atas, dengan menggunakan penafsiran gramatikal dan sistematis, sesungguhnya Pasal 54 UU 2 Tahun 1986 telah dicabut secara menyeluruh oleh UU Jabatan Notaris, yang dengan demikian secara tidak langsung juga berarti telah mengubah ketentuan Pasal 36 UU 14 Tahun 1985 Jo UU 5 Tahun 2004 sehingga membawa implikasi yuridis bahwa pengawasan terhadap advokat (yang sebelum diundangkannya UU Advokat disebut “penasihat hukum”) yang sebelumnya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum yang berada di bawahnya, yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, sudah tidak berlaku lagi dan yang berlaku adalah ketentuan Pasal 12 UU Advokat yang ayat (1)-nya menyatakan, “*Pengawasan terhadap Advokat dilakukan oleh organisasi Advokat*”, sementara pada ayat (2)-nya dikatakan, “*Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan agar Advokat dalam menjalankan profesinya selalu menjunjung tinggi kode etik profesi Advokat dan peraturan perundang-undangan*”;

Selain itu, Mahkamah tidak menemukan adanya hak konstitusional sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon yang dilanggar dengan tidak diubahnya ketentuan Pasal 36²⁷. Namun di pihak lain, Mahkamah berpandangan bahwa pembentuk undang-undang tidak cermat dalam melaksanakan kewenangannya yang berakibat pada timbulnya inkonsistensi antara satu undang-undang dan undang-undang lainnya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945. Inkonsistensi demikian telah menimbulkan keragu-raguan dalam implementasi undang-undang bersangkutan yang bermuara pada timbulnya ketidakpastian hukum, keadaan mana potensial menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana

²⁷ Lihat Ibid, hal 32.

diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”. Ketidakpastian hukum demikian juga inkonsisten dengan semangat untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum di mana kepastian hukum merupakan prasyarat yang tak dapat ditiadakan²⁸.

Meskipun Mahkamah menerima prinsip universal *lex specialis derogat lex generalis* sebagai salah satu asas dalam melakukan penafsiran hukum dan penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), pertentangan di antara kedua undang-undang tersebut tidaklah berkaitan dengan asas *lex specialis derogat lex generalis*, karena kedua undang-undang dimaksud ternyata mengatur dua hal yang berbeda, sehingga yang satu bukan merupakan *lex specialis* dari yang lain;²⁹

Ketidakcermatan perumusan dalam proses perubahan UU 14 Tahun 1985 menjadi UU 5 Tahun 2004, yang tidak mengubah Pasal 36 UU 14 Tahun 1985 dimaksud, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, sehingga setelah berlakunya Pasal 12 UU Advokat, maka keberadaan dan keberlakuan Pasal 36 UU 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU 5 Tahun 2004, bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 dan oleh karenanya Mahkamah memandang bahwa permohonan Para Pemohon harus dikabulkan.³⁰

Meskipun demikian Mahkamah berpendirian Pasal 36 UU 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU 5 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD Tahun 1945, pendirian Mahkamah tersebut tidak dimaksudkan untuk diartikan bahwa Advokat sama

²⁸ Lihat, Ibid, hal 31.

²⁹ Lihat, Ibid, Hal 32

³⁰ Lihat, Ibid, Hal 33.

sekali terlepas dari pengawasan oleh pihak-pihak lain di luar organisasi advokat. Pemerintah, begitu pun lembaga peradilan, dengan sendirinya tetap memiliki kewenangan yang bersifat melekat (*inherent power*) untuk melakukan pengawasan di luar pengawasan profesional sebagaimana dimaksud dalam UU Advokat, seperti halnya pengawasan terhadap organisasi Advokat dan pengawasan terhadap Advokat dalam beracara di persidangan pengadilan.³¹

c. Analisis Putusan Perkara 67/2004

Yang pertama, terhadap permasalahan hak konstitusional Pemohon, meskipun Pemohon adalah seorang advokat aktif yang beranggapan dapat terkena dampak dari pengaturan Undang-Undang *a quo*, namun Mahkamah tetap berpandangan bahwa tidak ada sama sekali keterkaitan adanya hak konstitusional yang dirugikan sebagaimana yang telah disampaikan oleh Pemohon dalam Permohonannya dengan adanya pengaturan undang-undang *a quo*. Mahkamah Konstitusi memandang bahwa pengawasan terhadap suatu profesi, lebih-lebih yang fungsinya melayani kepentingan publik, adalah suatu keniscayaan, bahkan dapat dikatakan merupakan hal yang bersifat melekat (*inherent*) pada profesi itu sendiri. Sehingga, pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi suatu profesi yang melayani kepentingan publik dimaksud merupakan kebutuhan sekaligus keharusan agar publik yang dilayani oleh profesi itu tidak dirugikan.

Oleh karena itu, independensi atau kemandirian suatu profesi tidak boleh diartikan bebas dari pengawasan. Namun, pengawasan juga tidak boleh diartikan sedemikian rupa sehingga sulit untuk dibedakan dengan campur tangan yang terlalu jauh yang mengakibatkan seseorang yang menjalankan suatu profesi, dalam hal ini profesi advokat.³² Terhadap siapa yang dapat mengawasi suatu

³¹ Lihat, Ibid.

³² Lihat Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Perkara 67/2004 hal 26.

profesi khususnya *in casu* advokat, apakah itu dilakukan oleh Mahkamah Agung organisasi advokat ataupun badan lain, maka itu tergantung dari politik hukum pembentuk undang-undang. Dengan adanya unsur pengawas bagi profesi advokat yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang dalam suatu undang-undang maka sebenarnya hal itu tidak ada relevansinya dengan konstitusionalitas Pemohon sebagai advokat.

Yang menarik untuk diperhatikan yang menjadi inti dalam Putusan Perkara ini adalah meskipun Mahkamah Konstitusi memutus mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya, tetapi putusan tersebut tidak bertitik tolak dari permasalahan kerugian konstitusionalitas Pemohon, melainkan karena Mahkamah Konstitusi menitik beratkan pada koreksi atas ketidaksinkronan dalam berbagai peraturan perundang-undangan khususnya terhadap pengaturan yang berkaitan dengan pengawasan terhadap advokat.

Berdasarkan penelusuran Mahkamah Konstitusi atas berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengawasan terhadap advokat, mulai dari UU Mahkamah Agung, UU Peradilan Umum dan UU Jabatan Notaris, terdapat ketidaksinkronan pengaturan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan terkait tersebut dengan menggunakan penafsiran gramatikal dan sistematis, hingga sampai pada suatu kesimpulan bahwa sesungguhnya Pasal 54 UU 2 Tahun 1986 telah dicabut secara menyeluruh oleh UU Jabatan Notaris, yang dengan demikian secara tidak langsung juga berarti telah mengubah ketentuan Pasal 36 UU 14 Tahun 1985 *Jo* UU 5 Tahun 2004 sehingga membawa implikasi yuridis bahwa pengawasan terhadap advokat (yang sebelum diundangkannya UU Advokat disebut “penasihat hukum”) yang sebelumnya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum yang berada di

bawahnya, yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, sudah tidak berlaku lagi dan yang berlaku adalah ketentuan Pasal 12 UU Advokat yang ayat (1)-nya menyatakan, “*Pengawasan terhadap Advokat dilakukan oleh organisasi Advokat*”. Putusan ini juga mencerminkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak hanya bertindak sebagai penafsir konstitusi tetapi juga melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan ketidakpastian hukum sebagaimana ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945.

2. PUTUSAN PERKARA 27/2013

a. Pandangan Para Pemohon

Para Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Mahkamah Agung, serta Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial) yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 8 ayat (2) UU Mahkamah Agung: “*Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial*”.
- Pasal 8 ayat (3) UU Mahkamah Agung: “*Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 3 (tiga) nama calon untuk setiap lowongan.*”
- Pasal 8 ayat (4) UU Mahkamah Agung: “*Pemilih calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.*”
- Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial : “*Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden*”.

Yang menjadi batu uji adalah Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945: “*Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.*”
- Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945: “*Setiap orang berhak pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”³³

Para Pemohon beranggapan bahwa hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap Para Pemohon dan hak setiap warga Negara Indonesia pada umumnya yang berkeinginan mengabdikan diri sebagai hakim agung karena mekanisme pemilihan calon hakim agung yang terkait dengan keterlibatan DPR menjadi tidak jelas dimana terdapat perbedaan pengaturan seharusnya keterlibatan DPR hanya dalam bentuk memberikan “persetujuan” terhadap calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial sebelum ditetapkan Presiden sebagai hakim agung sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945. DPR tidak diberikan kewenangan untuk “memilih” calon hakim agung sebagaimana yang diatur dalam UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial.³⁴

b. Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi

Mahkamah berpendangan bahwa pengangkatan hakim agung dengan pola “***persetujuan***” sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945, seharusnya tidak menentukan jumlah atau kuota calon yang diajukan kepada DPR, karena Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945 hanya memerintahkan DPR untuk memberikan persetujuannya. Pada pengangkatan hakim agung dengan pola “***memilih***”, menimbulkan konsekuensi kepada Komisi Yudisial untuk

³³ Lihat, Putusan Perkara 27/2013, hal 1-13.

³⁴ Lihat, Ibid.

mengajukan calon hakim agung lebih dari jumlah calon hakim agung yang dibutuhkan. Hal mana terbukti dengan dibuatnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial yang mengharuskan Komisi Yudisial mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap lowongan hakim agung. Hal ini dalam praktiknya juga cukup menyulitkan Komisi Yudisial untuk memenuhi jumlah calon hakim agung yang harus diajukan melebihi dari jumlah yang dibutuhkan dan mengganggu proses *rekrutment* hakim agung.

Dalam hal menjaring calon hakim agung, Komisi Yudisial melakukan serangkaian seleksi administrasi dan seleksi terhadap kualitas dan kepribadian seperti yang ditentukan dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 18 UU Komisi Yudisial yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 13

Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

- a. *mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;*
- b. *menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;*
- c. *menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan*
- d. *menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.*

- Pasal 14

(1) *Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas:*

- a. *melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;*
- b. *melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;*
- c. *menetapkan calon Hakim Agung; dan*
- d. *mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.*

Dari ketentuan tersebut, sangat jelas bahwa Komisi Yudisial mempunyai tugas yang berat dalam menjaring calon hakim agung yang berkualitas yang diyakini mempunyai integritas yang tinggi terhadap penegakan hukum dan keadilan di Indonesia. Hal telah sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945 khususnya Pasal 24A ayat (2) yang menyatakan, “*Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum*”.

Pengusulan calon hakim agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945, yang menyatakan, “*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*”, merupakan pengusulan calon hakim agung yang sudah melalui proses penyeleksian yang sangat ketat sebagaimana yang telah diuraikan di atas, namun hal tersebut tidak sinkron ketika pengaturan lebih lanjut dari Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945 tersebut yaitu dalam Pasal 8 ayat (2) UU Mahkamah Agung yang menyatakan, “*Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial*”, karena DPR sebagai lembaga politik bukan lagi memberikan persetujuan kepada calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial, namun DPR memilih nama calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial tersebut, yang kemudian melakukan *fit and proper test* seperti yang sudah dilakukan oleh Komisi Yudisial, ditambah lagi dengan wawancara yang dilakukan oleh DPR terhadap calon hakim agung untuk menguji penguasaan ilmu hukumnya.

Oleh karenanya menurut Mahkamah, Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Mahkamah Agung, serta Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial, telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945, karena ketentuan tersebut telah

mengubah kewenangan DPR dari hanya “memberikan persetujuan” menjadi kewenangan untuk “memilih” calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Demikian juga, ketentuan dalam kedua Undang-Undang *a quo*, yang mengharuskan Komisi Yudisial untuk mengajukan tiga calon hakim agung untuk setiap lowongan hakim agung, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945. Agar ketentuan kedua Undang-Undang *a quo*, tidak menyimpang dari norma UUD Tahun 1945, menurut Mahkamah kata “dipilih” oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) harus dimaknai “disetujui” oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU Mahkamah Agung harus dimaknai sebagai “persetujuan”.

Demikian juga frasa “3 (*tiga*) nama calon” yang termuat dalam Pasal 8 ayat (3) UU Mahkamah Agung dan Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial harus dimaknai “1 (satu) nama calon”, sehingga calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial kepada DPR hanya satu calon hakim agung untuk setiap satu lowongan hakim agung untuk disetujui oleh DPR;³⁵

c. Analisis Putusan Perkara 27/2013

Jika kita menggunakan penafsiran gramatikal ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “calon hakim agung *diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*”. Kata persetujuan dalam ketentuan ini merupakan garis batas yang jelas bahwa DPR hanya sebatas menyetujui (setuju atau tidak setuju) dengan calon-calon yang dihasilkan dari proses di Komisi Yudisial. Jika DPR melakukan pemilihan, maka UUD Tahun 1945 akan menyebut dengan kata “dipilih” sebagaimana proses yang berlaku dalam pengisian anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Bahwa dari sudut pandang tekstual

³⁵ Lihat Ibid, hal 48-51.

sangat jelas terdapat perbedaan antara kata “persetujuan” dan “dipilih”. Jika tidak dimaksudkan ada perbedaan antara kedua frasa tersebut, maka seharusnya UUD Tahun 1945 tidak melakukan pembedaan atas penggunaan kata tersebut yang pada faktanya memang berbeda. Dengan demikian, UUD 1945 tidak menghendaki DPR melakukan pemilihan, tetapi hanya sebatas persetujuan saja.

Namun kewenangan itu kemudian ditafsirkan berbeda dalam UU Mahkamah Agung yang di dalam Pasal 8 menentukan bahwa hakim agung ditetapkan oleh Presiden dari nama calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut ketentuan pada pasal yang sama calon hakim agung “dipilih” oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial. Kata “dipilih” tersebut pada dasarnya berpotensi mereduksi peran KY dalam proses pemilihan hakim agung. Padahal dalam konstitusi kata itu tidak pernah ada, baik dalam ketentuan yang mengatur tentang Komisi Yudisial maupun DPR.

Bahwa ketika para pembentuk UUD Tahun 1945 menghendaki sebuah badan atau komisi khusus yang memilih hakim agung maka tugas lembaga lainnya (DPR dan Presiden) adalah untuk menyetujui dan mengangkat calon-calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Tidak ada lagi proses pemilihan di DPR. Yang ada hanyalah persetujuan atau tidak setuju dengan calon yang diajukan Komisi Yudisial. Hal itu berguna menjauhkan kepentingan politik menyusup kepada lembaga kekuasaan kehakiman tanpa mengabaikan keberadaan lembaga DPR sebagai representasi rakyat.

Pada dasarnya mekanisme *checks and balances* merupakan hubungan antara lembaga yang berada dalam posisi setara. Misalnya, kalau calon hakim agung diseleksi oleh pemerintah (presiden), dengan alasan *checks and balances*, maka kewenangan pemerintah tersebut harus mendapatkan pengecekan atau penilaian ulang dari DPR. Namun ketika Presiden tidak memiliki peran dalam proses seleksi, menjadi tidak ada pula alasan DPR guna menerapkan prinsip

checks and balances dalam proses pengisian hakim agung. Putusan ini juga mencerminkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak hanya bertindak sebagai penafsir konstitusi tetapi juga melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan ketidakpastian hukum khususnya ketidakharmonisan peraturan antara UUD Tahun 1945 dengan undang-undang yang berada di bawahnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut lah Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mengabulkan permohonan Para Pemohon dalam perkara ini. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga memegang erat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka (*independen*) sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945. Jadi, pembentukan Komisi Yudisial yang independen adalah untuk mendukung kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui perbaikan pola perekrutan hakim agung yang dilakukan oleh badan khusus yang diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

3. PUTUSAN PERKARA 34/2013

a. Pandangan Para Pemohon

Perkara ini diajukan oleh 3 orang Pemohon yang salah satunya adalah Antasari Azhar. Dalam perkara ini Para Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 268 ayat (3) UU HAP yang berketentuan: *“Permintaan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja”*. Sedangkan norma yang menjadi batu uji adalah Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945: *“Negara Indonesia adalah Negara hukum”*.
- 2) Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945: *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”*

- 3) Pasal 28A UUD Tahun 1945: *“setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”*.
- 4) Pasal 28C ayat (1) UUD Tahun 1945: *“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”*.
- 5) Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945: *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*.

b. Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi

Pasal 268 ayat (3) UU HAP sebelumnya pernah dimohonkan pengujian konstusionalitasnya dan telah diputus dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VIII/2010, tanggal 15 Desember 2010. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi merujuk Pasal 60 ayat (2) UU Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, *“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda”*.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka terhadap pasal yang telah diajukan pengujian konstusionalitasnya dan telah diputus oleh Mahkamah dapat diuji kembali apabila terdapat dasar pengujian yang berbeda. *In casu*, dasar pengujian yang digunakan dalam permohonan Nomor 16/PUU-VIII/2010b Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945. Selain itu, Pemohonnya adalah badan hukum privat (PT. Harangganjang), sedangkan dalam perkara 34/2013 terdapat pasal lain dari UUD Tahun 1945 yang menjadi dasar pengujian berbeda, yaitu Pasal 24 ayat (1), serta Pasal 28C ayat (1) UUD Tahun 1945 khususnya mengenai hak untuk memperoleh

manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi dalam kaitannya dengan keadaan baru dalam rangka mengajukan peninjauan kembali atas perkara yang telah diputus oleh Mahkamah Agung. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, permohonan Para Pemohon dalam Perkara 34/2013 tidak *ne bis in idem*³⁶.

Dalam Putusan Perkara 34/2013 ini, Pasal 268 ayat (3) UU HAP dinilai Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat³⁷. Titik penting pertimbangan hukum utama Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara 34/2013 tersebut adalah bahwa keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi upaya hukum Peninjauan Kembali hanya dapat diajukan satu kali karena mungkin saja setelah diajukan Peninjauan Kembali dan diputus ada keadaan baru (novum) yang substansial baru ditemukan yang pada saat pengajuan Peninjauan Kembali sebelumnya belum ditemukan³⁸.

c. Analisis

Meskipun Mahkamah Konstitusi memutuskan upaya hukum Peninjauan Kembali dapat diajukan lebih dari satu kali berdasarkan pertimbangan hukum dari sisi faktor alasan adanya bukti baru (novum), namun putusan tersebut juga berdampak kepada alasan pengajuan Peninjauan Kembali yang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 UU HAP. Dengan kata lain berdasarkan Putusan Perkara 34/2013 ini, upaya hukum Peninjauan Kembali dapat diajukan berkali-kali berdasarkan keseluruhan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 UU HAP, yaitu:

- a. ada keadaan baru (novum) yang jika sudah diketahui sebelumnya putusan akan berbeda sehingga menguntungkan terpidana;

³⁶ Lihat, Pertimbangan hukum Perkara 34/2013, hal 83.

³⁷ Lihat, Ibid, hal 89.

³⁸ Lihat Pertimbangan hukum 3.16.1 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

- b. hal atau keadaan sebagai dasar alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti bertentangan antara satu dengan yang lain;
- c. terdapat kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata; dan
- d. dalam putusan, perbuatan yang didakwakan dinyatakan terbukti namun tidak diikuti dengan pemidanaan.³⁹

Hal ini disebabkan karena dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi tidak menentukan bahwa peninjauan kembali dalam perkara pidana dapat diajukan lebih dari satu kali hanya karena adanya alasan novum/bukti baru. Mahkamah dalam amar putusannya hanya menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHP bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tanpa memberikan kriteria hanya berlaku terhadap alasan adanya novum/bukti baru.

Pasca Putusan Perkara 34/2013 tersebut Mahkamah Agung menanggapi dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 (selanjutnya disebut SEMA 7/2014) yang isi ketentuannya:

1. *Bahwa dengan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Pasal 268 ayat (3) UU HAP oleh Putusan MK Nomor: 34/PUU-XI/2013 tidak serta merta menghapus norma hukum yang mengatur permohonan Peninjauan Kembali yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) UU MA.*
2. *Dengan demikian MA berpendapat bahwa permohonan Peninjauan kembali dibatasi hanya 1 kali saja.*
3. *Permohonan Peninjauan Kembali lebih dari 1 (satu) kali terbatas pada alasan yang diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2009 tentang Peninjauan Kembali apabila ada suatu objek perkara terdapat 2 (dua) atau lebih putusan Peninjauan Kembali yang bertentangan satu dengan yang lain baik dalam perkara perdata maupun perkara pidana.*

³⁹ Lihat UU HAP Pasal 263 dan Pasal 268 ayat (3), dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer Pasal 248 ayat (2).

4. *Permohonan Peninjauan Kembali yang tidak sesuai kriteria tersebut dengan penetapan ketua pengadilan tingkat pertama permohonan tersebut tidak dapat diterima.*

Dalam SEMA 7/2014 tersebut terlihat jelas bahwa Mahkamah Agung tidak menghiraukan Putusan Perkara 34/2013 dan dengan sengaja tetap membatasi pengajuan upaya hukum Peninjauan kembali hanya 1 (satu) kali, dengan mendasarkan kepada pengaturan yang masih ada dalam UU Kekuasaan Kehakiman dan UU MA. Dengan adanya Putusan Perkara 34/2013 ini berkonsekuensi membawa dampak hukum tersendiri. Di dalam Putusan Perkara 34 Tahun 2013 tidak memberikan putusan dalam hal apa upaya hukum peninjauan kembali dapat diajukan lebih dari satu kali. Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan berdasarkan apa yang diminta dalam petitumnya oleh Pemohon, *in casu*, (Pemohon hanya mengujikan Pasal 268 ayat (3) UU HAP dan telah dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi). Dengan dinyatakan tidak berlaku isi ketentuan pasal tersebut oleh Mahkamah Konstitusi akan membawa dampak hukum terhadap pengaturan mengenai Peninjauan Kembali mulai dari Pasal 263 sampai dengan Pasal 269 UU HAP, dengan kata lain konsekuensi dari diperbolehkannya pengajuan Peninjauan kembali lebih dari satu kali berlaku terhadap seluruh alasan/dasar pengajuan upaya hukum Peninjauan Kembali sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (2) UU HAP.

Di lain sisi, jika kita melihat isi dari SEMA 7/2014, dasar pertimbangan hukumnya berpijak dari UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Mahkamah Agung, bukan dari Pasal 286 ayat (3) UU HAP. Dalam kedua undang-undang *a quo* memang terdapat ketentuan yang mengatur tentang pembatasan upaya hukum Peninjauan Kembali hanya satu kali, selain itu kedua undang-undang *a quo* juga masih berlaku, tidak dicabut atau dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Berarti kedua undang-undang *a quo* memang juga masih memiliki kekuatan hukum mengikat. Berikut isi

ketentuan di dalam undang-undang *a quo* yang mengatur tentang pengajuan upaya hukum Peninjauan Kembali.

Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman:

“Terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.”

Pasal 66 ayat (1) UU Mahkamah Agung:

“Permohonan Peninjauan Kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali.”

Namun demikian, penulis berpandangan bahwa SEMA 7/2014 tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang inkonstitusional. Alasan pertama yang mendasarinya adalah pada dasarnya putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang karena putusan Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan atau bahkan membuat klausul baru di dalam suatu undang-undang yang dimohonkan pengujiannya jika dipandang bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Oleh karena yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi berkedudukan sama dengan undang-undang, maka tentu saja sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah *“erga omnes”* yaitu mengikat bagi semua orang, tidak hanya mengikat bagi pihak yang berperkara saja atau yang mengajukan pembatalannya. Karena kedudukan putusan Mahkamah Konstitusi yang setara dengan undang-undang tersebut dan bersifat mengikat kepada semua orang, maka tentu peraturan perundang-undangan yang berposisi atau berada dibawah putusan Mahkamah Konstitusi *in casu* Surat Edaran Mahkamah Agung harus tunduk kepada putusan Mahkamah Konstitusi. Jika Mahkamah Konstitusi telah memutuskan pengajuan upaya hukum peninjauan kembali dapat diajukan lebih dari satu kali maka secara otomatis seluruh peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya harus tunduk dan patuh kepada putusan tersebut.

Analisis yang kedua, jika kita melihat seluruh ketentuan mengenai upaya hukum peninjauan kembali yang ada di UU Mahkamah Agung dan UU Kekuasaan Kehakiman, tidak

menyebutkan atau menentukan secara rinci pembatasan upaya hukum peninjauan kembali, apakah untuk semua jenis perkara? hanya perkara pidana? ataukah untuk perkara perdata saja? Meskipun tidak disebutkan secara rinci namun dapat ditarik kesimpulan bahwa ketentuan mengenai pembatasan upaya hukum peninjauan kembali yang diatur di dalam UU Mahkamah Agung dan UU Kekuasaan Kehakiman ditujukan untuk semua peradilan di bawah Mahkamah Agung sehingga sifatnya adalah umum (perdata maupun pidana). Sedangkan di lain sisi telah jelas bahwa UU HAP sendiri telah mengkhususkan dirinya untuk mengatur hukum acara pidana. Terlebih jika kita melihat ketentuan Pasal 76 UU Mahkamah Agung juga terdapat pengakuan terhadap kekhususan pengaturan upaya hukum peninjauan kembali terhadap perkara pidana yang diatur dalam UU HAP. Berikut isi ketentuannya:

Pasal 76 UU Mahkamah Agung:

“Dalam pemeriksaan permohonan peninjauan kembali putusan perkara pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap digunakan hukum cara peninjauan kembali sebagaimana diatur di dalam kitab undang-undang hukum acara pidana”.

Dengan demikian jika terdapat benturan norma pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan maka berlaku prinsip *“Lex Specialis Derogat Legi Generalis”*, yaitu hukum yang khusus mengesampingkan atau meniadakan hukum yang umum. UU HAP sebagai undang-undang yang khusus mengatur masalah pidana khususnya pasca Putusan Perkara 34 Tahun 2013 yang menegaskan bahwa upaya hukum peninjauan kembali dalam perkara pidana dapat diajukan lebih dari satu kali adalah yang seharusnya tetap berlaku. Dan sudah seharusnya secara otomatis di mata hukum SEMA 7/2014 yang mengatur atau menganulir putusan Mahkamah Konsitusi tidak berkekuatan hukum.

Dampak yang terakhir terhadap UU Mahkamah Agung bahwa dengan adanya putusan ini maka diperlukan reformulasi ulang di

dalam Pasal 66 UU Mahkamah Agung khususnya terhadap ketentuan tentang berapa kali dapat diajukan dalam hal perkara pidana dengan perdata harus direformulasi secara berbeda sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan UU Mahkamah Agung harus mengikuti hasil Putusan Perkara 34/2013 ini yaitu ketentuan Pasal 66 harus diubah dan diberikan kriteria mengenai peninjauan kembali untuk perkara perdata hanya dapat diajukan satu kali, sedangkan untuk peninjauan kembali untuk perkara pidana dapat diajukan lebih dari satu kali khususnya terhadap alasan karena adanya novum/bukti baru.

B. Evaluasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Dengan UU Mahkamah Agung

Pada dasarnya undang-undang itu dihasilkan dari proses politik sehingga sudah pasti ada kepentingan politik yang mewarnai substansi yang dihasilkan dalam undang-undang tersebut. Namun konstitusilah yang bertugas sebagai rambu apakah kepentingan politik mencederai aspirasi dan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Sesuai dengan konstitusi UUD Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi lah yang ditugaskan untuk mengemban amanat tersebut melalui putusan-putusannya. Putusan hakim adalah puncak puncak pencerminan nilai-nilai keadilan dan kebenaran, sekaligus menjadi visualisasi etika dan moralitas hakim. Putusan melambangkan pula martabat dan kehormatan hakim sebagai profesi hukum yang menurut fitrahnya dilekati oleh nilai-nilai kebajikan, keluhuran, dan keadilan. Demikian pula bagi hakim konstitusi, putusan memperlihatkan kedalaman pertimbangan dan pengetahuan hakim konstitusi sebagai negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan dalam memutus perkara konstitusi. putusan betul-betul mampu menafsirkan konstitusi secara tepat dan komprehensif ditinjau dari kacamata yuridis

konstitusional dengan berpijak secara konsisten pada moralitas dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

Dalam Putusan Perkara 67/2014 dan Perkara 27/2013, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menganalisis dengan menggunakan penafsiran secara tektual gramatikal dan melakukan pengharmonisasian undang-undang khususnya UU Mahkamah Agung terhadap konstitusi dan undang-undang lain. Dari hasil analisis Mahkamah Konstitusi terlihat bahwa beberapa ketentuan dalam UU Mahkamah Agung selama ini terdapat ketidak konsistenan dalam perumusannya. Ketidacermatan pembuat undang-undang ini terlihat dalam proses perubahan dari UU 14 Tahun 1985 ke UU 5 Tahun 2004 yang ternyata tidak mengubah pasal yang seharusnya penting untuk diubah. Keharmonisan peraturan perundang-undangan ini dianggap Mahkamah Konstitusi sangat penting agar tercipta kepastian hukum. Sedemikian pentingnya kepastian hukum ini bahkan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara 67/2004 mengesampingkan kerugian konstitusional Para pemohon dengan lebih menitik beratkan pada menjunjung tinggi asas kepastian hukum.

Begitupun halnya dalam Putusan Perkara 27/2013 yang menurut penilaian Mahkamah Konstitusi pengaturan yang ada dalam UU Mahkamah Agung mengenai perekrutan hakim agung bertentangan pengaturannya dengan yang ada didalam UUD Tahun 1945 secara jelas dan tekstual. Selain itu Mahkamah juga berpandangan bahwa Kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana diamanatkan oleh UUD Tahun 1945 dalam hal ini pembentukan Komisi Yudisial yang berwenang untuk melakukan prekereutan hakim agung tanpa intervensi berbagai pihak adalah perwujudan kekuasaan kehakiman.

Khusus untuk perkara 34/2013 hasil putusan Mahkamah Konstitusi yang membolehkan Peninjauan Kembali dapat dilakukan lebih dari satu kali untuk perkara pidana ternyata berdampak pada pengaturan di dalam UU Mahkamah Agung. Maka terhadap hal ini diperlukan langkah konkrit dari pembuat undang-undang agar harus

segera mengubah ketentuan dalam UU Mahkamah Agung yang terkena dampak dari putusan tersebut agar tercipta sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan perundang-undangan.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

1. Terdapat ketidakcermatan perumusan dalam proses perubahan UU 14 Tahun 1985 menjadi UU 5 Tahun 2004, yang tidak mengubah Pasal 36 UU 14 Tahun 1985, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, sehingga setelah berlakunya Pasal 12 UU Advokat, maka keberadaan dan keberlakuan Pasal 36 UU 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU 5 Tahun 2004, bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945.
2. Bahwa Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Mahkamah Agung, serta Pasal 18 ayat (4) UU Komisi Yudisial, telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945, karena ketentuan tersebut telah mengubah kewenangan DPR dari hanya “memberikan persetujuan” menjadi kewenangan untuk “memilih” calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Demikian juga, ketentuan dalam kedua Undang-Undang *a quo*, yang mengharuskan Komisi Yudisial untuk mengajukan tiga calon hakim agung untuk setiap lowongan hakim agung, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24A ayat (3) UUD Tahun 1945. Agar ketentuan kedua Undang-Undang *a quo*, tidak menyimpang dari norma UUD Tahun 1945, menurut Mahkamah kata “dipilih” oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) harus dimaknai “disetujui” oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU Mahkamah Agung harus dimaknai sebagai “persetujuan”.
3. Diperlukan reformulasi ulang di dalam Pasal 66 UU Mahkamah Agung khususnya terhadap ketentuan tentang berapa kali dapat diajukan dalam hal perkara pidana dengan perdata harus direformulasi secara berbeda sesuai dengan amanat putusan

Mahkamah Konstitusi. Ketentuan UU Mahkamah Agung harus mengikuti hasil Putusan Perkara 34/2013 ini yaitu ketentuan Pasal 66 harus diubah dan diberikan kriteria mengenai peninjauan kembali untuk perkara perdata hanya dapat diajukan satu kali, sedangkan untuk peninjauan kembali untuk perkara pidana dapat diajukan lebih dari satu kali khususnya terhadap alasan karena adanya novum/bukti baru.

B. Rekomendasi

1. Secara Umum terdapat beberapa ketentuan di dalam UU Mahkamah Agung yang diperlukan reformulasi ulang akibat dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara 67/2004, 27/2013, dan 34/2013.
2. Pembentuk undang-undang perlu untuk segera menindaklanjuti dengan mengubah khususnya ketentuan-ketentuan dalam UU Mahkamah Agung yang terkena dampak dari putusan Mahkamah Konsitusi.
3. Keharusan pembentuk undang-undang untuk segera menindaklanjuti hasil putusan Mahkamah Konsitusi sesuai dengan amanat dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdul Latif, et al, Buku Ajar Hukum Acara Mahkaah Konstitusi, Total Media, Yogyakarta 2009
- Sri Soemantri M. Hak Menguji Materiil di Indonesia, Alumni, Bandung, 1997
- Fatkhurrohman dkk, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004
- Maruarar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Konstitusi Pres, 2010
- Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perjara Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 2013

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 Jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Peninjauan Kembali

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2009 tentang Peninjauan Kembali

C. PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 27/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 34/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara 067/PUU-II/2004

D. LAMAN

Jimly Asshiddiqie, Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,

[http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-](http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/)

[mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/](http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/)

<http://www.jurnalhukum.com/penafsiran-hukum-interpretasi-hukum/>