

**ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* DAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 8 TAHUN 2011 TERHADAP KETERLIBATAN MAHKAMAH
KONSTITUSI DALAM MENGUJI ANGGARAN UNDANG-UNDANG
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)**

SKRIPSI

Oleh:

Elok Putri Lestari

NIM. C04217011



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Perdata Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Elok Putri lestari
NIM : C04217011
Fakultas/Jurus- : Syari'ah dan Hukum/Hukum
an/Prodi : Siyasah/ Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Dan Undang-Undang
Nomor 8 Tahun 2011 Terhadap Keterlibatan Mahkamah
Konstitusi Dalam Menguji Anggaran Undang-Undang
Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya
Saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 17 Mei 2021

Saya yang menyatakan,



Elok Putri Lestari

NIM. C04217011

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Elok Putri Lestari NIM. C04217011 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 17 Mei 2021

Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, consisting of a circular scribble followed by a long horizontal stroke that tapers to the right.

Dr. H. Muwahid, SH, M.Hum.

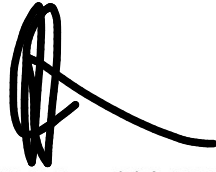
NIP. 197803102005011044

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Elok Putri Lestari NIM.C04217011 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Jumat, 04 Februari 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

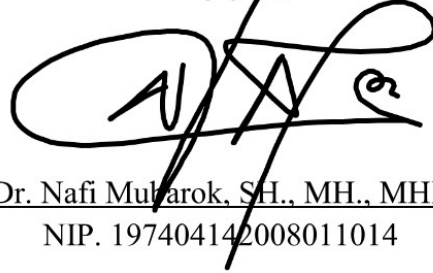
Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I,



Dr. H. Muwahid, SH, M.Hum
NIP. 197803102005011004

Penguji II,



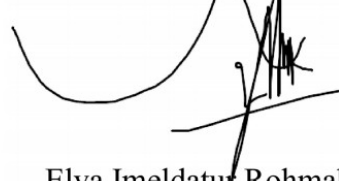
Dr. Nafi Muharok, SH., MH., MHI.
NIP. 197404142008011014

Penguji III,



Muh. Sholihuddin, MHI
NIP. 197707252008011009

Penguji IV,



Elva Imeldatur Rohmah, M.H
NIP. 199204022020122018

Surabaya, 04 Februari 2022

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,




Prof. Dr. H. Masruhan, M. Ag
NIP 19590404198803100



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Elok Putri Lestari
NIM : C04217011
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : lestari.putri05elok@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Analisis Fiqh Siyāsah Dustūriyah Dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Terhadap

Keterlibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran

Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 07 Juni 2022

Penulis

(Elok Putri Lestari)
nama terang dan tanda tangan

ABSTRAK

Skripsi ini yang berjudul “Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN). Skripsi ini menjawab dua rumusan pertanyaan: Bagaimana Analisis Fiqh Siyāsah Dustūriyah terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN)?, serta Bagaimana Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)?.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Data penelitian ini dihimpun menggunakan teknik library research. Teknik analisa data menggunakan data deskriptif kualitatif yang kemudian secara sistematis menyusun data tersebut menjadi data yang konkrit mengenai keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN). Selain itu, data diolah dan dianalisis menggunakan teori hukum Islam, yaitu *Siyāsah Dustūriyah*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN) dalam Fiqh Siyāsah Dustūriyah diperbolehkan mengingat Dalam konteks *Fiqh Siyāsah* segala kebijakan untuk meweujudkan kemaslahatan umat, dan segala yang berpotensi menimbulkan mudarat harus di jauhi dan dihindari. Ketika sebuah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya (yakni UUD 1945) dan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional warga atau hak asasi manusia dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudaratatan bagi rakyat. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas dan berani dalam mengambil keputusan yang mengandung kemaslahatan. Dalam hal pengujian UU APBN, selama mata anggaran dirasa tidak sesuai dengan yang sudah tertera di UUD 1945, menemukan adanya persoalan ketidakadilan, atau melanggar hak-hak rakyat, Mahkamah Konstitusi bukan menghapus mata anggaran tersebut, tetapi justru menambahkan mata anggaran tersebut agar sesuai dengan UUD 1945 atau tercapainya suatu keadilan. Karena itu, posisi Mahkamah Konstitusi bukan lagi sebagai *negative budgeter* melainkan ada perluasan makna menjadi *positive budgeter*.

Sebagai konsekuensi yuridis terhadap sifat putusan Mahkamah Konstitusi, maka dalam rangka menciptakan kepastian hukum sifat putusan Mahkamah Konstitusi harus tetap dipertahankan. Upaya untuk mengaktualisasikan sifat putusan yang final dan binding Mahkamah Konstitusi terhadap proses legislasi yang baik, maka perlu dilakukan harmonisasi antara rancangan undang-undang yang dibuat khususnya UU APBN yang telah dibuat oleh DPR terhadap UUD 1945. Ini juga dapat bertujuan untuk meminimalisir permohonan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi serta untuk menjamin keselarasan antara undang-undang yang di buat dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah.....	7
C. Rumusan Masalah.....	8
D. Kajian Pustaka.....	8
E. Tujuan Penelitian.....	10
F. Kegunaan Hasil Penelitian	11
G. Definisi Operasional	12
H. Metode Penelitian.....	13
I. Sistematika Penulisan	18
BAB II KONSEP <i>FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH</i> DAN TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI.....	20
A. Teori <i>Fiqh Siyāsah</i>	20
B. Tinjauan Kewenangan Mahkamah Konstitusi	30
BAB III KETERLIBATAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI ANGGARAN UNDANG-UNDANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)	44
A. Karakter Hukum dan Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).....	44
B. Pelajaran dari Pengujian Undang-Undang APBN untuk Anggaran Pendidikan.....	50

C. Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature Menjadi Negative Budgeter, Bahkan Positive Budgeter	54
BAB IV ANALISIS <i>FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH</i> DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2011 TERHADAP KETERLIBATAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI ANGGARAN UNDANG-UNDANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)	59
A. Analisis <i>Fiqh Siyāsah Dustūriyah</i> Terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).....	59
B. Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)	71
BAB V PENUTUP	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	73
DAFTAR PUSTAKA	

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah alat kelengkapan Kekuasaan Yudikatif yang merupakan organ Konstitusi.¹ Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Gagasan ini merupakan pengembangan dari asas-asas demokrasi di mana hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia merupakan tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan². Keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi dalam kehidupan negara-negara modern dianggap sebagai fenomena baru dalam mengisi sistem ketatanegaraan yang sudah ada dan mapan. Bagi negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi sesuatu yang urgen karena ingin mengubah atau memperbaiki sistem kehidupan ketatanegaraan lebih ideal dan sempurna, khususnya dalam penyelenggaraan Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) terhadap Undang-Undang yang bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi Negara.³

¹ Firmansyah Arifin et al, *Lembaga Negara dan Perselisihan Kewenangan Antar Lembaga Negara* (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005), 72.

² Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2013), 50.

³ Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi* (Makasar: PT Alumni, 2008), 130.

Upaya pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu wujud nyata perubahan sistem ketatanegaraan, sehingga tercipta keseimbangan dan kontrol yang ketat di antara lembaga-lembaga negara. Meski demikian, hakikat pembentukan Mahkamah Konstitusi selain lebih mempertegas prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia yang telah dijamin konstitusi, juga sebagai sarana penyelesaian sengketa ketatanegaraan yang memerlukan lembaga atau badan yang berwenang menyelesaikannya, karena sebelumnya tidak ada dalam UUD 1945.⁴ Perubahan UUD 1945 menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga negara ini diharapkan berfungsi untuk melaksanakan kekuasaan peradilan dalam sistem konstitusi, Pengawal Konstitusi (the Guardians of the Constitution) dan penafsir konstitusi yang kompeten dalam kehidupan bernegara. Di samping itu, lembaga negara ini juga lebih berperan mendorong mekanisme checks and balances dalam penyelenggaraan negara dan berperan pula dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis.⁵

Dinamika kelembagaan Mahkamah Konstitusi telah menumbuhkan tantangan serta tuntutan penanganan berbagai persoalan yang belum terpecahkan, seperti kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana tertuang di dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 hasil amandemen dan di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3)

⁴ Ibid, 132.

⁵ Ibid, 136.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.⁶

Seiring berjalannya waktu dalam menjalankan kewenangan di dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 Putusan Mahkamah Konstitusi justru menimbulkan banyak perdebatan. Untuk masalah yang pertama, Ada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat ultra petita (tidak diminta) yang mengarah pada intervensi ke dalam bidang legislasi, ada juga putusan yang dapat dinilai melanggar asas *nemo iudex in causa sua* (larangan memutus hal-hal yang menyangkut dirinya sendiri), serta putusan yang cenderung mengatur atau putusan yang didasarkan pada pertentangan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain padahal judicial review untuk uji materi yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah bersifat vertikal yakni konstusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945, bukan masalah benturan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Karena itu Mahkamah Konstitusi sering dinilai menjadikan dirinya sebagai lembaga yang *super body* sebab dengan selalu berlindung di dalam ketentuan UUD bahwa putusannya bersifat final dan mengikat, lembaga ini adakalanya membuat putusan-putusan yang justru dapat dinilai melampaui kewenangan konstusionalnya.⁷

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, menempatkan MK sebagai *negative*

⁶ Yang kemudian disebut Undang-Undang MK

⁷ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 278.

legislature. Kewenangan tersebut berkaitan dengan pembatalan norma-norma yang ada dalam sebuah undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. *Negative legislature* ini membuat Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan, yaitu mengurangi atau menghapuskan keberlakuan sebuah undang-undang. *Negative legislature* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi tersebut membedakannya dengan *positive legislature* yang dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah sebagai pembentuk undang-undang.

Berdasarkan kewenangannya untuk menguji Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan UUD 1945. Begitupun terhadap suatu undang-undang. Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan UUD 1945. Melalui penafsiran/interpretasi terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Presiden dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat bernegara.⁸

Begitu juga dalam pengujian UU APBN, jika dalam pengujian undang-undang biasa (UU Non-APBN), MK disebut sebagai *negative legislature*, maka timbul pertanyaan apakah pengujian UU APBN yang kemudian

⁸Ikhsan Rosyada Parluhutan Dauly, *Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 31.

mengakibatkan pembatalan UU APBN (baik sebagian atau seluruhnya) dapat dimaknai sebagai negative budgeter. Lalu timbul lagi pertanyaan, apakah dapat dikatakan negative budgeter sebagai salah satu perluasan makna dari negative legislature. Pertanyaan ini muncul sebagai wacana baru dalam memaknai kewenangan MK dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Apalagi memang, MK dapat dikatakan sebagai lembaga yang dapat mempengaruhi kualitas UU APBN yang sejalan dengan kehendak rakyat dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Peradilan adalah terjemah dari Bahasa Arab *القضاء* sendiri memiliki beberapa arti, yaitu memutuskan atau menghukum antara dua orang yang berkelahi dan juga memiliki arti mencegah atau menghalang-halangi.⁹ Adapula yang mengatakan bahwa Al Qadha adalah mencampuri urusan antara makhluk dengan Khaliknya untuk menyampaikan perintah-perintah dan hukum-hukumnya kepada mereka dengan perantara Al-Quran dan As-Sunnah. Atau secara ringkas, menyelesaikan sengketa antara dua pihak dengan menggunakan hukum Allah.¹⁰

Peradilan atau qadla hukumnya Fardlu Kifayah dan dapat dilaksanakan dalam keadaan apapun juga. Dalam keadaan tidak ada qadli atau penguasa yang bisa melaksanakan, peradilan dapat dilaksanakan dengan cara tahkim pada seorang muhakkam yakni menyerahkan hukum kepada seseorang yang dianggap menguasai hukum, seperti tahkim seorang wanita kepada seseorang

⁹ Muhammad Salama Madkur, *Al Qadhau Fi Al Islam, Diterjemahkan oleh Imran A.M dengan judul Peradilan Dalam Islam* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1988), 20,

¹⁰ Ibid.

untuk bertindak sebagai wali ataupun penyerahan dua belah pihak yang berselisih kepada pihak ketiga untuk memutuskan perkaranya. Dalam suatu kelompok masyarakat yang sudah teratur, jabatan hakim atau qadli dapat dilakukan secara pemilihan dan bai'at oleh *ahlul halli wal 'aqdi* yakni pengangkatan atas seseorang yang dipercaya oleh majelis atau kumpulan orang-orang terkemuka dalam masyarakat. Sedang dalam suatu negara yang berpemerintahan, susunan jabatan tersebut dapat dilaksanakan dengan pemberian tauliyah yakni pemberian kekuasaan dari penguasa.¹¹

Dari beberapa pengertian diatas dapat dipahami bahwa pada prinsipnya peradilan adalah upaya untuk menyelesaikan suatu sengketa. Dengan demikian ia mengandung makna proses, yakni proses penyelesaian suatu sengketa dengan berpedoman pada aturan-aturan tertentu, yang dalam konteks ini adalah peraturan atau hukum Allah SWT.

Allah SWT. berfirman pada QS. an Nisa': 105.

إِنَّا أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ بِمَا أَرَاكَ اللَّهُ ۗ وَلَا تَكُن لِّلْخَائِنِينَ خَصِيمًا

“Sesungguhnya Kami telah menurunkan kitab kepadamu dengan membawa kebenaran, supaya kamu mengadili antara manusia dengan apa yang telah Allah wahyukan kepadamu, dan janganlah kamu menjadi penantang (orang yang tidak bersalah), karena (membela) orang-orang yang khianat.”(QS. An-Nisa(4): 105).

Berpijak dari ayat di atas, maka dapat dipahami bahwa putusan hukum harus senantiasa dikedepankan materi kebenaran (berdasarkan) dengan fakta yang kongkrit dan meyakinkan sehingga akan melahirkan sebuah putusan yang

¹¹ H. Zaini Ahmad Noeh dan H. Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1983), 29-30.

benar. Oleh karena itu, hukum dituntut untuk adaptif dan dinamis mengikuti dan menjawab tantangan zaman.

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar Belakang diatas, maka timbulah beberapa identifikasi masalah diantaranya adalah:

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi
3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Ketata Negaraan Indonesia
4. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Ketata Negaraan Islam
5. Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang atas Undang-Undang Dasar 1945
6. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Untuk menghindari meluasnya pembahasan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini, maka penulisan membatasi masalah yang akan diteliti yaitu hanya fokus kepada:

1. Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN).

2. Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan masalah yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimana Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN)?
2. Bagaimana Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)?

D. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka merupakan deskripsi ringkasan tentang kajian atas penelitian karya tulis ilmiah yang sebelumnya pernah dilakukan penelitian diseputar pokok masalah yang akan diteliti. Sehingga untuk memperjelas bahwasanya penelitian yang sedang atau akan dilakukan ini tidak merupakan pengulangan duplikasi penelitian yang sudah pernah ada.¹²

¹² Fakultas Syari'ah Uin Sunan Ampel, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya, Fakultas Syari'ah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya, 2016), 8.

1. Skripsi Karya Bolmer Suryadi Hutasoit, Universitas Negeri Semarang Fakultas Hukum Tahun 2013 dengan judul *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (Studi Kritis Terhadap Pasal 24c Ayat (1) Uud Nri 1945)*. Dalam penelitian ini penulis mengkaji tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang ditekankan pada Undang-Undang Dasar 1945.¹³ Persamaan penelitian tersebut dengan penulis adalah sama sama mengkaji terkait kewenangan mahkamah konstitusi, namun perbedaannya penulis lebih mengkaji terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji APBN.
2. Skripsi Karya Afib Ermawan Universitas Muria Kudus Fakultas Hukum Prodi Hukum Tata Negara tahun 2014 Dengan Judul *Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Dalam Penelitian ini penulis mengkaji bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴ Persamaan penelitian tersebut dengan penulis adalah sama sama

¹³ Bolmer Suryadi Hutasoit, “Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)” (Skripsi--Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013).

¹⁴ Afib Ermawan, “Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (Skripsi--Universitas Muria, Kudus, 2014).

mengkaji terkait kewenangan mahkamah konstitusi, namun perbedaannya penulis lebih mengkaji terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Jurnal karya Mei Susanto Universitas Padjajaran Fakultas Hukum tahun 2017 dengan Judul *Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Dalam penelitian ini penulisan mengkaji tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi yang bertindak sebagai Penghapus mata anggaran tertentu dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁵

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang dicapai dari penulisan penelitian karya tulis ini adalah:

1. Untuk mengetahui Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN).
2. Untuk Mengetahui Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

¹⁵ Mei Susanto, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” (Skripsi--Universitas Padjajaran, Bandung, 2017).

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Adapun manfaat hasil penelitian yang ingin dicapai ini diharapkan Setidak-tidaknya berguna dan bermanfaat sekurang-kurangnya untuk 2 hal, yaitu:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara dan khususnya dalam hal Analisis Fiqh Siyasah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Serta pengaruhnya dalam praktek ketata negaraan di Indonesia, dan menjadi rujukan dan diimplementasikan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia kedepannya, juga sebagai rujukan bagi penelitian-penelitian setelahnya baik skripsi, tesis, disertasi maupun karya ilmiah lainnya.

2. Kegunaan Praktis

Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penulisan-penulisan setelahnya, dan diharapkan dapat memberikan informasi kepada pembaca khususnya mengenai Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

G. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman pembaca dalam memahami serta menginterpretasikan istilah ataupun pengertian-pengertian yang tertera dalam judul penelitian tersebut, maka dengan ini penulis akan memberikan penjelasan mengenai istilah-istilah ataupun kata kunci yang dimaksudkan dalam penulisan. Adapun judul yang penulis bahas adalah “ **Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**”.

1. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi adalah status motivasi yang menggerakkan dan mengarahkan Mahkamah Kostitusi dalam membuat keputusan, hingga kehadirannya dengan sengaja meminimalkan resiko dan memaksimalkan manfaat yang diperoleh dari keputusannya.
2. *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* adalah bagian yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan perundang-undangan), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.¹⁶ Masalah dalam *Siyāsah Dustūriyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu sisi dengan rakyat dan institusi sosial. Oleh karena itu, sesuai pada ketentuan

¹⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Konsepualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 177.

peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk membahas urusan kenegaraan sesuai dengan kaidah agama, yaitu untuk merealisasikan kepentingan manusia dan memenuhi kebutuhannya.¹⁷

3. Fungsi Anggaran yang dimaksud adalah yaitu DPR Membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.¹⁸
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah suatu rencana keuangan tahunan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disetujui oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). APBN memuat perkiraan, penerimaan, dan pengeluaran serta perincian berbagai kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah utntujk waktu satu tahun. Anggaran tersebut merupakan batas tertinggi dari pengeluaran negara untuk melaksanakan tugas dan keperluan negara dan penerimaan negara yang diperkirakan dapat menutup pengeluaran dalam periode tertentu, agar tidak menimbulkan defisit anggaran.

H. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan cara yang tepat dalam melakukan sesuatu menggunakan pikiran secara mendalam dalam sebuah penelitian untuk mencapai tujuan penelitian yang ingin di capai, sedangkan penelitian

¹⁷ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), 47.

¹⁸ Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20A ayat (2).

merupakan serangkaian kegiatan untuk mencari , mencatat, merumuskan sesuatu yang diteliti.¹⁹ Metode penelitian yang dilakukan adalah:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Sementara itu pengertian penelitian hukum normatif adalah penelitian dengan memaparkan secara lengkap, jelas, rinci dan sistematis tentang beberapa aspek norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang sedang diteliti.²⁰ Sedangkan dari objek kajiannya penelitian hukum normatif merupakan bentuk penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.²¹ Objek kajian penelitian hukum normatif yang digunakan penulis adalah mengenai keterlibatan Mahkamah konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Asas-asas hukum dengan peraturan perundang-undangan dalam metode penelitian peneliti harus mengerti sistematika peraturan perundang-undangan dengan asas-asas hukum yang menjadi landasan dasar dalam kekuatan hukum putusan peradilan.

3. Data dan sumber data

¹⁹ Chalid Nurboko, *Metode Penelitian* (Jakarta: Aksara, 1997), 1.

²⁰ Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya, 2004), 101.

²¹ Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

a. Jenis data

Berisi tentang jenis atau bentuk data apa yang diperoleh dalam penelitian atau data yang dikumpulkan²².

- 1) Data mengenai Fiqh Siyash Dusturiyah terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN).
- 2) Data mengenai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

b. Sumber Data

Untuk melakukan penelitian dalam skripsi ini, maka diperlukan sumber-sumber data dalam penelitian yang kongkrit dan jelas. Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer: bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai *otoritas* atau yuridiksi, yang terdiri dari segala bentuk peraturan perundang-undangan, catatan-catatan risalah dalam sejarah pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap. Dalam penulisan skripsi ini sumber hukum primer yang akan digunakan adalah:

²² Ibid., 4.

- a) Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945)
 - b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
 - c) Undang-undang No 16 Tahun 2008 tentang APBNP Tahun 2008
- 2) Bahan hukum sekunder: merupakan data-data penunjang yang akan ditelusuri melalui buku dan karya tulis berupa jurnal, kamus-kamus maupun karya tulis lainnya yang membahas tentang keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam menguji anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), baik berupa sejarah, maupun perbandingannya dengan negara-negara lain.
- c. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi yaitu dengan cara mencari data dari literasi baik berupa buku, jurnal, kamus-kamus, maupun putusan pengadilan yang berkaitan dengan tema.²³ Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah:

²³ Arikunto Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), 311.

1. Studi kepustakaan: yaitu studi yang dilakukan dengan mencari dan mengumpulkan data yang berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel, jurnal, makalah-makalah, skripsi, hasil-hasil penelitian hukum, putusan hakim, maupun doktrin dari para sarjanahukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, sehingga diharapkan dapat mengumpulkan data dengan cara membaca, menulis, dan merangkum, sehingga menyimpulkan untuk dilakukan analisis secara komperhensif.
2. Teknik dokumentasi: Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menelaah dokumen-dokumen, arsip maupun referensi yang ada katanya dengan permasalahan yang akan diteliti. Dalam penelitian ini peneliti dengan permasalahan yang akan diteliti. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik analisis dokumntasi yang mempunyai hubungan dengan tema yang sedang diteliti.

d. Teknik Pengolahan Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian karya tulis ini adalah mnggunakan teknik deduktif, yaitu metode yang digunakan dalam berfikir dengan bertolak dari hal-hal yang umum ke khusus. Sesuatu yang disimpulkan dari sesuatu yang diteliti berlaku bagi sesuatu sejenis yang belum pernah diteliti.²⁴ Skripsi penulis kali ini akan membahas tentang Analisis Fiqh Siyasa Dusturiyah dan Undang-

²⁴ Peter Mahmuud Marzuki, *Metode Penelitain Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), 187.

Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Selanjutnya menggunakan metode Deskriptif analisis yaitu suatu cara yang dilakukan untuk mengurangi atau menggambarkan data yang ada sehingga diperoleh sebuah pemahaman secara komperhensif.²⁵ Dalam penelitian ini didiskripsikan yang berkaitan dengan Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

I. Sistematika Pembahasan

Agar dapat dipahami oleh pembaca dalam penulisan penelitian ini, penulis akan memaparkan sistematika penulisan. Secara keseluruhan penelitian ini akan ditulis dalam lima bab, dalam masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab, antara satu bab dengan bab yang lainnya memiliki korelasi dan hubungan yang sistematis. Adapun sistematika yang penulis susun adalah sebagai berikut:

Bab I yaitu bab pendahuluan yang memuat latar belakang , identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian,

²⁵ Ibid., 92.

manfaat hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, sistematika penulisan.

Bab II yang memuat tinjauan umum tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Fiqh Siyasah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Bab III yang memuat tentang Analisis terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

BAB IV yang memuat tentang Analisis Fiqh Siyasah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

BAB V merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan, dari keseluruhan pembahasan, sebagai bagian dari jawaban rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini, yang kemudian akan diuraikan mengenai saran dari penulis terkait pembahasan dari penelitian ini.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KONSEP *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* DAN TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Teori *Fiqh Siyāsah*

1. *Fiqh Siyāsah*

Kata *Fiqh* secara bahasa adalah sebuah pemahaman dan pengertian terhadap tingkah laku. Dari segi istilah, sesuai dengan nama syara (hukum islam), terkait dengan tingkah laku yang diperoleh dari dalil-dalil yang tafsil (informasi rinci yang mengacu pada dasar-dasar “Alquran” dan “Sunnah”).¹

Kata *Siyāsah* merupakan bentuk masdar dari *sasa*, *yasusu* yaitu mengatur, mengemudikan, memimpin dan memerintah. Yang berarti regulasi, manajemen, penggerak, kepemimpinan dan aturan. Kata *sasa* identik dengan *dabbara* yang berarti norma, kepemimpinan, pemerintahan, dan kebijakan pemerintah. Berbicara secara linguistik, keefektifan semua tindakan yang membuat orang semakin dekat dengan kebaikan dan jauh dari kejahatan.² Sekalipun Rasulullah tidak menentukannya dan Allah tidak menentukan.

Siyāsah Dustūriyah adalah bagian *Fiqh Siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam pembahasan mengenai bab

¹ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), 21.

² Imam Amrusi Jailani et al., *Hukum...*, 6.

Siyāṣah Dustūriyah meliputi konsep konstitusi (undang-undang dasar negara beserta sejarah lahirnya perundang-undangan tersebut), legislasi (cara merumuskan suatu peraturan perundang-undangan), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan suatu negara serta ummah yang menjadi pelaksanaan atau yang menjalankan suatu peraturan perundang-undangan tersebut.³

Selain itu adapula yang berpendapat bahwa kajian dalam bidang siyasah dusturiyah dibagi menjadi empat macam:⁴

a. Konstitusi

Dalam konstitusi membahas berbagai sumber dan aturan regulasi disuatu negara, baik berupa sumber material, sejarah, maupun sumber legislatif dan tafsir.

b. Legislasi

Disebut juga *al-sultah al-tashri 'iyyah*, yang merupakan kewenangan pemerintah islam dalam penetapan suatu hukum dalam mengatur masalah kenegaraan. Selain itu terdapat kewenangan lain seperti *al-sultah al-qadaiyyah*, kekuasaan yudikatif.

c. *Ummah*

Dalam konsep islam, ummah dibagi menjadi 4 Macam: negara, masyarakat, golongan yang beriman, mempercayai kebijakan rasulullah dan suatu penganut agama, dann selurh manusia dibumi ini.

³ Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2000), 47.

⁴ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 25.

d. *Shura* atau demokrasi

Kata *shura* berasal dari kata *shawara mushawaratan*, yang artinya mengeluarkan madu dari sarang lebah. Kemudian di Indonesia istilahnya disebut musyawarah. Artinya sesuatu yang dirampas atau direnggut untuk memperoleh kebaikan.

2. Ruang lingkup *Fiqh Siyāsah*

Dalam ruang lingkup *Fiqh Siyāsah*, para ulama berselisih dalam berpendapat mengenai perbedaan besaran pembagian anar ketentuan dalam ruang lingkup *Fiqh Siyāsah*. Seperti Imam al-Mawardi dalam kitab *Fiqh Siyāsahnya* yang berjudul *al-ahkam Al-sulthaniyyah* yang membagi ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* menjadi lima bagian antara lain:⁵

- a. *Siyāsah Dustūriyah*
- b. *Siyāsah Maliyyah*
- c. *Siyāsah Qadaiyyah*
- d. *Siyāsah Harbiah*
- e. *Siyāsah Idariyyah*

Imam Ibn Taimiyyah dalam kitabnya yang berjudul *al-Siyāsah al-Syar'iyyah* membagikan ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* sebagai berikut:

- a. *Siyāsah Qadaiyyah*
- b. *Siyāsah Idariyyah*
- c. *Siyāsah Maliyyah*
- d. *Siyāsah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah*

⁵ Ibid., 26.

Sedangkan menurut T.M. Hasbi membagi ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* kedalam delapan bagian, diantaranya:

- a. *Siyāsah Dustūriyah Shar'iyah* kebijaksanaan tentang perintah perundang-undangan
- b. *Siyāsah Tasyri'iyah Shar'iyah* kebijaksanaan tentang penetapan hukum
- c. *Siyāsah Qadaiyyah Shar'iyah* yaitu kebijaksanaan peradilan
- d. *Siyāsah Maliyyah Shar'iyah* yaitu kebijaksanaan ekonomi dan moneter
- e. *Siyāsah Idariyyah Shar'iyah* yaitu kebijaksanaan administrasi negara
- f. *Siyāsah Dauliyyah/ Siyasah Kharijiyyah Shar'iyah* yaitu kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional.
- g. *Siyāsah Tandfiziyyah Shar'iyah* yaitu politik peperangan
- h. *Siyāsah Harbiyyah Shar'iyah* yaitu politik pelaksanaan undang-undang

Namun dari pembagian ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* oleh beberapa ulama, maka pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian pokok diantaranya:⁶

- a. Politik perundang-undangan atau *Siyāsah Dustūriyah*, bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qadaiyyah* oleh lembaga yudikatif,

⁶ Ibid., 27.

dan administrasi pemerintahan atau *idariyyah* oleh birokrasi atau eksekutif.

- b. Politik luar negeri atau *Siyāsah Dauliyyah/siyasah kharjiyyah*. Bagian ini membahas hubungan sipil antara warga muslim dan non-muslim. Dibagian ini juga ada isu politik perang atau *Siyāsah Harbiyyah*, yang mengatur etika dalam peperangan, memungkinkan dasar bertempur, deklarasi perang, tawanan perang dan gencatan senjata.
- c. Politik moneter atau *Siyāsah Maliyyah*, membahas sumber keuangan negara, belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak politik, perpajakan dan perbankan.⁷

3. Sumber Hukum *Fiqh Siyāsah*

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an merupakan sumber terpenting dari aturan agama islam dan dipergunakan sebagai dasar pembuatan suatu hukum tertentu. Al-Qur'an berisi firman tuhan yang berupa aturan dan hukum. Karena Al-Qur'an diyakini berasal dari ajaran firman Allah dan teksnya dianggap suci, setiap muslim wajib mengakuinya sebagai pondasi berbagai suprastruktur agama islam.⁸ Al-Qur'an berisi tentang berbagai persoalan kehidupan hingga masa depan, dan menceritakan para nabi dimasa lalu, serta membahas tentang aturan

⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 13.

⁸ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), 51.

dan hukuman, berikut adalah ayat yang menjelaskan permasalahan yang dimuat oleh penulis:

يُدَبِّرُ الْأَمْرَ مِنَ السَّمَاءِ إِلَى الْأَرْضِ ثُمَّ يَعْرُجُ إِلَيْهِ فِي يَوْمٍ كَانَ مِقْدَارُهُ أَلْفَ سَنَةٍ مِمَّا تَعُدُّونَ
(السجدة: ٥)

“Dia mengatur urusan dari langit ke bumi, kemudian (urusan) itu naik kepada-Nya dalam satu hari yang kadarnya adalah seribu tahun menurut perhitungan”. (Q.S. Al-Sajadah: 5).⁹

b. Sunnah

Sunnah ialah suatu praktik budaya dalam kehidupan atau norma perilaku yang dapat diterima secara terbuka dan mencantumkan semua perkataan dan perbuatan Nabi Muhammad. Proses dalam periayatan hadis biasanya disaksikan oleh orang (Sahabat nabi) yang memahami kejadian yang terjadi dan menyebarkannya dari generasi ke generasi, atau dari zaman nabi hingga akhir perawi yang masih berkesinambungan.¹⁰ Berikut ini hadis yang dirasa masuk dalam permasalahan yang diangkat oleh penulis:

عَنْ أَبِي ذَرٍّ قَالَ قُلْتُ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَلَا تَسْتَعْمِلُنِي قَالَ فَضْرَبَ يَدَهُ عَلَى مَنْكِبِي ثُمَّ قَالَ
يَا أَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ إِيَّا مَنْ أَحَدَهَا وَأَدَّى الَّذِي
عَلَيْهِ فِيهِ

Dari Abu Dzar, “ Saya berkata kepada Rasulullah, wahai Rasulullah tidakkah engkau mengangkatku menjadi pejabat, lalu Rasulullah menepuk pundaknya seraya berkata “wahai Abu Dzar, sesungguhnya engkau lemah, sedangkan jabatan itu adalah amanah dan merupakan kehinaan serta penyesalan pada hari kiamat nanti kecuali bagi orang yang

⁹ Lajnah Pentashihan Mushaf Alquran, Aplikasi Alquran Kemenag, 7.

¹⁰ Khalid Ibrahim Jindan, *Teoti Politik...*, 53.

mendapatkannya dengan hak melaksanakannya dengan baik dan benar”.¹¹

c. Ijma’

Dalam hukum ijma’ ialah ini adalah suatu keputusan bersama yang bertujuan untuk menentukan hukum yang positif dan bermanfaat bagi masyarakat melalui kesepakatan hasil musyawarah. Musyawarah ini muncul dari pemikiran beberapa kalangan ulama. Jika terdapat beberapa pihak yang tidak setuju akan hasil dalam kesepakatan pada saat musyawarah, maka kesepakatan itu dinyatakan batal. Hal ini sebagaimana hadis nabi sebagai berikut:

مارأه المثلّمون حسناً فهو عند الله حسن

“Apa-apa yang menurut pendapat kaum muslimin baik, maka ia baik (pula) di sisi Allah”. (lihat Az-Zahaili, 1986: 542-543)

d. Qiyas

Qiyas adalah metode logis yang digunakan untuk menyelisikan legalitas suatu bentuk perilaku dengan membangun hubungan positif atau negatif dan prinsip umum antara suatu bentuk perilaku dan perilaku lainnya. Metode qiyas ini biasanya digunakan untuk menentukan hukum yang jelas dengan banyak masalah umum. Qiyas biasanya menggunakan proses hukum yang sedang berlangsung.

4. *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Siyāsah Dustūriyah merupakan *Fiqh Siyāsah* yang membahas masalah

¹¹ H.R. Muslim Nomor 3432, *Kitab Syarh Shahih Muslim Nomor 1845 Bab Wajibnya Sabar Dalam Menghadapi Keczhaliman Penguasa*, Aplikasi HaditsSoft.

Perundang-undangan negara. Dalam bagian ini di bahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.¹² Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan didalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada didalam masyarakatnya. Oleh karena itu, didalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* biasanya dibatasi hanya membahas peraturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan realisasi kemaslahatan serta memenuhi kebutuhannya.¹³ Abul A'la al-Maududi mendefinisikan *dustur* dengan: “suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.¹⁴

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kata-kata *dustur* sama dengan constitution dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut diatas. Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum

¹² Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi...*, 177.

¹³ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah...*, 47.

¹⁴ *Ibid.*, 52.

sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan didalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.¹⁵

Dalam *Fiqh Siyāsah*, konstitusi disebut juga dengan “dusturi”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap kedalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undnag-undang dasar suatu negara.¹⁶

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan aatas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.¹⁷

¹⁵ Ibid., 53.

¹⁶ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi...*, 177-178.

¹⁷ Ibid., 178.

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundnagan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

Fiqh Siyāsah Dustūriyah mencakup bidang kehidupan yang sanagt luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:¹⁸

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, stautusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan *bai'at*
- e. Persoalan *waliyul ahdi*
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandinagnnya.

¹⁸ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, 47.

Persoalan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam didalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kully tersebut menjadi dasar unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi termasuk didalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.¹⁹

B. Tinjauan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Mahkamah Konstitusi

Membicarakan Mahkamah Konstitusi di Dindonesia berarti tidak dapat lepas jelajah historis dari konsep dan fakta mengenai *judicial review*, yang sejatinya merupakan kewenangan paling utama dari lmbaga Mahkamah Konstitusi. Emat momen daro jelajah historis yang patut dicermati antara lain kasus Madison vs Marbury di AS, ide Hans Kensel di Austria, gagasan Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, dan perdebatan PAH I MPR pada sidang-sidang dalam rangka amandmen UUD 1945.

Konsep *judial review* itu sendiri sebenarnya dilihat sebagai hasil perkembangan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang di

¹⁹ Ibid., 47-48.

dasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).²⁰

Di dunia ide pengujian konstitusional berkembang sedemikian luas, penerimaan dan praktik di masing-masing negara tentunya berbeda-beda antara negara yang satu dengan lainnya. Yang jelas terus berkembangnya ide pengujian konstitusional tersebut dalam teori dan praktik tidak lepas dari naik turunnya perjalanan sejarah. Tahap-tahap perkembangan tersebut bisa dilihat dalam bentangan waktu yang mana mulai dari gagasan-gagasan tradisional sampai yang paling modern.

Di Indonesia, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 memberikan warna baru dalam sistem ketatanegaraan. Salah satu perubahan mendasar dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah perubahan pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.²¹ Selain hal tersebut perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah melahirkan suatu lembaga negara yang berfungsi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi, yakni dengan hadirnya Mahkamah Konstitusi.

²⁰ Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wien, 139 dalam Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hal 8.

²¹ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 318.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen (1881-1973), pakar konstitusi dan guru besar Hukum Publik dan Administrasi University of Vienna. Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk badan legislatif tersebut tidak konstitusional. Untuk kepentingan itu, kata Kelsen, perlu dibentuk organ pengadilan khusus berupa *Constitutional Court*, atau pengawasan konstitusionalitas undang-undang yang dapat juga diberikan kepada pengadilan biasa.

2. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga Konstitusi disebut dengan *the guardian of the Constitution*.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (judiciary) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain, yaitu pemerintah (executive) dan lembaga

permusyawaratan perwakilan (legislature). Kedua Mahkamah Ini sama-sama berkedudukan hukum di Jakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia. Hanya struktur kedua organ kekuasaan kehakiman ini terpisah dan berbeda sama sekali satu sama lain. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sebesar Mahkamah Agung yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama dan lingkungan peradilan militer. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk didalamnya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*. Sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak hal dalam mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadap-hadapan, terutama terhadap lembaga legislatif dimana produknya *direview*.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial dengan kompetensi obyek perkara ketatanegaraan.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai pengawal konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi

mempunyai kewenangan dengan batasan yang jelas sebagai bentuk penghormatan atas konstitusionalisme. Batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudisial merupakan bentuk terselenggaranya sistem perimbangan kekuasaan diantara lembaga negara (*check and balance*). Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Sebagai organ kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi kehakiman, Mahkamah Konstitusi bersifat independen, baik secara struktural maupun fungsional. Untuk mendukung independensinya, berdasarkan ketentuan Undnag-Undang, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai mata anggaran tersendiri, terpisah dari mata anggaran instansi lain. Hanya saja, sesuai dengan hukum administrasi yang berlaku umum, ketentuan mengenai organisasi dan tata kerja kesekretariat-jenderal dan kepaniteraan serta administrasi kepegawaian Mahkamah Konstitusi tetap terikat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai hal itu. Atas usul Ketua Mahkamah Konstitusi, Sekretaris Jenderal dan Panitera tetap diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden. Bahkan hakim konstitusi secara administratif diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden.

3. Tugas Pokok, Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Tugas Pokok dan fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah menjaga konstitusi guna tegaknya prinsip konstusionalitas hukum. Demikian halnya yang melandasi negara-negara yang mengaakomodir pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Dalam rangka mnjaga konstitusi, fungsi pengujian undang-undang itu tidak dapat lagi dihindari penerapannya dalam ketatanegaraan Indonesia sebab Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa anutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi. Bahkan, ini juga terjadi di negara-negara lain yang sebelumnya menganut sistem supremasi parlemen dan kemudian berubah menjadi negara demokrasi. Mahkamah Konstitusi dibentk dengan fungsi untuk menjamin tidak akan ada lagi produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstusional warga terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstitusinya.

Untuk menguji apakah suatu undnag-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi, mekanisme yang disepakati adalah *judicial review* yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Jika suatu undnag-undang atau salah satu bagian daripadanya dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum itu akan dibatalkan Mahkamah Konstitusi. Sehingga semua produk hukum harus mengacu dan tak boleh bertentangan dengan konstitusi. Melalui kewenangan *judicial review* ini, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsinya mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan huum yang keluar dari koridor konstitusi.

Fungsi lanjutan selain *judicial review*, yaitu: (1) memutus sengketa antar lembaga negara, (2) memutus pembubaran partai politik, dan (3) memutus sengketa hasil pemilu. Fungsi lanjutan semacam itu memungkinkan tersedianya mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan (antar lembaga negara) yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan biasa, seperti sengketa hasil pemilu, dan tuntutan pembubaran sesuatu partai politik. Perkara-perkara semacam itu erat dengan hak dan kebebasan para warga negara dalam dinamika sistem politik demokratis yang diajmin oleh Undang-Undang Dasar. Karena itu, fungsi penyelesaian atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Fungsi dan peran Mahkamah Konstitusi di Indonesia telah dilembagakan dalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai empat kewenangan konstitusional (constitutionally entrusted powers) dan satu kewajiban konstitusional (constitutional obligation). Ketentuan itu dipertegas dalam pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Empat kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah:

- a. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945
- b. Memutus sengketa kewennagan antar lembaga negara yang kewenangnya diberikan oeh UUD 1945
- c. Memutus pembubaran partai politik

d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sementara, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan dalam pasal 10 ayat (2) UU Nomor 24 tahun 2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam uud 1945.

a. Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945

Pengujian undang-undang adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi yang paling populer. Populer dalam arti paling banyak dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi atas dasar permohonan dari masyarakat. Dapat dikatakan bahwa kewennagan pengujian undang-undang menjadi kewenangan paling penting karena kewenangan ini langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat. Artinya ketika masyarakat merasa hak konstitusionalnya dilanggar/dirugikan oleh suatu undang-undang bahkan “sekedar” berpotensi dilanggar/dirugikan oleh suatu undang-undang, mereka dapat langsung mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi agar suatu undang-undnag diuji konstitusionalitasnya (terhadap UUD 1945).

Mengenai pengujian undang-undang, diatur dalam bagian kesembilan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dari Pasal 50

sampai dengan Pasal 60.²² Undang-Undang adalah produk politik biasanya merupakan kristalisasi kepentingan-kepentingan politik para pemuatnya. Sebagai produk politik, isinya mungkin saja mengandung kepentingan yang tidak sejalan atau melanggar konstitusi. Sesuai prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi suatu peraturan undang-undang yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan di atasnya. Untuk menguji apakah suatu undang-undang berentangan atau tidak dengan konstitusi, mekanisme yang disepakati adalah *judicial review*. Jika undang-undang atau bagian didalamnya itu dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum dibatalkan Mahkamah Konstitusi. Melalui kewenangan *judicial review*, Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga negara yang mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.

Terdapat dua jenis pengujian undang-undang yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu pengujian formil dan pengujian materiil. Pengujian formil adalah pengujian suatu undang-undang dilihat dari proses/prosedur pembentukannya. Dalam jenis pengujian ini Mahkamah Konstitusi menilai apakah pembentukan suatu undang-undang telah mengikuti proses pembentukan undang-undang sebagaimana diatur oleh UUD 1945 dan undang-undang yang

²² Pasal 50 tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat setelah dibatalkan Mahkamah Konstitusi.

diperintahkan pembentukannya oleh Pasal 22A UUD 1945. Beberapa ketentuan adalah Pasal 5 ayat (2), Pasal 20, Pasal 22A, dan Pasal 22D.

Adapun pengujian materiil adalah pengujian materi atau norma undang-undang yang dinilai apakah bertentangan dengan norma UUD 1945 atau tidak. Jika bertentangan mana norma undang-undang dimaksud oleh Mahkamah Konstitusi akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebaliknya jika Mahkamah Konstitusi tidak menemukan adanya pertentangan antara norma undang-undang yang diuji dengan norma UUD 1945 maka Mahkamah Konstitusi akan menyatakan menolak permohonan (para) Pemohon, yang artinya norma undang-undang yang diuji tidak bertentangan dengan norma UUD 1945 dan karenanya tetap berlaku serta mengikat.

b. Sengketa Kewenangan Konstitusi Antar Lembaga Negara

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut. Hal ini mungkin terjadi mengingat sistem relasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya menganut prinsip *check and balances*, yang berarti sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat relasi yang demikian itu, dalam melaksanakan kewenangan masing-masing timbul kemungkinan terjadinya perselisihan dalam menafsirkan amanat Undang-Undang

Dasar, Mahkamah Konstitusi dalam hal ini akan menjadi wasit yang adil untuk menyelesaikannya. Kewenangan mengenai ini telah diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

c. Pembubaran Partai Politik

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus pembubaran partai politik, dan ...*". Hak untuk mendirikan partai politik adalah bagian dari hak berserikat yang dijamin dalam Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Keberadaan dan kebebasan partai politik rawan untuk dipermasalahkan/dibubarkan oleh partai politik berkuasa sebagai upaya untuk melanggengkan kekuasaan.

Dengan diletakkannya jaminan bagi keberadaan partai politik didalam konstitusi, diharapkan keberadaan partai politik akan lebih stabil dan terlindungi. Namun di sisi lain partai politik tidak memanfaatkan perlindungan konstitusional ini untuk kepentingan yang bertentangan dengan tujuan NKRI, maka dibutuhkan suatu pengadilan konstitusional yang kepadanya diberikan kewenangan membubarkan partai politik.

Kewenangan ini diberikan agar pembubaran partai politik tidak terjebak pada otoritarianisme dan arogansi, tidak demokratis, dan berujung pada pengebirian kehidupan perpolitikan yang sedang

dibangun. Mekanisme yang ketat dalam pelaksanaannya diperlukan agar tidak berlawanan dengan arus kuat demokrasi. Partai politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi jika terbukti ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatannya bertentangan dengan Undang-Undang 1945. Pasal 74 sampai dengan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah mengatur kewenangan ini.

d. Perselisihan Hasil Pemilu

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan hasil pemilu dapat terjadi apabila penetapan KPU mempengaruhi 1). Terpilihnya anggota DPD, 2). Penetapan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan presiden dan wakil presiden, dan 3). Perolehan kursi partai politik peserta pemilu di satu daerah pemilihan. Hal ini telah ditentukan dalam Bagian Kesepuluh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dari Pasal 74 sampai dengan pasal 79.

e. Pendapat DPR mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kewenangan ini diatur pada Pasal 80 sampai dengan Pasal 85 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam sistem presidensial, pada dasarnya presiden tidak

dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya, ini dikarenakan presiden dipilih langsung oleh rakyat. Namun, sesuai prinsip *supremacy of law* dan *equality before law*, presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Tetapi proses pemberhentian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Hal ini berarti, sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan seorang presiden bersalah, presiden tidak bisa diberhentikan. Pengadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal ini hanya DPR yang dapat mengajukan ke Mahkamah Konstitusi. Namun dalam pengambilan sikap tentang adanya pendapat semacam ini harus melalui proses pengambilan keputusan di DPR yaitu melalui dukungan 2/3 (dua pertiga) jumlah seluruh anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) anggota DPR.²³

Tugas Mahkamah Konstitusi terkait kewajiban ini hanya menilai apakah terbukti atau tidak pendapat DPR mengenai 1). Dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden/Wakil Presiden, atau 2). Dugaan bahwa Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden. Penilaian Mahkamah Konstitusi dituangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final

²³ Lihat Pasal 7 B ayat (3) UUS 1945.

dan mengikat. Andai Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden/Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, atau Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat untuk menjabat, selanjutnya DR dapat mengusulkan kepada MPR untuk memberhentikan Presiden/Wakil Presiden.²⁴

Penting untuk dicatat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden/Wakil Presiden. Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dilakukan oleh MPR atas usul DPR dengan mendasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Presiden/Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat jabatan. Catatan berikutnya adalah, karena pemberhentian Presiden/Wakil Presiden merupakan keputusan MPR dan DPR, yang usulan dan proses demikian berada di ranah politik, maka ada kemungkinan Presiden/Wakil Presiden tetap menjabat meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden/Wakil Presiden.

²⁴ Lihat Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.

BAB III
KETERLIBATAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI
ANGGARAN UNDANG-UNDANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA NEGARA (APBN)

A. Karakter Hukum dan Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai suatu bentuk Peraturan Perundang-undangan tidak banyak dipersoalkan orang. Memang tidak dapat disangkal bahwa angka-angka yang tercantum dalam undang-undang APBN lebih banyak memegang peranan dalam kehidupan suatu Bangsa atau Negara, daripada mempersoalkan masalah yang mungkin hanya bermanfaat dalam teori daripada praktek hukum. Namun sebaliknya tanpa landasan teori yang kuat, Undang-undang APBN hanya akan merupakan bangunan hukum tanpa kerangka.

Sebagai salah satu bentuk perundang-undangan, Undang-undang APBN di Indonesia mempunyai kedudukan yang khusus. Kekhususan mana sebenarnya tidak hanya terdapat di Indonesia saja, tetapi di negara lainpun seperti Nederland kekhususan undang-undang APBN-nya pun ada tercermin dalam Undang-undang Dasarnya.

1. Undang-Undang APBN dalam Arti Formil

Dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal yang mengatur APBN adalah pasal 23 ayat (1) dan selanjutnya ayat yang

mengatur hal Keuangan Negara dimuat pasal 23 ayat (2), (3), (4) dan terakhir ayat (5).¹

Yang dimuat dalam satu BAB VIII mengenai hal keuangan dengan urutan bunyi pasal tersebut sebagai berikut:

Ayat (1) : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

Ayat (2) : Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan Undang-undang.

Ayat (3): Macam dan Harga mata uang ditetapkan dengan Undang-undang.

Ayat (4): Hal Keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-Undang

Ayat (5) : Untuk memeriksa tanggung-jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksaan Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari urutan ayat pasal 23 ini ada sementara pendapat yang mengatakan bahwa urutan pasal yang menepatkan ayat (5) sebagai pasal terakhir atau penutup dari pasal 23 Undang-undang Dasar 1945 adalah kurang tepat dan pendapat tersebut mengatakan bahwa ayat (5)

¹ Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945

hendaknya ditempatkan setelah ayat (1), sehingga ayat yang merupakan tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini merupakan ayat yang mengatur kelanjutan pemeriksaan terhadap anggaran negara yang dikelola oleh pemerintah. Sepintas urutan logika pendapat ini dapat diterima, namun apabila kita menelaah ayat-ayat tersebut secara menyeluruh, maka penempatan materi tersebut dalam ayat (5) adalah sudah tepat, mengingat ayat (5) ini mengatur tentang pemeriksaan tanggung-jawab keuangan negara dalam arti luas sebagai mana dimaksud dengan Keuangan Negara yang berasal dari pelaksanaan APBN saja. Tetapi juga meliputi seluruh Keuangan Negara dimana didalamnya termasuk juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Perusahaan-Perusahaan Milik Negara, hakekatnya seluruh Kekayaan Negara.

Dengan demikian jelaslah bahwa penempatan materi pasal 23 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 adalah sudah tepat karena ayat ini memuat materi tentang adanya keharusan mempertanggungjawabkan Keuangan Negara dalam arti luas sebagaimana materi yang dimuat dalam ayat-ayat (1), (2), (3), dan ayat (4), lalu untuk tugas pemeriksaan ini dibentuk Badan Pemeriksa Keuangan yang mempunyai kedudukan “neben geordnet” dengan pemerintah. Hanya mungkin masih perlu dipersoalkan siapakah yang harus bertanggungjawab terhadap Keuangan Negara dalam arti luas tersebut.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa APBN ditetapkan dengan Undang-undang, dimana berarti syarat-syarat formil untuk lahirnya Undnag-undang harus dipenuhi, yakni adanya kata sepakat atau persetujuan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menetapkan APBN suatu tahun tertentu sebagai Undang-undang. Di Indonesia dan Netherland kekuasaan untuk mengeluarkan Undnag-undang dalam arti formil ditetapkan dalam Undang-undang Dasar. Adanya ketentuan itu jelas dapat dibaca dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Sedangkan di Netherland hal ini diatur oleh pasal 115 grondwet Belanda dimana dikatakan bahwa kekuasaan untuk mengeluarkan Undang-undang terletak pada Raja dan Staten General.² Dari sudut “wet in formelenzin”, Undnag-undang APBN mempunyai arti yang sama dengan Undang-undang lainnya, dimana bentuk Undang-undang APBN inipun dihasilkan oleh Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Namun apabila diteliti lebih jauh lagi masih terdapat perbedaan antara Undang-undang APBN dan Undnag-undang lainnya. Undnag-undang APBN diajukan setiap tahun sekali, tidak demikian halnya undang-undang biasa, ia tidak mempunyai unsur “periodisitas” dan “kontinuitas”. Disini letak kekhususan dari undang-undang APBN

² Ahmad Bahiej, "Sejarah dan Problematika Hukum Pidana Materiel di Indonesia." *Jurnal Sosio-Religia* 5.2 (2006): 1-21.

dibandingkan dengan undang-undang biasa. Disamping kedua unsur tersebut diatas, masih terdapat perbedaan lainnya, dimana subjek APBN dalam kaitannya dengan salah satu jenis perundang-undangan secara teoritis pasti merupakan subyek yang tidak mungkin kedalam jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya.

Tidak demikian halnya terhadap subyek yang akan diatur suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak menyangkut APBN, subyeknya masih harus dipertimbangkan terlebih dahulu apakah bobot masalahnya tepat atau tidak dituangkan kedalam undang-undang. Masalah mempertimbangkan “bobot materi” suatu bentuk perundang-undangan sering menimbulkan persoalan yang serius dalam menentukan tepat tidaknya suatu materi undang-undang dituangkan kedalam undang-undang. Tidak jarang terjadi, suatu materi undang-undang dituangkan kedalam jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya dari undang-undang, bahkan pengulangan pasal-pasal undang-undang kedalam jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dianggap sebagai suatu “degradasi” bentuk perundang-undangan, lalu sebagai akibat keadaan ini timbul apa yang dinamakan “disharmonis” atau “ketidak serasian” antara “bentuk” dan “isi dari suatu jenis peraturan perundang-undangan.

2. Undang-undang APBN dalam arti Materiil

Sama dengan halnya Undang-undang APBN dalam arti formil, Maka undang-undang APBN dalam arti materiilpun sering menjadi bahan

diskusi diantara para Sarjana Hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara. Dengan berpijak pada pengertian yang sama sebagai diucapkan oleh Bellefroid, makabila kita berbicara mengenai undang-undang dalam arti materiil, kita akan membahas masalah isi dari undang-undang tersebut.

Buyss mengatakan bahwa yang dimaksud undang-undang dalam arti materiil adalah kalau ia mempunyai sifat “algemeene bindende voorschriften”, sedang Longemann mengatakan apabila undang-undang tersebut bersifat “naar buiten werkende voorschriften”. Dari kedua batasan tersebut diatas, maka dimaksudkan dengan “algemeene bindend” atau “naar buiten werkende voorschriften” tersebut adalah apakah undang-undang mengikat umum (masyarakat) atau tidak.³

Dilihat dari daya berlakunya Undang-undang APBN meskipun ia bersifat hukum publik, namun ia tidak bersifat mengikat umum dan ia hanya mengikat Pemerintah beserta aparatnya serta bagian-bagiannya. Bila halnya demikian didapat suatu kesimpulan bahwa undang-undang APBN bukan merupakan undang-undang dalam arti materiil, karena ia tidak mengikat umum dan hanya mengikat pemerintah.⁴

³ Zaka Firma Aditya dan Muhammad Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 9.1 (2018): 79-100.

⁴ Ibid.

B. Pelajaran dari Pengujian Undang-Undang APBN untuk Anggaran Pendidikan

Berkaitan dengan anggaran pendidikan yang batas bawahnya ditentukan 20% dari APBN, telah terjadi 6 kali pengujian yang kemudian diputus MK melalui Putusan No. 012/PUU-III/2005, 026/PUU-III/2005, 026/PUU-IV/2006, 024/PUU-V/2007, 09/PUU-VI/2008, 13/PUU-VI/2008. Berikut ini adalah ke-5 putusan MK (kecuali Putusan No. 09/PUU-VI/2008 karena ditarik kembali):

1. Putusan No. 012/PUU-III/2005, MK menyatakan permohonan beralasan namun harus dinyatakan tidak dapat diterima. Menurut MK, walaupun anggaran pendidikan hanya 7% dalam APBN tahun 2005 dan semestinya dinyatakan bertentangan dengan pasal 31 ayat (4) UUD 1945, sehingga permohonan pembatalan UU APBN tahun 2005 harus dibatalkan, akan dapat menimbulkan kekacauan (governmental disaster) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dan bahkan akibatnya dapat akan lebih buruk apabila ternyata anggaran pendidikan pada APBN sebelumnya lebih kecil jumlahnya. Dalam putusan ini, MK mengingatkan kepada pihak pemerintah dan DPR agar UU APBN ditahun berikutnya dapat memenuhi standar 20% yang ditentukan UUD 1945.⁵
2. Putusan No. 026/PUU-III/2005 menyatakan hanya dapat mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian, dengan menyatakan bahwa

⁵ Putusan No. 012/PUU-III/2005

UU APBN, sepanjang mengenai anggaran pendidikan dalam APBN 2006 sebesar 9,1% dari APBN sebagai batas tertinggi, adalah bertentangan dengan UUD 1945. Untuk menghindari kemacetan dan kekacauan dalam penyelenggaraan pemerintahan, putusan MK ini hanya memberi akibat hukum terhadap inkonstitusionalitas anggaran pendidikan tersebut secara terbatas, yaitu tentang batas tertinggi, dan bukan terhadap keseluruhan UU APBN. Hal itu berarti bahwa UU APBN tetap mengikat secara hukum dan dapat dilaksanakan sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN dengan kewajiban bagi Pemerintah dan DPR untuk mengalokasikan kelebihan dana yang akan diperoleh dari hasil penghematan belanja negara dan/atau hasil peningkatan pendapatan pada anggaran pendidikan dalam APBN-P 2006.⁶

3. Putusan No. 026/PUU-IV/2006, menyatakan APBN 2007 sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan UUD 1945. Putusan ini tidak jauh berbeda dengan Putusan No. 26/PUU-III/2005, walaupun bertentangan dengan UUD 1945, namun tidak membuat UU APBN secara keseluruhan dinyatakan batal.⁷
4. Putusan No. 024/PUU-V/2007 sebenarnya menguji UU APBN 2007, namun selain itu juga menguji tafsir yang ada dalam UU Sistem Pendidikan Nasional yang membedakan antara anggaran pendidikan

⁶ Putusan No. 026/PUU-III/2005

⁷ Putusan No. 026/PUU-IV/2006

dengan komponen gaji pendidik. Dalam Putusannya, MK menyatakan frasa “gaji pendidik” sebagai komponen yang harus dipisahkan dalam anggaran pendidikan dinyatakan bertentangan tentang UUD 1945. Karenan itu, sejak putusan ini, maka dalam anggaran pendidikan dimasukkan juga komponen gaji pendidik, sehingga APBN 2007 yang awalnya 11,8% menjadi 18%. Oleh karena itu, dengan adanya putusan ini, MK menyatakan tidak boleh lagi ada alasan untuk menghindar atau menunda-nunda pemenuhan ketentuan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, baik dalam APBN maupun APBD di tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Berkaitan dengan UU APBN 2007, MK menyatakan tidak dapat menerima pengujian walaupun anggaran pendidikan hanya 18% tersebut karena alasan UU APBN memiliki karakter yang berbeda diantaranya hanya berlaku sekali setahun (cenmalig) dimana UU APBN 2007 telah tidak berlaku lagi karena Putusannya dibacakan pada Febryari 2008.⁸

5. Kelima, Putusan No. 13/PUU-VI/2008 berkaitan dengan anggran pendidikan dalam APBN-P tahun 2008 sebesar 15,6% sehingga tidak memenuhi konstitusionalitas sekurang-kurangnya 20% APBN yang ditetapkan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Atas dasar hal tersebut MK mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan APBN-P tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945. Namun, atas pertimbangan

⁸ Putusan No. 024/PUU-V/2007

menghindari risiko kekacauan dalam penyelenggaraan administrasi keuangan negara, UU APBN-P 2008 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan diundangkannya UU APBN 2009.⁹

Dari 5 putusan MK berkaitan dengan pengujian UU APBN tersebut, memberikan beberapa pelajaran. *Pertama*, bahwa MK menegaskan dapat menguji UU APBN tanpa melihat perbedaan karakter hukum UU APBN. *Kedua*, ketentuan 20% anggaran pendidikan dalam APBN merupakan ketentuan konstitusional warga masyarakat, sehingga menjadi kewajiban MK untuk membatalkannya. *Ketiga*, walaupun MK menyatakan ketentuan anggaran pendidikan yang tidak mencapai 20% bertentangan dengan UUD 1945, namun MK tidak membatalkan UU APBN secara keseluruhan, karena kemungkinan dapat mengganggu jalannya pemerintahan, termasuk juga kalau harus dipergunakan APBN tahun sebelumnya yang ternyata lebih kecil anggaran pendidikannya. *Keempat*, putusan-putusan MK tersebut menunjukkan posisi MK dalam membatalkan ketentuan anggaran pendidikan sehingga dapat dikatakan sebagai *negative legislature*. Bahkan karena anggaran pendidikan tidak mencapai 20% membuat MK menyuruh Presiden dan DPR untuk menyusun APBN yang memenuhi syarat minimal anggaran pendidikan tersebut, maka MK sebenarnya juga menambahkan anggaran dalam APBN, hal juga menegaskan posisi MK sebagai *positive budgeter*.

⁹ Putusan No. 13/PUU-VI/2008

C. Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature Menjadi Negative Budgeter, Bahkan Positive Budgeter.

Sejarah mencatat penggunaan *judicial review* (JR) telah dimulai sejak Sistem hukum Yunani Kuno mengenai konsep hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah. Konsep JR tersebut semakin menguat terutama setelah John Marshall memutus perkara Marbury vs Madison di Amerika Serikat., dan pendapat Hans Kelsen yang menyatakan lembaga peradilan memiliki kewenangan membatalkan suatu undang-undang atau menyatakan suatu undang-undang tidak mengikat secara hukum. Sebagaimana telah disebut, Kelsen menyebut kewenangan peradilan ini sebagai *negative legislator*. Lebih lengkap Hans Kelsen mengatakannya sebagai berikut:¹⁰

*“The power to examine the laws as to their constitutionality and to invalidate unconstitutional laws may be conferred, as a more or less exclusive function, on a special constitutional court... The possibility of a law issued by legislative organ being annulled by another organ constitutes a remarkable restriction of the former’s power. Such a possibility means that there is, besides the positive, a negative legislator. An organ which may be composed according to a totally different principle from that of the parliament elected by the people”.*¹¹

¹⁰ Hans Kelsen, "Judicial review of legislation: a comparative study of the Austrian and the American constitution." *The Journal of Politics* 4.2 (1942), 185.

¹¹ Ibid.

Dalam konteks Indonesia, maka peranan MK sebagai lembaga yang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 telah menjadikan MK sebagai *negative legislator*. Selain itu, sebagaimana telah disebutkan, dalam hal MK melakukan pengujian terhadap APBN, terjadi perluasan makna *negative legislature* tidak hanya terhadap norma-norma yang bersifat umum namun juga norma yang bersifat konkret berupa mata anggaran tertentu dalam UU APBN, sehingga posisi MK kemudian juga berperan sebagai *negative budgeter*. Peran ini memposisikan MK sebagai pihak yang dapat menganulir anggaran tertentu yang telah disepakati antara eksekutif dan legislatif yang tidak sesuai dengan perintah konstitusi.

Dalam perkembangannya beberapa putusan, MK Indonesia ternyata tidak hanya berperan sebagai *negative legislature* bahkan telah berubah peran sebagai *positive legislature*. Hal tersebut tidak lain dengan adanya beragam bentuk putusan MK, yaitu (i) mengabulkan permohonan yang diajukan pemohon secara keseluruhan; (ii) mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan pemohon; (iii) mengabulkan permohonan pemohon secara meluas (*ultra petita*), yakni mengabulkan melebihi dari yang diminta pemohon; (iv) mengabulkan dengan penundaan pemberlakuannya; dan (v) mengabulkan yang diajukan dengan syarat (*conditionally constitutional* ataupun *conditionally unconstitutional*).¹²

¹² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 303.

Bentuk pertama, kedua, ketiga dan keempat dapat berimplikasi pada pembetulan undang-undang yaitu melakukan revisi, mengubah atau sekaligus mengganti dengan undang-undang baru atau dapat juga membuat undang-undang yang baru sama sekali.¹³ Sementara itu bentuk kelima model putusan *conditionally constitutional* yang bermakna permohonan ditolak, namun MK memberikan batasan suatu prasyarat yang ditetapkan oleh MK terpenuhi. Artinya, ketika undang-undang yang ditolak tersebut diterjemahkan berbeda dengan yang dimaksud MK, maka dapat dimohonkan *judicial review* kembali untuk dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Sedangkan, model *constitutionally unconstitutional* bermakna permohonan diterima, namun MK memberikan batasan suatu prasyarat yang harus dipenuhi, yaitu sepanjang undang-undang tersebut tetap tidak mempunyai kekuatan hukum.¹⁴ Model *conditionally constitutional* maupun *constitutionally unconstitutional* inilah yang sering membuat MK seolah menjadi *positive legislature*. Hal tersebut sangat mungkin terjadi dalam pengujian UU Non-APBN.

Dengan posisi sebagai *positive legislature* dalam hal pengujian UU Non-APBN tersebut, dan dibandingkan beberapa putusan MK dalam pengujian UU APBN yang menerima baik sebagian ataupun keseluruhan, seperti dalam anggaran pendidikan yang tidak mencapai 20%, maka MK menyatakan mata anggaran tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Bukan dalam arti menghapus atau mengurangi, justru menambahkan mata

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., 309.

anggarannya karena tidak sesuai dengan perintah UUD 1945 maupun atas dasar jaminan HAM dalam UUD 1945. Karena itu, jika penambahan norma dalam UU Non-APBN membuat MK disebut sebagai *postive legislature*, maka dalam hal penambahan mata anggaran dalam UU APBN membuat MK disebut sebagai *positive budgeter*.

Dengan demikian telah terjadi pergeseran doktrin terhadap MK yang dahulu dipercaya hanya sebagai *negative legislator*, kini secara nyata dan dalam keadaan tertentu juga telah bertindak sebagai *positive legislator* harus dimaknai juga MK telah menjadi *negative budgeter* dan bahkan *positive budgeter* dalam pengujian UU APBN.

Selain itu, kewenangan MK untuk dapat meluruskan UU APBN yang tidak sejalan dengan konstitusi sebenarnya dapat juga dikatakan sebagai *the judicial power of the purse*. Jika Madison hanya menyebut badan legislatif-lah yang memiliki *the power of the purse* karena memiliki hak anggaran (hak budgeter) dalam bentuk memberikan persetujuan atau tidak, maka dengan adanya kewenangan MK untuk membatalkan UU APBN, kekuasaan terhadap anggaran negara tidak lagi hanya dimiliki oleh eksekutif sebagai pengusul RUU APBN maupun legislatif sebagai pemberi persetujuan, melainkan juga dimiliki oleh yudikatif khususnya jika ada anggaran yang tidak sejalan dengan konstitusi.

Dalam konteks pengujian UU APBN, peran MK Indonesia sebagai badan peradilan yang mengoreksi anggaran-anggaran dalam APBN yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 adalah sebuah keniscayaan karena

dianutnya supremasi konstitusi sehingga MK harus berperan menjaganya (*the guardian of the constitution*). Hal yang sama juga terjadi di beberapa negara yang juga menganut supremasi konstitusi dan meletakkan badan peradilan sebagai penjaganya. Bahkan di Amerika Serikat telah ada Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat yang membatalkan UU Veto Tahun 1996 yang memberikan kewenangan kepada Amerika Serikat untuk menghilangkan beberapa item anggaran tertentu dari alokasi yang disetujui dalam tagihan pajak. Hal tersebut dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat pada tahun 1998. Sebagai konsekuensinya, seluruh undang-undang tersebut dibatalkan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2011 TERHADAP KETERLIBATAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI ANGGARAN UNDANG-UNDANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)

A. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Gagasan memberikan kewenangan kekuasaan kehakiman untuk melakukan *judicial review* tidak hanya muncul pada pembahasan UUD 1945 dalam rapat besar BPUPKI dan PPKI, usulan serupa juga muncul pada masa sidang Konstituante periode 20 Mei sampai 13 Juni 1957 pada sidang konstituante ini juga muncul usulan pembentukan pengadilan konstitusi di Indonesia. Secara umum dalam sidang konstitusi 1957 muncul usulan agar ada pasal dalam UUD yang menyatakan tidak berlakunya suatu undang-undang apabila undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD. Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1957 konstitusi dibubarkan sebelum menyelesaikan tugasnya.

Untuk mengakhiri sengketa kewenangan lembaga yang diajukan ke hadapan MK, akan diselesaikan secara dengan putusan tingkat pertama dan terakhir yang mengikat secara umum. Putusan MK atau putusan pengadilan pada umumnya didefinisikan

“perbuatan hakim sebagai pejabat yang berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan kepadanya”.

Oleh karena sifatnya yang mengakhiri sengketa maka putusan disebut demikian juga sebagai *putusan akhir*. Disamping itu selama proses berjalan sebagaimana telah disinggung dimuka maka MK juga boleh mengambil putusan *sela* yang bersifat sementara yang memerintahkan kepada permohonan atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan yang berupa tindakan nyata maupun tindakan hukum yang merupakan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan. Alasan pengambilan putusan sela tersebut ada dua macam yaitu:

1. Terdapat kepentingan yang mendesak yang apabila pokok permohonan dikabulkan akan menimbulkan akibat hukum yang lebih serius.
2. Kewenangan yang dipersoalkan itu bukan merupakan pelaksanaan yang telah mempunyai hukum tetap.

Putusan akhir yang dijatuhkan berdasarkan keyakinan hukum harus didukung oleh sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah. Putusan tersebut berbunyi:

1. Permohonan tidak dapat diterima
2. Permohonan dikabulkan
3. Permohonan ditolak

Dalam hal permohonan dikabulkan maka dalam amar harus juga dinyatakan dengan tegas bahwa pemohon berwenang untuk melaksanakan

kewenangan untuk dipersengkatakan dan termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang di persengkatakan. Jika putusan sela telah pernah dikeluarkan yang memerintahkan penghentian sementara pelaksanaan kewenangan yang dimaksud maka dalam putusan akhir sementara pelaksanaan kewenangan yang dimaksud maka dalam putusan akhir harus juga ditegaskan status putusan sela tersebut. Jika putusan mengabulkan permohonan maka putusan sela tersebut dinyatakan sah sedang sebaliknya jika putusan akhir menolak permohonan maka putusan sela dinyatakan harus dinyatakan tidak sah dinyatakan tersebut. Hal ini berkaitan dengan segala tindakan hukum yang diambil setelah putusan sela tersebut, untuk diketahui apakah perbuatan hukum demikian sah dan mengikat secara hukum berkenaan dengan ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa putusan mahkamah tidak berlaku surut.

Untuk menentukan putusan Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu melakukan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH), Rapat Permusyawaratan tersebut dilakukan setelah pemeriksaan persidangan dianggap cukup. RPH harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya tujuh hakim konstitusi yang terlebih dahulu mendengarkan hasil rapat panel hakim. Putusan yang diambil melalui RPH tersebut dilakukan secara musyawarah mufakat dengan terlebih dahulu mendengarkan pendapat hukum para hakim konstitusi. Apabila dalam musyawarah mufakat tersebut tidak diperoleh kesepakatan umum maka akan dilakukan pengambilan putusan melalui suara terbanyak (voting). Namun apabila didalam voting tersebut tetap tidak diperbolehkan suara terbanyak,

maka suara terakhir ketua rapat Pleno Hakim Konstitusi yang akan menentukan putusan yang akan dijatuhkan.

Dalam membuat putusan Mahkamah Konstitusi harus berlaku adil karena didalam *Fiqh Siyāsah* telah dijelaskan mengenai prinsip berlaku adil, *Fiqh Siyāsah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri sehingga dalam melaksanakan sistem pemerintahan haruslah menjunjung nilai-nilai keadilan untuk mencapai kemaslahatan bagi masyarakat. Mengkritik penguasa dan menyampaikan pendapat termasuk diantara tuntunan keadilan, rakyat adalah yang memilih penguasa agar dia dapat melaksanakan hukum-hukum syariat dan memperhatikan kemaslahatan mereka, penguasa tetap seperti individu rakyat lainnya namun dia mempunyai beban dan tanggungjawab yang lebih banyak. Maka secara alami dan untuk mewujudkan keadilan dan hak-hak rakyat, penguasa itu bertanggungjawab atas setiap perbuatan yang menyalahi syariat, serta rakyat mempunyai hak untuk mengkritik penguasa atau meminta pertanggungjawaban dari penguasa, bahkan rakyat mempunyai hak untuk memberhentikannya jika sudah mendesak.

Dalam islam juga dikenal Trias Poitik, dimana *Fiqh Siyāsah* adalah Trias Politika dalam Islam, yang dimaksud Trias Politika dalam Islam adalah *Fiqh Dustūriyah*, *Siyāsah Maliyyah*, *Fiqh Dauliyyah*. *Fiqh Siyāsah* membahas masalah kenegaraan baik dalam segi perundang-undangan, pemerintahan dan kepemimpinan. Dalam *Fiqh Siyāsah Al- Dustūriyah* pengaturan lembaga

perwakilan dan lembaga legislating dalam negara Islam mempunyai lembaga *Shūra* atau juga disebut *ahl al Hall wa al- 'aqd*, dimana lembaga ini adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara suatu masyarakat. Dengan demikian *ahl al Hall wa al- 'aqd* merupakan sarana yang digunakan rakyat melalui wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kenegaraan dan kemaslahatan rakyat.¹ *Siyāsah Al- Dustūriyah*, juga disebut politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qadlaiyyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idāriyyah* oleh birokrasi atau eksekutif.

Jika membahas tentang keuangan, didalam hukum Islam juga terdapat *Siyāsah Maliyyah*, dimana *Siyāsah Maliyyah* ini disebut juga politik keuangan atau moneter yang membahas mengenai sumber-sumber keuangan negara atau moneter yang membahas mengenai sumber-sumber keuangan negara pengeluaran, dan belanja negara. Dalam *Fiqh Siyāsah Maliyyah* pengaturannya difokuskan juga untuk kemaslahatan rakyat.

Fiqh Dauliyyah disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Dibagian ini ada politik masalah peperangan atau *Siyāsah Harbiyyah*, yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang dan gencatan senjata.

¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*, 138.

Melihat pembagian objek kajian diatas, secara lebih khusus pengakjian terhadap keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran UU APBN masuk dalam pembahasan *Siyāsah Al- Dustūriyah*. Karena dalam *Siyāsah Al- Dustūriyah* mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan dalam kekuasaan yudikatif, dan pelaksanaan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.

Mahkamah Konstitusi adalah kekuasaan kehakiman dalam cabang kekuasaan yudikatif. Sebagai kekuasaan kehakimaan Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Mengenai kewenangan *judicial review* atau pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi adalah bentuk kontrol hukum terhadap Undang-undang sebagai produk yang dihasilkan oleh lembaga pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR). Kontrol hukum ini dilakukan untuk menjaga konstitusi dan hak-hak rakyat yang kemungkinan dapat dilanggar oleh Undang-undang yang dihasilkan oleh penguasa. Dalam hal ini kekuasaan pembentuk Undang-undang. Mengingat Mahkamah Konstitusi adalah sebagai pengawal konstitusi (*The guardian of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga (*the protector of the citizen's constitutional rights*).

Dalam pembahasan *Siyāsah Dustūriyah*, konsep kekuasaan (*sultah*) dalam sebuah negara menurut Abdul Wahab Khallaf terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu:

1. Lembaga legislatif (*sultah tashri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfidhiyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang;
3. Lembaga yudikatif (*sultah qada'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Kekuasaan kehakiman (*Sultah qada'iyah*) terlembaga menjadi beberapa konstitusi menurut kompetensi atau kewenangan yang dimilikinya. Secara institusional dalam konsep negara Islam dikenal tiga institusi pelaksana kekuasaan kehakiman. Institusi tersebut meliputi *Wilayah al-Qada'*, *Wilayah al-Mazālim*, dan *Wilayah al-Hisbah*.

Wilayah al-Qada' adalah lembaga peradilan untuk memutus perkara-perkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana. *Wilayah al-Hisbah* adalah suatu kekuasaan peradilan yang khusus menangani persoalan-persoalan moral dan wewenangnya lebih luas dari *Wilayah al-Qada'*. Wewenang *Wilayah al-Hisbah* menekankan ajakan untuk berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran, dengan tujuan mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Adapun *Wilayah al-Mazālim* adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani zaliman para penguasa dan keluarganya terhadap hak-hak rakyat.

Muhammad Iqbal mendefinisikan *Wilayah al-Mazālim* sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan

dan melanggar kepentingan hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM.² Artinya segala masalah kezaliman apapun yang dilakukan individu baik dilakukan para penguasa maupun mekanisme-mekanisme negara beserta kebijakannya, tetap dianggap sebagai tindak kezaliman.

Dari situ terlihat bahwa *Wilayah al-Mazālim* memiliki wewenang untuk memutuskan perkara apapun dalam bentuk kezaliman, baik yang menyangkut aparat negara ataupun yang menyangkut penyimpangan Khalifah terhadap hukum-hukum syara' atau yang menyangkut makna salah satu teks perundang-undangan yang sesuai dengan *tabanni* (adopsi) penguasa, maka memberikan keputusan dalam perkara itu berarti memberikan keputusan terhadap perintah penguasa. Artinya, perkara itu harus dikembalikan kepada *Wilayah al-Mazālim* atau keputusan Allah dan Rasul-Nya. Kewenangan seperti ini menunjukkan bahwa peradilan dalam *Wilayah al-Mazālim* mempunyai putusan final.

Penguasa atau pejabat negara sangat memungkinkan menyalahgunakan kekuasaannya melalui kewenangan yang dimiliki. Kewenangan yang dimiliki ini termasuk dalam pembuatan kebijakan ataupun pembuatan peraturan perundang-undangan. Sehingga sangat memungkinkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibuat mengandung unsur kezaliman terhadap hak-hak rakyat.

Sehingga dibutuhkan lembaga yang juga memiliki kekuatan yang seimbang dengan penguasa atau pejabat untuk mengantisipasi pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa atau pejabat negara melalui kewenangannya.

² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, 159.

Hal demikian dilakukan dalam rangka menjaga hak-hak rakyat yang seharusnya mereka dapatkan.

Melihat kewenangan dan tugas yang dimiliki oleh *Wilayah al-Mazālim* diantaranya: (1) memeriksa perkara-perkara berkenaan dengan penganiayaan para penguasa. Baik terhadap perorangan maupun terhadap golongan, dan (2) mengontrol/mengawasi keadaan para pejabat. Maka lembaga ini didesain untuk menangani pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa terhadap perorangan maupun golongan, juga sebagai lembaga yang melakukan kontrol dan pengawasan terhadap para penguasa atau pejabat negara.

Tujuan awal pembentukan kekuasaan (*sultah*) dalam sebuah negara adalah untuk mewujudkan kemaslahatan untuk rakyat. Sehingga tak sepatutnya kekuasaan apapun menggunakan kewenangannya untuk melakukan pelanggaran atau kezaliman terhadap hak-hak rakyat. Untuk itulah *Wilayah al-Mazālim* dibentuk untuk melakukan kontrol/pengawasan terhadap penguasa, dan mengadili kezaliman yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyatnya termasuk dalam pembuatan kebijakan-kebijakan publik.

Dalam rangka menjaga konstitusi, hak-hak warga negara, dan hak asasi manusia, tidak seharusnya terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diuji secara yudisial. Karena Undang-undang adalah produk penguasa dan syarat dengan muatan politik. Sehingga ada kemungkinan undang-undang yang dibuat oleh penguasa tersebut melanggar konstitusi, hak-hak rakyat, maupun hak asasi manusia. Sehingga sepatutnya segala peraturan perundang-undangan harus tetap diawasi oleh kekuasaan diluar kekuasaan pembentuk

undang-undang. Kontrol ini juga sebagai bentuk kontrol terhadap pejabat negara dengan kewenangannya.

Sejalan dengan *Wilayah al-Mazālim* yang akan menangani perkara pelanggaran/kezaliman penguasa terhadap rakyatnya, dan melakukan kontrol/pengawasan terhadap pejabat negara. Diharapkan tidak ada pelanggaran/kezaliman yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyatnya, termasuk melalui kebijakan politik atau undang-undang yang dibuatnya. Mahkamah Konstitusi pun demikian, kewenangan *judicial review* yang diberikan adalah sebagai bentuk penjagaan terhadap konstitusi, hak-hak warga negara dan hak asasi manusia. Oleh sebab itu, tidak seharusnya dibiarkan adanya kebijakan atau undang-undang yang mengikat warga negara sebagai produk yang dihasilkan oleh penguasa negara kemudian tidak dapat diuji/diawasi. Karena sangat mungkin kewenangan membuat peraturan perundang-undangan akan terdapat pelanggaran terhadap konstitusi, hak-hak warga negara dan hak asasi manusia memalui produk undang-undang yang dibuat. Oleh karena itu sepatutnya Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk menguji melakukan *judicial review* undang-undang terhadap UUD 1945.

Merujuk kepada kaidah *fiqh* yang digunakan dalam bidang kajian *Fiqh Siyāsah*, yakni ada sebuah kaidah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالمَصْلَحَةِ

“kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”

Kaidah ini pada dasarnya meletakkan kemaslahatan sebagai ujung dariseluruh kebijakan atau hubungan antara seorang pemimpin dengan rakyat yang dipimpinya. Jika ditarik lebih jauh, pembentukan sebuah negara pun sebenarnya adalah dengan tujuan kemaslahatan bagi umat manusia, baik di dunia maupun di akhirat.

Negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia. Di samping itu, negara juga didirikan untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan satu orang atau golongan terhadap orang atau golongan lain. Negara mempunyai kekuatan dan kekuasaan memaksa agar peraturan-peraturan yang dibuat dapat dipatuhi sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam itu sendiri.

Dalam konteks *judicial review* Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi, terdapat aturan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review*, termasuk juga dengan Undang-undang APBN. Yang mana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Bab III Pasal 10.

Dalam konteks *Fiqh Siyāsah* segala kebijakan untuk mewujudkan kemaslahatan umat, dan segala yang berpotensi menimbulkan mudarat harus di jauhi dan dihindari. Ketika sebuah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya (yakni UUD 1945) dan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional warga atau hak asasi manusia dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudharatan bagi rakyat. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang

tegas dan berani dalam mengambil keputusan yang mengandung kemaslahatan.

Sebagaimana dalam kaidah *Fiqh Siyāsah* yang lain, yakni:

يُقَدَّمُ فِي كُلِّ وَلَايَةٍ مَنْ هُوَ أَقْدَمُ عَلَى الْقِيَامِ بِحُقُوقِهَا وَمَصَالِحِهَا

“didahulukan dalam setiap kekuasaan, orang yang berani menegakkan hak atau kebenaran atau kemaslahatan”

B. Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Terhadap Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-undang adalah salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 24C dan Pasal 7B UUD 1945. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa Mahkamah Konstitusi menyelenggarakan fungsi peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia yang demokratis. Untuk itu, putusan MK bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap, serta mengikat untuk dilaksanakan oleh siapapun, termasuk oleh pejabat tinggi negara.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada MK sebagai lembaga yudikatif, mencerminkan semakin kuatnya prinsip negara hukum (*rechstaat*) dalam UUD 1945 setelah amandemen. Hal ini juga ditegaskan secara fundamental dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa: “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945”. Dengan penegasan pasal tersebut, semakin nyata bahwa Indonesia yang

menganut asas demokrasi dalam sistem ketatanegaraannya yang menyadarkan kepada konstitusi, yaitu UUD 1945. Melalui dua modus fungsi ideal Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi, terwujudnya konstitusionalisme demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi lembaran sejarah baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dari segi hierarki peraturan perundang-undangan, diantara lembaga negara lainnya yang memiliki kewenangan membuat undang-undang, putusan Mahkamah Konstitusi berada lebih tinggi diatas putusan lembaga negara lainnya. Jelas itu karena putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat pertama dan final, tidak dapat dianulir oleh lembaga negara manapun termasuk MPR yang selama ini sebagai lembaga negara tertinggi. Putusan konstitusional Mahkamah Konstitusi, tidak ada lagi yang lebih tinggi yang bisa membanding atau final.

Ini menunjukkan bahwa posisi politik Mahkamah Konstitusi merupakan penggambaran yang bersifat antitesis atau prinsip negara hukum dan demokrasi yang ingin diwujudkan seperti niat dalam UUD 1945 ketika dirumuskan oleh *founding fathers*, karena dalam demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang membuat suatu UU dan mengesahkannya ialah DPR sebagaimana disebutkan didalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

Dimana dalam pengesahan suatu RUU harus berdasar suara terbanyak atas materi yang diundangkan pada suatu RUU.³

Maka dalam penggambaran demokrasi perwakilan Mahkamah Konstitusi yaitu melalui penafsiran dan interpretasi terhadap materi UUD 1945 seakan mereduksi peran DPR sebagai wakil rakyat. Sehingga Mahkamah Konstitusi adalah mekanisme alat kontrol yang dibentuk untuk maksud mengawal dan menjaga agar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi benar-benar dijalankan atau ditegakkan dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan Indonesia sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme yang bercirikan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.⁴

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berpijak pada 4 (empat) pilar fundamental, yakni: pertama, sebagai paham konstitusionalitas yang pada hakekatnya ingin menciptakan terselenggaranya pembatasan kekuasaan secara berimbang oleh penyelenggara negara agar tidak sewenang-wenang; kedua, sebagai instrumen check and balance sehingga tercipta saling kontrol. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, check and balances yang perlu dikedepankan adalah sistem kontrol yudisial. Oleh karena itu kehadiran MK sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman sangat dibutuhkan untuk mewujudkan pelaksanaan check and balances agar tidak terjadi overlapping dalam pelaksanaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan perubahannya.⁵

³ Soimin et al, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2012), 66-67.

⁴ Ibid., 67.

⁵ Sirajuddin et al, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), 163.

Ketiga, menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih sehingga para penyelenggara negara harus memiliki kepekaan terhadap kepentingan rakyat dengan mentaati asas-asas penyelenggaraan negara yang baik dan bersih; keempat, perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) karena kekuasaan yang tidak tersentuh oleh mekanisme kontrol sangat potensial melakukan tindakan sewenang-wenang, oleh karena itu kehadiran MK diharapkan melakukan pengawasan secara mandiri dan obyektif terhadap para penyelenggara negara agar tetap berpijak pada perlindungan dan penghormatan terhadap HAM dan prinsip-prinsip demokrasi.⁶

Keberadaan dan kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman ditegaskan dalam pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”

Selanjutnya Pasal 2 UU MK memperjelas lagi apa yang disebut Pasal 1 angka 1 di atas sebagai berikut:

1. MK merupakan salah satu lembaga negara;
2. Fungsinya melakukan kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
3. Dalam melaksanakan penyelenggaraan peradilan MK sebagai kekuasaan kehakiman adalah merdeka;

⁶ Ibid., 164.

4. Menurut Pasal 3 UU MK, MK sebagai salah satu pelaku dan penyelenggara kekuasaan kehakiman, berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia.

Memang demikian, baik pasal 24C ayat (1) UUD 1945 maupun Pasal 10 ayat (1) UU MK telah mendesain MK sebagai:

“penyelenggara peradilan yang berdiri sendiri, oleh karena itu, tidak perlu dibawahnya diletakkan badan peradilan lain, sehubungan dengan itu, kewenangan peradilan yang diebrikan konstitusi kepada MK dalah bersifat tingkat pertama dan terakhir (first and last instance), dengan demikian putusan yang dijatuhkan MK langsung final (final judgement) atau res judicata, oleh karena itu terhadapnya ditutup segala bentuk upaya hukum apapun”. Desain ini pula yang digariskan pasal 10 ayat (1) UU MK, yurisdiksi MK telah ditentukan secara limitatif atau enumeratif dalam batas bidang hukum maupun peristiwa tertentu.⁷

Berdasarkan penjelasan diatas sudah semestinya juga dilakukan pengujian Pada UU APBN khususnya terhadap mata anggaran yang bersifat umum dan tidak ditegaskan batasannya dalam UUD 1945 biasanya berkaiatan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyebut APBN harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, juga yang berkaiatan dengan kewajiban-kewajiban negara misalnya berkaiatan dengan HAM dan jainan sosial yang ada dalam UUD 1945.

⁷ Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 11-17.

Dalam hal pengujian UU APBN, selama mata anggaran dirasa tidak sesuai dengan yang sudah tertera di UUD 1945, menemukan adanya persoalan ketidakadilan, atau melanggar hak-hak rakyat, Mahkamah Konstitusi bukan menghapus mata anggaran tersebut, tetapi justru menambahkan mata anggaran tersebut agar sesuai dengan UUD 1945 atau tercapainya suatu keadilan. Karena itu, posisi Mahkamah Konstitusi bukan lagi sebagai *negative budgeter* melainkan ada perluasan makna menjadi *positive budgeter*.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam Fungsi Anggaran Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN) dalam Fiqh Siyāsah Dusturiyah diperbolehkan mengingat Dalam konteks *Fiqh Siyāsah* segala kebijakan untuk meweujudkan kemaslahatan umat, dan segala yang berpotensi menimbulkan mudarat harus di jauhi dan dihindari. Ketika sebuah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya (yakni UUD 1945) dan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional warga atau hak asasi manusia dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudaratatan bagi rakyat. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas dan berani dalam mengambil keputusan yang mengandung kemaslahatan seperti dalam kaidah fikih “*didahulukan dalam setiap kekuasaan, orang yang berani menegakkan hak atau kebenaran atau kemaslahatan*”
2. Sudah semestinya juga dilakukan pengujian Pada UU APBN khususnya terhadap mata anggaran yang bersifat umum dan tidak ditegaskan batasannya dalam UUD 1945 biasanya berkaiatan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyebut APBN harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, juga yang berkaiatan dengan kewajiban-kewajiban negara misalnya berkaiatan dengan HAM dan jainan

sosial yang ada dalam UUD 1945. Dalam hal pengujian UU APBN, selama mata anggaran dirasa tidak sesuai dengan yang sudah tertera di UUD 1945, menemukan adanya persoalan ketidakadilan, atau melanggar hak-hak rakyat, Mahkamah Konstitusi bukan menghapus mata anggaran tersebut, tetapi justru menambahkan mata anggaran tersebut agar sesuai dengan UUD 1945 atau tercapainya suatu keadilan. Karena itu, posisi Mahkamah Konstitusi bukan lagi sebagai *negative budgeter* melainkan ada perluasan makna menjadi *positive budgeter*.

B. Saran

Sebagai konsekuensi yuridis terhadap sifat putusan Mahkamah Konstitusi, maka dalam rangka menciptakan kepastian hukum sifat putusan Mahkamah Konstitusi harus tetap dipertahankan. Upaya untuk mengaktualisasikan sifat putusan yang final dan binding Mahkamah Konstitusi terhadap proses legislasi yang baik, maka perlu dilakukan harmonisasi antara rancangan undang-undang yang dibuat khususnya UU APBN yang telah dibuat oleh DPR terhadap UUD 1945.

Ini juga dapat bertujuan untuk meminimalisir permohonan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi serta untuk menjamin keselarasan antara undang-undang yang di buat dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Zaka Firma dan Muhammad Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 9.1 (2018): 79-100.
- Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bahiej, Ahmad. "Sejarah dan Problematika Hukum Pidana Materiel di Indonesia." *Jurnal Sosio-Religia* 5.2 (2006): 1-21.
- Daulay, Ikhsan Rosyada Parluhutan. *Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Djazuli, H.A. *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*. Jakarta: Kencana, 2003.
- Djazuli. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2000.
- Ence, Iriyanto A. Baso. *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*. Makasar: PT Alumni, 2008.
- Ermawan, Afib. "Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Perpu) Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Skripsi--Universitas Muria, Kudus, 2014.
- Fakultas Syari'ah Uin Sunan Ampel. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya, Fakultas Syari'ah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya, 2016.
- Firmansyah Arifin et al. *Lembaga Negara dan Perselisihan Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.
- H.R. Muslim Nomor 3432, *Kitab Syarh Shahih Muslim Nomor 1845 Bab Wajibnya Sabar Dalam Menghadapi Kezhaliman Penguasa*, Aplikasi HaditsSoft.
- Harahap, Yahya. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Hausmaninger, Herbert. *The Austrian Legal Sistem*, Wien, 139 dalam Jimly Asshidiqqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

- Hutasoit, Bolmer Suryadi. "Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (Studi Kritis terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945)". Skripsi--Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Konsepualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Jailani, Imam Amsuri et al. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press, 2011.
- Jindan, Khalid Ibrahim. *Teori Politik Islam Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*. Surabaya: Risalah Gusti, 1995.
- Kelsen, Hans. "Judicial review of legislation: a comparative study of the Austrian and the American constitution." *The Journal of Politics* 4.2 (1942).
- Khadir, Abdul. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya, 2004.
- Lajnah Pentashihan Mushaf Alquran, Aplikasi Alquran Kemenag, 7.
- Lihat Pasal 7 B ayat (3) UUS 1945.
- Lihat Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.
- Madkur, Muhammad Salama. *Al Qadhau Fi Al Islam, Diterjemahkan oleh Imran A.M dengan judul Peradilan Dalam Islam*. Surabaya: PT Bina Ilmu, 1988.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmuud. *Metode Penelitain Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Noeh, H. Zaini Ahmad dan H. Abdul Basit Adnan. *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1983), 29-30.
- Nurboko, Chalid. *Metode Penelitian*. Jakarta: Aksara, 1997.
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.
- Putusan No. 012/PUU-III/2005
- Putusan No. 024/PUU-V/2007
- Putusan No. 026/PUU-III/2005
- Putusan No. 026/PUU-IV/2006
- Putusan No. 13/PUU-VI/2008
- Sirajuddin et al. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.

Soimin dan Mashuriyanto. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2013.

Soimin et al. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2012), 66-67.

Suharsimi, Arikunto. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

Susanto, Mei. “Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”. Skripsi--Universitas Padjajaran, Bandung, 2017.

Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20A ayat (2).

Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A