

MAHKAMAH KONSTITUSI

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI

Dr. Fajar Laksono Suroso¹

Pendahuluan

Guna membantu para peserta mendapatkan pemahaman secara baik dan lengkap mengenai Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI, materi ini disistematisasi ke dalam tiga sub-judul, yaitu: (i) Gagasan *Judicial Review*², (ii) Institusionalisasi Peradilan Konstitusi, dan (iii) MK Indonesia: Sejarah, Posisi, dan Kewenangan.

Dalam penelusuran pustaka mengenai peradilan konstitusi, utamanya dalam Mahkamah Konstitusi (MK), sekurang-kurangnya terdapat dua hal berkaitan dengan kesejarahan yang semestinya tidak luput pembahasan. Kedua hal tersebut ialah (a) mengenai gagasan pengujian undang-undang oleh lembaga pengadilan yang mula pertama dipraktikkan oleh *Supreme Court* Amerika Serikat dalam perkara *Marbury vs Madison*, dan (b) institusionalisasi peradilan konstitusi yang menjadi insititusi tersendiri atau terpisah dari *supreme court* yang awali dengan dibentuknya MK Austria. Dengan kata lain, putusan kasus *Marbury vs Madison* melahirkan istilah *judicial review* dan mekanisme peradilan konstitusi, sementara Hans Kelsen merintis pelembagaan *judicial review*.

Gagasan *Judicial Review*

Sejarah MK tidak dapat dilepaskan dari gagasan *judicial review* yang untuk kali pertama dipraktikkan dalam putusan *Supreme Court* Amerika Serikat pada dalam perkara *Marbury vs Madison* di tahun 1803.³ Putusan tersebut diwarnai dukungan dan

¹ Kepala Bidang Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Juru Bicara Mahkamah Konstitusi.

²*Judicial review* sesungguhnya merupakan istilah teknis khas hukum tata negara Amerika Serikat yang berarti wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan konstitusi, lihat Jerome A. Barron and C. Thomas S., *Constitutional Law*, St. Paul Menn-West Publishing Co., 1986, halaman 4-5. Dalam perkembangannya, *judicial review* secara umum dipahami sebagai pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma, dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konpress, 2008), hal. 1-2.

³ Waktu itu, *Supreme Court* Amerika Serikat di bawah *Chief Justice* John Marshall menerapkan hak menguji undang-undang dalam perkara yang dipicu oleh peristiwa pengangkatan hakim-hakim baru di tengah malam, atau kemudian disebut dengan *the midnight judges*, oleh presiden lama, John Adams menjelang serah terima jabatan kepada presiden terpilih, Thomas Jefferson. Pengangkatan itu memicu kemarahan William Marbury salah seorang hakim baru karena keberatan tatkala surat pengangkatannya selaku hakim tidak diberikan oleh *Secretary of State*, James Madison, berdasarkan perintah Presiden Thomas Jefferson. Pemerintah bermaksud membatalkan pengangkatan hakim-hakim baru itu. *William Marbury* memohonkan kepada *Supreme Court* agar mengeluarkan *Writ of Mandamus* guna memerintahkan *Secretary of State*, James Madison, segera menyerahkan surat pengangkatan dirinya. Majelis Hakim Agung di bawah *Chief*

penolakan.⁴ Kritik tajam misalnya disampaikan oleh Charles L. Black, walaupun, Bernard Schwartz menempatkan putusan tersebut sebagai putusan hakim terbaik sepanjang sejarah penegakan hukum di Amerika Serikat.⁵ Black menyatakan fungsi utama pengadilan adalah memberikan keabsahan (*validation*), bukan membatalkan keabsahan (*invalidation*) undang-undang yang dibuat kekuasaan negara. Lino A. Graglia menyebut fungsi hakim hanyalah menjalankan hukum (*to apply the law*) bukan membuat hukum (*not to make the law*).⁶ Karenanya pula, Logemann menyatakan bahwa hakim harus tunduk pada kehendak para pembuat undang-undang. Sebagai corong atau pelaksana undang-undang, mustahil hakim dapat menghapuskan suatu undang-undang.⁷

Berlawanan dengan kritik tersebut, *judicial review* justru dianggap sangat rasional. Henry Steele Commager memberikan argumen mengapa seorang hakim layak menghapuskan suatu peraturan perundang-undangan produk legislatif. Menurut Commager, hal yang tidak dapat dipungkiri ialah para hakim lebih berpengetahuan dalam bidang hukum dibandingkan para anggota legislatif, apalagi eksekutif.⁸ Sementara, Alan Brewer-Cariras, *judicial review* merupakan *controle juridictionale* yakni bentuk pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif.⁹

Meskipun mengundang kontroversi, gagasan *judicial review* pada akhirnya diterima sebagai keniscayaan dalam praktik di berbagai negara demokrasi modern di dunia yang menganut prinsip supremasi konstitusi.

Institusionalisasi Peradilan Konstitusi

Secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen (1881-1973), pakar konstitusi *University of Vienna*,

Justice John Marshall memutus perkara dimaksud dengan melakukan *judicial review* terhadap undang-undang yang dipandang bertentangan dengan konstitusi. John Marshall mengemukakan tiga alasan dibolehkannya MA melakukan *judicial review*. **Pertama**, hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi. **Kedua**, Konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada lembaga pengujian terhadap peraturan di bawahnya agar Konstitusi tidak diselewengkan. **Ketiga**, hakim tidak boleh menolak perkara. Inilah kasus pertama yang putusannya mengundang kontroversi secara luas sekaligus melahirkan ide besar dalam sejarah hukum dan peradilan, yakni mekanisme peradilan konstitusi.

⁴James Bradley Thayer, "Sumber dan Ruang Lingkup Doktrin Hukum Konstitusional Amerika", dalam Leonard W. Levy (Editor), *Judicial Review, Sejarah Kelahiran, Wewenang dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi* (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2005) hal. 58.

⁵Bernard Schwartz, *A Book of Legal Lists- The Best and Worst in American Law*, (New York, USA: Oxford University Press, 1997), hal. 5. Karena sangat fenomenal, putusan ini disebut dengan istilah-istilah bermacam-macam, seperti 'a landmark decision' atau 'the most brilliant innovation'. Bahkan sebagai "the single most important decision in American Constitutional Law", dalam Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law & Business, New York, 1997, hal.36.

⁶Lino A Graglia, *How the Constitution Disappeared*, dalam Jack N. Rakove (edt), *Interpreting the Constitution* (Boston: Northeastern University Press, 1990), hal. 35.

⁷Bandingkan dengan Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum* (Bandung: Penerbit Alumni, 2000), hal. 8.

⁸Henry Steele Commager, *Judicial Review dan Demokrasi*, dalam Leonard W. Levy (Editor), *Judicial Review...op. cit.* hal. 89.

⁹ Alan R. Brewer-Cariras, *Judicial Review in Comparison Law*, (Cambridge: University Press Cambridge, 1989), hal. 84.

Austria. Salah satu teori Kelsen yang paling terkenal ialah *the Stufen Theory*. Pada intinya teori tersebut menyatakan norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seharusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹⁰

Berdasarkan teori Kelsen, suatu peraturan perundang-undangan itu selalu berdasarkan dan bersumber pada peraturan yang ada di atasnya, tetapi ke bawah menjadi sumber dan menjadi dasar bagi peraturan yang lebih rendah dari padanya. Dengan demikian, apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.¹¹

Norma yang berjenjang membuka kemungkinan terjadinya konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah, termasuk dalam hal ini antara undang-undang dengan konstitusi. Pertentangan demikian inilah yang dinamakan problem inkonstitusionalitas undang-undang. Suatu undang-undang menurut Kelsen, dapat diberlakukan jika berdasarkan dan sesuai dengan ketentuan konstitusi. Begitu juga sebaliknya, undang-undang tidak boleh berlaku jika terbukti bertentangan dengan konstitusi. Oleh karenanya, menurut Kelsen, diperlukan lembaga tersendiri, yakni peradilan konstitusi (*constitutional court*), yang berfungsi menyelesaikan problem inkonstitusionalitas undang-undang.

Gagasan tersebut diajukan Kelsen ketika menjadi anggota lembaga pembaharu Konstitusi Austria (*Chancelery*) pada tahun 1919–1920. Ide pembentukan *constitutional court* diterima dan diadopsikan ke dalam Konstitusi Austria pada 1 Oktober 1920. Maka, terbentuklah *constitutional court* sebagai institusi yang berdiri sendiri, terpisah dari Mahkamah Agung. *Constitutional court* tersebut diberi kewenangan oleh konstitusi untuk melakukan *constitutional judicial review*. Maksudnya, MK Austria sebagai peradilan konstitusi dapat menguji konstitusionalitas undang-undang dengan dasar pengujian UUD. Dalam referensi ilmu hukum tata negara, MK Austria tersebut dipercaya menjadi MK pertama yang dibentuk di dunia.

Dalam perkembangan, pembentukan *constitutional court* disambut antusias oleh negara-negara di berbagai kawasan dunia. Di negara-negara yang pernah mengalami krisis konstitusional dan sedang bergerak dari otoritarian ke demokrasi menjadikan MK sebagai institusi yang harus diadakan dalam proses perubahan tersebut. Di negara-negara

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisus, 2007), hal. 25.

¹¹*Ibid.*

demokrasi baru di kawasan Amerika Tengah, Amerika Selatan, dan bekas negara komunis di Eropa Timur, pembentukan MK menjadi simbol pembebasan diri dari ikatan kekuasaan rezim lama. Dalam konteks tersebut, MK diposisikan sebagai bagian dari paket reformasi politik dan reformasi konstitusi di negara bersangkutan. Indonesia merupakan salah satu contoh negara dimana MK dibentuk pasca rezim Orde Baru yang ide pembentukannya muncul dan disepakati di tengah-tengah proses perubahan UUD 1945.

MK Indonesia: Sejarah, Posisi, dan Kewenangan

a. Sejarah dan Tujuan Pembentukan

Gagasan mengenai pembentukan MK di Indonesia, telah muncul sebelum Indonesia merdeka. Dalam sidang BPUPK, Muhammad Yamin, mengusulkan bahwa seharusnya Balai Agung (atau Mahkamah Agung) diberi wewenang untuk "membanding" undang-undang. Namun, usulan itu disanggah Soepomo. Ada dua alasan menurut Soepomo, *pertama*, UUD yang sedang disusun tidak menganut paham Trias Politika (pemisahan kekuasaan), melainkan konsep pembagian kekuasaan. Selain itu kata Soepomo, tugas hakim hanyalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang. Kewenangan hakim menguji undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). *Kedua*, jumlah sarjana hukum belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai pengujian undang-undang. Diskusi tidak berlanjut, karena Yamin kemudian meminta pembicaraan soal 'membanding' undang-undang ditunda. Pada akhirnya, ketika rancangandisahkan sebagai UUD 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945, gagasan mengenai pengujian UU terhadap UUD tidak diakomodir.

Beberapa dekade setelah itu, gagasan Yamin tersebut dimunculkan kembali pada proses amandemen UUD 1945. Ide pembentukan MK mengemuka pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), pada Maret-April tahun 2000. Mulanya, gagasan yang berkembang saat itu, MK akan ditempatkan dalam lingkungan MA, dengan kewenangan melakukan uji materil atas undang-undang, memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang serta kewenangan lain yang diberikan undang-undang. Usulan alternatif lainnya, agar MK diberi kewenangan memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antarlembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Setelah melewati perdebatan, akhirnya sejarah MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai, tepatnya setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B pada 9 November 2001. MK dihadirkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai konsekuensi dari kehendak untuk mewujudkan negara demokrasi berdasarkan hukum dan negara hukum yang demokratis di bawah doktrin supremasi konstitusi. Di samping itu, MK dipandang sebagai kebutuhan

mendasar bagi perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia dan hak hak konstitusional warga negara.

b. Posisi MK dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Melihat posisi MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia haruslah terlebih dahulu melihat perubahan sistem ketatanegaraan yang berlaku dalam UUD 1945 setelah perubahan. Hasil Perubahan UUD 1945 telah mengakibatkan berubahnya struktur dan mekanisme kerja lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang dianut sebelumnya, lembaga-lembaga negara disusun secara vertikal hirarkis dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berada pada puncak struktur sebagai lembaga tertinggi negara. Di bawahnya terdapat sejumlah lembaga negara, yakni presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.

Dalam susunan tersebut, MPR merupakan lembaga tertinggi negara karena dikonstruksi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Keanggotaan MPR itu terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang diatur dengan undang-undang. Oleh karena MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat, maka memiliki kekuasaan yang hampir tak terbatas sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, MPR merupakan sumber dari seluruh kekuasaan di dalam Negara yang kemudian kekuasaan itu didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya, yakni Presiden, DPR, DPA, MA, dan BPK. Sistem ketatanegaraan semacam ini menganut supremasi MPR dengan sistem pembagian kekuasaan (*division of power*). Dengan kekuasaan sebesar itu, MPR memungkinkan untuk berada di atas Undang-Undang Dasar atau bahkan sama dengan negara itu sendiri.

Setelah Perubahan UUD 1945, sistem tersebut mengalami pergeseran secara fundamental. Tidak terdapat lagi kualifikasi lembaga-lembaga negara ke dalam lembaga tertinggi dan tinggi negara. Sistem *division of power* (pembagian kekuasaan) digantikan oleh *separation of power* (pemisahan kekuasaan). Konsekuensinya, semua lembaga negara berada dalam kedudukan yang setara atau sederajat. Lembaga-lembaga negara memperoleh kewenangan berdasarkan UUD dan pada saat bersamaan kewenangannya dibatasi oleh UUD. Di dalam Perubahan UUD 1945 yang, kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada satu lembaga melainkan oleh UUD. Kedaulatan sekarang tidak terpusat melainkan disebar kepada lembaga-lembaga negara yang ada (*horizontal-fungsional*). Paham semacam inilah yang sekarang dianut di Indonesia.

c. Fungsi dan Kewenangan MK

Fungsi dan peran terpenting MK sebagaimana gagasan pembentukan MK di berbagai negara ialah menjaga konstitusi. MK dibentuk dengan fungsi untuk menjamin agar tidak ada undang-undang tidak keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstitusional warga terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstitusionalitasnya. Secara konstitusional, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memberikan lima kewenangan kepada MK, empat diantaranya dirumuskan sebagai kewenangan dan satu dirumuskan dengan kewajiban. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- 1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD
- 3) Memutus pembubaran partai politik
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum
- 5) Wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD

Di samping lima kewenangan tersebut, sekarang ini MK diberikan kewenangan tambahan berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 untuk memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah secara serentak. Padahal seperti diketahui, Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 telah ‘mengeluarkan’ kewenangan mengadili perselisihan hasil pilkada dari MK. Putusan tersebut bukan hanya mengakhiri kewenangan MK memutus perselisihan hasil pilkada, melainkan menjadi tonggak bagi purifikasi kewenangan MK yang telah ditentukan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. MK merupakan organ konstitusional, bukan organ undang-undang sehingga kewenangan MK merupakan atribusi langsung dari UUD 1945, bukan diberikan oleh undang-undang. Dalam putusan MK dalam perkara pilkada serentak tahun 2015, dinyatakan dengan jelas bahwa (a) kewenangan MK mengadili perselisihan hasil pilkada serentak merupakan kewenangan yang bersifat non-permanen dan transisional sampai dengan dibentuknya badan peradilan khusus. Tatkala “badan peradilan khusus” nantinya resmi dibentuk, seketika itu pula kewenangan MK tersebut berakhir; (b) kewenangan memeriksa dan mengadili perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota merupakan kewenangan tambahan, karena dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya disebutkan lima kewenangan saja.

Daftar Bacaan

- Alan R. Brewer-Cariras, *Judicial Review in Comparison Law*, University Press Cambridge, Cambridge, 1989.
- Bernard Schwartz, *A Book of Legal Lists- The Best and Worst in American Law*, (New York, USA: Oxford University Press, 1997.
- Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law & Business, New York, 1997.
- Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Leonard W. Levy (Editor), *Judicial Review, Sejarah Kelahiran, Wewenang dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2005.
- Jerome A. Barron and C. Thomas S., *Constitutional Law*, St. Paul Menn-West Publishing Co., 1986.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*,Konpress, Jakarta, 2008.
- Lino A Graglia, *How the Constitution Disappeared*, dalam Jack N. Rakove (ed), *Interpreting the Constitution*, Boston: Northeastern University Press, 1990.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisus, Yogyakarta, 2007.
- Tim Penulis, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*,Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2010.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000.