



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

HUKUM ACARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR

Dr. Wahiduddin Adams, SH., MA.

Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi

Pendahuluan

Sebelumnya, saya ingin menyampaikan bahwa tema diskusi pada hari ini adalah khusus mengenai “hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan”.

Bila saudara-saudara membaca UUD 1945, kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan dimandatkan pada dua lembaga peradilan. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa diantara kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Akan tetapi, karena saat ini saya berada di Mahkamah Konstitusi maka saya ingin menitikberatkan pembahasan hanya pada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian Undang-Undang.

Saya akan membagi pembahasan dalam 3 (tiga) bagian. Pertama saya akan memulai sekilas mengenai kualitas pembentukan UU di Indonesia. Kemudian, dilanjutkan dengan fungsi dari adanya kewenangan MK untuk melakukan pengujian UU. Pada bagian-bagian berikutnya saya akan fokus pada putusan-putusan MK. Saya juga akan mengutip putusan-putusan MK yang ada kaitannya dengan perlindungan hak konstitusional warga penyandang disabilitas

1. Kualitas Pembuatan Undang-Undang

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (1999-2002), memiliki dampak yang signifikan bagi sistem ketatanegaraan di Indonesia, salah satunya adalah dalam penyusunan Undang-Undang.

Ada pergeseran kekuasaan penyusunan Undang-Undang yang sebelumnya dipegang oleh Presiden kini berada ditangan lembaga legislatif (DPR dan DPD). Dalam konteks upaya untuk merealisasikan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan mengedepankan mekanisme *checks and balances*, pergeseran kekuasaan ini merupakan sesuatu yang mesti dilakukan.

Permasalahannya adalah persiapan dan kesiapan lembaga negara untuk memegang amanah ini masih terbilang minim. DPR dan DPD sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang belum memiliki sarana maupun kelengkapan sumber daya layaknya kementerian dibawah Presiden. Sebagai contoh kecil adalah kurangnya SDM yang memiliki jabatan fungsional sebagai “perancang” di DPR dan DPD. Belum lagi penguasaan dalam urusan teknis bila menyangkut penyusunan Rancangan Undang-Undang dibidang teknis, misalnya mengenai perumahan atau pengerjaan jalan raya. Oleh karenanya, DPR dan DPD sangat membutuhkan keberadaan kementerian sebagai pihak yang dianggap mengerti dalam menyusun Rancangan Undang-Undang yang dibutuhkan. Kesimpulannya, meskipun DPR dan DPD memegang kekuasaan legislatif namun keberadaan Pemerintah (Presiden beserta Kementerian) masih sangat dibutuhkan oleh lembaga legislatif.

Saya tidak akan berbicara panjang lebar mengenai pembentukan Undang-Undang, terlebih menilai kualitas dari pembentukan Undang-Undang. Saya akan langsung berbicara mengenai fungsi dan keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam berperan untuk meningkatkan kualitas perundang-undangan, terutama Undang-Undang.

2. Fungsi Pengujian Konstitusional di Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan, salah satunya adalah, untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, atau dalam penyebutan bahwa populer *judicial review* atau bisa juga disebut pengujian konstitusional. Kewenangan untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang ini, dalam pandangan saya, memiliki dua fungsi. *Pertama*, bahwa esensi dari pengujian konstitusional adalah bahwa perkara-perkara konstitusional yang diuji di Mahkamah Konstitusi memiliki pengaruh yang besar bagi kehidupan masyarakat. Konstitusi tidak hanya menjadi dokumen tertulis yang dianggap suci. Yang lebih penting adalah bagaimana agar nilai-nilai konstitusi itu dapat menjadi bagian dari kehidupan masyarakat. Semangat konstitusi menjadi hidup dan dihidupkan oleh masyarakat. Singkatnya, fungsi pengujian konstitusional adalah menghidupkan nilai konstitusi dan konstitusionalisme.

Kedua, dan ini berkaitan erat dengan topik yang kita bicarakan mengenai perbaikan kualitas pembuatan Undang-Undang, adalah bahwa fungsi pengujian konstitusional merupakan ajang untuk harmonisasi peraturan perundang-undangan, terutama dengan nilai-nilai konstitusi. Dalam bahasa Muhammad Yamin, Mahkamah Konstitusi yang dibentuk saat ini adalah untuk melakukan fungsi “pemanding”. Tentu yang dimaksudkan oleh Yamin dahulu tidaklah jauh berbeda dengan apa yang dilakukan sekarang dengan pilihan rasa penggunaan bahasa yang berbeda. “Pemanding” ataupun “pengujian” pada intinya merupakan upaya untuk menimbang kadar yang terkandung dalam norma apakah sesuai dengan parameter konstitusional.

Parameter konstitusional ini kemudian digunakan sebagai alat untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Misalnya, dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 MK telah membuat parameter konstitusional mengenai frasa “hak menguasai negara” sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Penguasaan negara haruslah diartikan sebagai perumusan kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Oleh karenanya, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak haruslah mengandung makna bahwa negara memiliki lima kewenangan tersebut sebagai wujud dari penguasaan negara.

Idealnya, parameter konstitusional yang telah ditetapkan MK ini haruslah tercermin dalam semua peraturan perundang-undangan yang terkait sebagai wujud dari harmonisasi peraturan perundang-undangan baik vertikal maupun horizontal. Kenyataannya tidaklah demikian. Terkadang parameter konstitusional yang telah ditetapkan MK tidaklah dimanfaatkan sebagai alat untuk melakukan harmonisasi kebijakan. Sebagai contoh, berdasarkan putusan nomor 36/PUU-X/2012, MK membubarkan Badan Pelaksana Migas (BP Migas) dengan pertimbangan bahwa lima kewenangan sebagai prinsip penguasaan negara tidak tercermin karena adanya BP Migas. Namun singkat cerita, untuk menindaklanjuti putusan itu, pemerintah membentuk Satuan Kerja Khusus (SKK Migas) yang bersifat sementara (transisional) sampai adanya revisi UU Migas. SKK Migas dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 9 Tahun 2013. Berdasarkan pengamatan para pakar dan ahli, SKK Migas tak ubahnya seperti BP Migas, hanya berganti nama dan dasar pembentukannya. Bila dikaitkan dengan persoalan harmonisasi, tentu hal ini bertentangan. Namun, MK juga tidak bisa melakukan apapun, karena dasar pembentukan BP Migas dan SKK Migas berbeda dan pengujian konstitusionalitas di MK hanya berwenang menguji peraturan perundang-undangan setingkat UU.

3. Karakteristik Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum yang sifatnya *final and binding* sejak diumumkan dalam sidang terbuka untuk umum. Putusan dari peradilan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat *final* demikian tidak mengenal upaya hukum sebagaimana lazim dikenal dalam sistem peradilan biasa. Khusus dalam putusan MK tentang pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 maka sifat putusan tidaklah mutlak. Terhadap putusan MK yang menyatakan permohonan “tidak dapat diterima” maupun yang “menolak permohonan” dibuka kemungkinan untuk dapat diuji kembali oleh pemohon yang berbeda dan atas alasan dan dasar konstitusional yang berbeda. Dengan dibukanya kemungkinan untuk pengujian kembali, majelis hakim akan menghadapi substansi permasalahan konstitusional dalam perspektif yang berbeda pula, meskipun materi ayat, pasal dan bagian undang-undang yang diuji sama. Sehingga, dimungkinkan bahwa putusan yang dijatuhkan juga akan berbeda dari yang sebelumnya.

Dalam putusan hakim di Peradilan Umum yang merupakan forum penyelesaian sengketa kepentingan individu yang bersifat keperdataan atau proses pidana melibatkan adu argumentasi antara penuntut umum dan terdakwa menyangkut dua pihak yang bersengketa secara berlawanan. Dengan demikian, putusan hakim demikian hanya menyangkut dan mengikat diantara pihak yang berperkara saja (*tussen partijen*). Berbeda halnya dengan Putusan MK yang menguji satu undang-undang yang mengikat seluruh warga negara maupun penyelenggara negara memiliki daya laku yang bersifat umum. Jika MK membatalkan satu materi, ayat, pasal dan/atau muatan undang-undang, maka putusan tersebut berlaku untuk umum (*erga omnes*) yang akibat hukumnya juga berpengaruh bagi seluruh warga negara termasuk penyelenggara negara. Akibat hukum putusan demikian lahir sejak putusan diumumkan atau diucapkan oleh Majelis Mahkamah Konstitusi di depan sidang yang terbuka untuk umum.

4. Implementasi Putusan MK

Putusan MK dalam pengujian UU terhadap UUD 1945 adalah wujud dan bentuk *judicial control* dalam mekanisme *cheks and balances* diantara cabang kekuasaan negara. Lebih khusus, bentuk pengawasan ini adalah mekanisme *checks and balances* dari kekuasaan kehakiman terhadap kekuasaan legislatif atau pembuatan undang-undang. Mekanisme pengawasan yang dilakukan didasarkan pada penyelarasan terhadap konstitusi sebagai hukum

dasar dan hukum tertinggi yang menjadi sumber legitimasi aturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, baik atas perintah UUD 1945 maupun sebagai penjabaran dan pelaksanaannya.

Supremasi Konstitusi yang ditegakkan oleh MK melalui kewenangan uji materil terhadap UU yang dihasilkan legislatif adalah untuk menjamin bahwa UU yang dihasilkan tersebut sesuai dengan UUD. Secara tegas UUD 1945 memberi kewenangan tersebut kepada MK dalam kerangka pembagian kekuasaan (*separation of powers*). Jika MK menyatakan suatu UU tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat atau batal, maka hal itu dilakukan bukan sebagai indikasi superioritas MK terhadap cabang kekuasaan legislatif. MK bukanlah *superbody*. Pembatalan keberlakuan UU yang dilakukan MK melalui putusnya semata hanyalah melaksanakan mandat yang diberikan oleh Konstitusi padanya. Sejatinya, yang mengawasi dan mengukur konstitusionalitas tiap produk legislatif adalah UUD itu sendiri. Tetapi, setiap kewenangan yang dimiliki oleh jabatan (*ambt*) hanya bisa digerakkan melalui pejabatnya (*ambtdrager*) sendiri yang akan mengaplikasikan kewenangan yang statis tersebut dalam satu dinamika kehidupan dan penyelenggaraan negara.

Persoalannya, ketika MK telah menjatuhkan putusan, apakah dengan sendirinya putusan tersebut akan terlaksana atau harus ada satu proses yang mengikutinya? Sudah jelas, satu perubahan keadaan hukum melalui putusan yang bersifat *declaratoir* dan *constitutief* membutuhkan tindak lanjut atau mekanisme pelaksanaan. Akan tetapi, MK tidak memiliki aparat dan kelengkapan apapun untuk menjamin penegakkan keputusannya. Tidak ada polisi, juru sita atau instrumen lain yang dimiliki MK untuk melaksanakan apapun yang diputuskan. Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, di negara-negara lain pun mengalami hal yang serupa. Adalah benar pernyataan Alexander Hamilton dalam *the Federalist Paper* yang mengatakan bahwa kekuasaan kehakiman (peradilan) adalah cabang kekuasaan yang paling lemah karena tidak dibekali senjata maupun anggaran. (*the least dangerous power, with no purse nor sword*). MK bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ lain, apakah putusan-putusannya diterima dan apakah mereka siap untuk mematuhi.

Addresat (pihak yang berkepentingan atau dialamatkan [dalam] putusan MK) untuk melaksanakan putusan tersebut meliputi DPR dan Pemerintah yang masing-masing berwenang untuk mengajukan rancangan revisi UU yang dibatalkan tersebut. Pemerintah, termasuk pemerintah daerah juga memiliki kewajiban konstitusional karena terikat dengan putusan MK.

Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan satu UU sebagaimana telah berubah oleh putusan MK maupun Pemerintah Daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan UU memiliki kewajiban konstitusional untuk melakukan penyesuaian dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Demikian pula DPR sebagai organ yang mempunyai fungsi legislasi bersama dengan Pemerintah. Selain itu, Hakim Pengadilan juga terikat untuk melaksanakan putusan MK ketika UU yang telah dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, dan dengan keadaan hukum yang baru tersebut hakim terikat untuk menerapkannya pada kasus yang dihadapinya untuk diputus.

5. Jenis Putusan MK

Putusan MK tidak hanya menolak, mengabulkan atau menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Ada pula model putusan yang disebut “konstitusional bersyarat”. Putusan ini pertama kali dimuat pada bagian amar putusan yakni dalam Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008. MK dalam amar putusannya menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tetap konstitusional sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakilinya. Putusan-putusan MK yang dapat dikategorikan sebagai konstitusional bersyarat, yaitu Putusan Nomor 147/PUU-VII/2009; Putusan Nomor 147/PUU-VII/2009; Putusan Nomor 49/PUU-VIII/2010; Putusan Nomor 115/PUU-VII/2009.

Selain itu, MK dalam sejumlah putusannya telah membuat terobosan hukum yakni dengan membuat norma baru. Putusan-putusan MK yang membuat atau merumuskan norma baru, yakni Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 ihwal calon perseorangan dalam pilkada; Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009 mengenai penggunaan KPT dan Paspor dalam Pemilu; Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 tentang perhitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi Parpol peserta pemilu; Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 bertanggal 18 Maret 2010 perihal proses pemilihan anggota Panwaslu Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi dan Kabupaten/Kota; dan, Putusan Nomor 34/PUU-X/2012 bertanggal 25 September 2012 batas usia pensiun jenjang jabatan fungsional kepaniteraan MK. Yang paling mutakhir adalah putusan nomor 21/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa yang termasuk obyek praperadilan adalah penetapan tersangka, pengeledahan dan penyitaan.

Berbeda dengan model putusan lainnya, model putusan yang merumuskan norma baru didasarkan suatu keadaan tertentu dan dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Dengan

demikian ada problem implementasi jika putusan MK hanya menyatakan suatu norma bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan timbul kekosongan norma sementara norma tersebut sedang, akan, bahkan telah diimplementasikan namun menimbulkan persoalan konstitusional terutama dalam penerapannya. Oleh karena itu MK dalam putusannya kemudian merumuskan norma baru untuk mengatasi inkonstitusionalitas penerapan norma tersebut. Rumusan norma baru tersebut pada dasarnya bersifat sementara, nantinya norma baru tersebut akan diambil-alih dalam pembentukan atau revisi undang-undang terkait.

Sayangnya, dalam kaitannya dengan perlindungan hak warga negara dengan penyandang disabilitas, MK hanya pernah memutus satu perkara yang mengenai perlindungan hak pilih bagi warga dengan disabilitas mental. Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 (tentang Pemilu Kepala Daerah) menyatakan bahwa “Pemilih yang terdaftar adalah yang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya”. Ketentuan tersebut dianggap menghilangkan hak memilih seorang warga negara, padahal kondisi terganggu jiwa atau ingatannya bukan merupakan kondisi yang permanen. Selain itu, kriteria gangguan jiwa atau ingatan yang dimaksud dalam Pasal tersebut tidak jelas. Gangguan jiwa atau ingatan memiliki dimensi yang luas, yang tidak selalu berakibat pada ketidakcakapan memilih dalam pemilihan umum. Negara, melalui instrumen UU, seharusnya melakukan upaya untuk menjamin dan memastikan agar semua warga negara memiliki aksesibilitas yang baik untuk menggunakan hak memilihnya. Upaya itu harus dilakukan dengan mengatasi segala hambatan warga negara untuk berpartisipasi menggunakan hak memilihnya, termasuk warga negara dengan disabilitas mental.

MK mengeluarkan Putusan Nomor 135/PUU-XIII/2015 yang mengabulkan sebagian permohonan. MK menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “terganggu jiwa/ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”.

Penutup

Dalam rangka harmonisasi Undang-Undang, Putusan MK hanya akan efektif bila pihak-pihak yang terikat untuk menindaklanjuti putusan menghormati putusan tersebut. Penghormatan untuk menindaklanjuti putusan MK oleh *addresat* haruslah dilandasi dengan semangat

konstitusionalisme untuk menegakkan dan menjalankan UUD secara (dengan meminjam istilah yang digembor-gemborkan oleh Orde Baru) “murni dan konsekuen”.

Mahkamah Konstitusi, secara sadar, menginsyafi bahwa mandat konstitusional yang dibebankan kepadanya tidaklah ringan. Belum adanya pemahaman yang sama diantara para penyelenggara negara mengenai keberadaan MK, sifat putusan MK, serta bagaimana menindaklanjuti putusan MK menjadi kendala tersendiri. Selain itu, belum terbangunnya sistem yang mapan untuk mendudukkan putusan MK dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan juga menjadi problematika tambahan. Masih terbentang jalan yang panjang untuk menyelesaikan persoalan ini. Tidak hanya dibutuhkan satu-dua periode pemerintahan untuk menyelesaikannya, terlebih lagi mengharap persoalan ini selesai dalam sekejap. Penyebarluasan dan penyerataan informasi menjadi tulang punggung dalam rangka proses penyempurnaan sistem peraturan perundang-undangan.

Namun demikian, wacana dan kontroversi atas putusan MK adalah penanda bahwa kehidupan demokrasi konstitusional dibangun atas dasar jaminan kebebasan hak warga negara yang kokoh. Polemik bisa diartikan sebagai suatu yang positif. Yang dibutuhkan adalah penanganan polemik secara baik. Dan arah yang kita lalui dan tempuh sudah jelas. Yang dibutuhkan adalah kesabaran untuk melaluinya.
