

Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*

Dr. Mardian Wibowo, S.H., M.Si.
Kepaniteraan dan Setjen MKRI
email: mardian_w@yahoo.com

A. Sistem Ketatanegaraan Berdasar UUD 1945

A.1. Sistem Hukum dan Perubahan UUD 1945

Sistem adalah “perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya; metode”.¹ Berdasarkan pada pengertian sistem demikian, istilah sistem ketatanegaraan kurang lebih dapat dimaknai sebagai susunan berbagai perangkat unsur yang saling berkaitan membentuk struktur organisasi negara.

Adapun hukum dapat dimaknai dalam dua besaran pengertian, yaitu i) sebuah sistem atau kumpulan peraturan tertulis dan baku yang mengikat masyarakat dan ditegakkan oleh otoritas tertentu; atau ii) sebagai sebuah sistem berpikir dan berperilaku (atau lebih luas sebagai sistem budaya) dari masyarakat tertentu.

Lawrence M. Friedman mengemukakan teorinya tentang tiga lapisan hukum dalam masyarakat, yaitu i) substansi hukum; ii) struktur -fisik- hukum; dan iii) budaya hukum. Substansi hukum, menurut Friedman, adalah isi dari peraturan perundang-undangan baik itu tertulis (sebagaimana sistem *civil law*) atau tidak tertulis (sebagaimana sistem *common law*) yang coba diberlakukan.

Struktur fisik hukum menurut Friedman lebih berupa lembaga-lembaga atau institusi-institusi yang diinginkan dan kemudian dibentuk oleh substansi hukum, yang ketika lembaga-lembaga maupun institusi-institusi tersebut telah dibentuk dapat dibayangkan untuk dirangkai sehingga membentuk suatu struktur atau jejaring atau “bangunan” dimana hukum dapat bekerja. Sementara budaya hukum menurut Friedman adalah kondisi ketika peraturan-peraturan atau substansi hukum telah terinternalisasi, diterima oleh masyarakat, mengendalikan cara berpikir masyarakat, serta mengarahkan tindakan-tindakan masyarakat.²

Dari pemahaman sistem hukum seperti diuraikan di atas, bagian utama struktur hukum ketatanegaraan RI dapat ditemukan dalam naskah undang-undang dasar atau

*) makalah disampaikan dalam kegiatan “Bimbingan Teknis Hukum Acara Penyelesaian Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara Serentak Tahun 2018 bagi KPU, KPUD, dan KIP Angkatan II” di Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi MKRI, Bogor, 10 April 2018.

¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sistem> diakses Selasa, 3 Oktober 2017.

² Lihat Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (judul asli *The Legal Science: A Social Science Perspective*), Cetakan Keempat, (Bandung: Nusamedia, 2011), terutama Bab VIII mengenai Kultur Hukum.

konstitusi yang menyebutkan keberadaan lembaga-lembaga negara dan/atau kewenangannya, serta posisi atau hubungannya secara relatif terhadap lembaga negara yang lain. Sejak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, terdapat empat undang-undang dasar yang diberlakukan dalam lima periode. Berikut ini masing-masing ragam undang-undang dasar yang diberlakukan serta periode pemberlakuannya:

1) UUD 1945 (berlaku 1945-1949)

Proklamasi 17 Agustus 1945 adalah tonggak yang menandai terjadinya revolusi hukum di Indonesia. Revolusi hukum yang terjadi berupa i) peralihan dari sistem hukum kolonialisme dan imperialisme yang antara lain diterapkan oleh Belanda dan Jepang, serta ii) lahirnya negara hukum baru yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dirumuskan oleh *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan kemudian disahkan sebagai undang-undang dasar negara Indonesia pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 18 Agustus 1945, atau sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945.³

2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat (berlaku 1949-1950)

Republik Indonesia Serikat⁴ berdiri pada 27 Desember 1949 sebagai hasil perundingan antara Indonesia, *Bijeenkomst voor Federaal Overleg (B.F.O)*, Belanda, dan Komisi PBB untuk Indonesia, pada 23 Agustus hingga 2 November 1949 di Den Haag yang lebih dikenal sebagai Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*).⁵ Setelah KMB, konstitusi yang berlaku di Negara Republik Indonesia Serikat bukan lagi UUD 1945 melainkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

3) UUD Sementara (berlaku 1950-1959)

Pada 17 Agustus 1950 Republik Indonesia Serikat berubah kembali menjadi negara republik-kesatuan seperti bentuk pada era 1945-1949. Perubahan bentuk ini diiringi dengan perubahan konstitusi dari semula Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS). Terjadi sebuah perubahan fundamental

³ Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm. 19 dan hlm. 37.

⁴ Republik Indonesia Serikat terdiri dari negara-negara bagian, yaitu i) Negara Republik Indonesia; ii) Negara Indonesia Timur; iii) Negara Pasundan; iv) Negara Jawa Timur; v) Negara Madura; vi) Negara Sumatera Timur; dan vii) Negara Sumatera Selatan.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: MKRI dan PSHTN FH UI, 2004), hlm.36-37.

dalam hal bentuk dan kedaulatan negara, yaitu dari bentuk negara serikat menjadi negara republik-kesatuan.

4) UUD 1945 (berlaku 1959-1999)

Pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan sebuah Dekrit Presiden, yang diperkuat dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945, pada pokoknya menyatakan tiga hal, yaitu Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang i) menetapkan pembubaran Konstituante; ii) Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara; iii) Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

5) UUD 1945 (berlaku 1999-sekarang)

Secara berurutan, yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat UUD 1945 yang dilakukan tahun 1999 hingga tahun 2002 menurut Jimly Asshiddiqie sebenarnya telah mengubah sama sekali UUD 1945 menjadi konstitusi yang baru karena banyaknya perubahan pada ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang lama.⁶ Melihat bahwa ketentuan UUD 1945 yang diubah (ditambahkan) lebih banyak dari ketentuan yang tidak diubah, sebenarnya ketimbang menyebut hal tersebut sebagai “Perubahan UUD 1945” akan lebih tepat jika UUD 1945 yang sekarang disebut sebagai konstitusi baru yang masih memberlakukan beberapa ketentuan konstitusi lama.

Baik UUD 1945 (sebelum perubahan), Konstitusi RIS, maupun UUDS 1950, tidak menyebut adanya sebuah lembaga pengadilan yang bertugas menguji konstitusionalitas suatu undang-undang.⁷ Keberadaan Mahkamah Konstitusi baru dirumuskan dalam naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan oleh ST MPR Tahun 2001, yaitu pada Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C.

⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *Ibid.*, hlm.49.

⁷ Muhammad Yamin dalam masa Sidang II BPUPK tanggal 11 Juli 1945 pernah mengusulkan agar negara Indonesia membentuk suatu Balai Agung atau Mahkamah Tinggi yang bertugas selain menjalankan fungsi kehakiman juga melakukan pengujian undang-undang terhadap hukum adat, hukum syariah, dan Undang-Undang Dasar. Namun gagasan ini tidak cukup mendapat sambutan, bahkan ditolak oleh Soepomo, sehingga tidak muncul dalam rumusan akhir UUD 1945. Lihat Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm. 16-19.

Pasal 24 UUD 1945 menyatakan,

- (1) *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*
- (2) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*
- (3) *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*

Pasal 24C UUD 1945 menyatakan,

- (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*
- (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*
- (3) *Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.*
- (4) *Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.*
- (5) *Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.*
- (6) *Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.*

Momentum dicantumkan nama lembaga Mahkamah Konstitusi, beserta kewenangan dan kewajiban, di dalam UUD 1945 telah mengubah sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah norma konstitusi muncul pada tahun 2001, dan sebagai sebuah lembaga negara lahir dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 13 Agustus 2003.

Dengan merujuk pada Friedman, perubahan sistem hukum demikian terjadi pada struktur hukum dan substansi hukum.⁸ Struktur kelembagaan negara yang semula tidak mengenal adanya lembaga negara sekarang memiliki “anggota” berupa pengadilan konstitusi yang bernama Mahkamah Konstitusi.

Perubahan juga terjadi di tingkat substansi hukum. Hal ini berkait dengan kewenangan dan kewajiban MK yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan RI. Kewenangan dan kewajiban yang baru dikenal bersamaan dengan adanya MK adalah i) menguji undang-undang terhadap UUD 1945; ii) menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara; iii) memutus permohonan pembubaran partai politik; iv) memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum; dan v) memutus dugaan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

A.2. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan yang dijalankan di Indonesia adalah presidensial. Hal demikian didasarkan terutama pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Ciri pemerintahan presidensial antara lain adalah hanya ada satu pemegang kekuasaan eksekutif. Atau dengan kata lain tidak dipisahkan antara kedudukan kepala negara (*head of state*) dengan kedudukan kepala pemerintahan (*chief executive*). Ciri yang lain adalah kepala negara (yang sekaligus adalah kepala pemerintahan) tidak bertanggung jawab kepada parlemen.⁹ Dalam konteks negara Republik Indonesia, Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, sedangkan parlemen adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI. Hubungan Presiden dengan DPR bukanlah hubungan dimana Presiden bertanggung jawab kepada DPR, melainkan hubungan *checks and balances*, yaitu hubungan saling mengawasi atau mengontrol.

Sumber kewenangan Presiden dapat dirujuk dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden memegang dan melaksanakan kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD. Artinya kewenangan pemerintahan Presiden diperoleh dari UUD 1945 dan karenanya dalam menjalankan pemerintahan harus selalu dalam koridor UUD 1945.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Jika ketentuan *a quo* dikaitkan

⁸ Perubahan di tingkat budaya hukum tidak akan dibicarakan dalam makalah ini mengingat cakupan budaya hukum yang sangat luas, sehingga perlu penelitian yang lebih mendalam untuk mengetahui serta memahami perubahan budaya hukum yang disebabkan adanya MK. Namun setidaknya terdapat beberapa contoh budaya ber hukum baru, antara lain muncul “tren” masyarakat untuk memantau pembentukan undang-undang kemudian ketika menemukan ketidakpuasan lantas masyarakat mengadakan atau memohonkan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi RI.

⁹ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (Malang: UB Press, 2012), hlm. 99-100. Lihat juga Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada bekerjasama dengan Djokosoetono Research Center FH UI, 2017), hlm. 23-25.

dengan Pasal 4 ayat (1) di atas maka terbaca bahwa Presiden sebetulnya adalah melaksanakan kehendak rakyat, yang kehendak demikian dirumuskan terlebih dahulu dalam wujud UUD 1945.

A.3. Lembaga Negara dan Hubungan *Checks and Balances*

Konsep *checks and balances* merujuk pada doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*)¹⁰ yang telah dikenal jauh sebelum UUD 1945 dirumuskan, kemudian -menurut beberapa ahli- berkembang menjadi konsep pembagian kekuasaan (*division of powers*)¹¹.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara Indonesia, dengan merujuk pada UUD 1945, menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mendasarkan pada prinsip *checks and balances*, dengan catatan pemisahan kekuasaan yang demikian tidak dimaknai sebagaimana konsep *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu.¹²

G. Marshall dalam buku *Constitutional Theory*, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, menyatakan terdapat lima aspek yang menjadi ciri doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai berikut: i) *differentiation*, yaitu membedakan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif; ii) *legal incompatibility of office holding*, yaitu agar orang yang menduduki jabatan di salah satu cabang kekuasaan tidak merangkap kedudukan di cabang kekuasaan yang lain; iii) *isolation, immunity, independence*, yaitu masing-masing organ tidak boleh mengintervensi organ lainnya; iv) *checks and balances*, yaitu setiap cabang kekuasaan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya; dan v) *coordinate status and lack of accountability*, yaitu masing-masing cabang kekuasaan berkedudukan sederajat dan mempunyai sifat koordinatif.¹³

Membaca UUD 1945 dari perspektif *separation of power* maka mengharuskan untuk mengelompokkan berbagai lembaga negara menjadi tiga kelompok besar, yaitu i) fungsi legislatif atau fungsi membentuk undang-undang (DPR bersama Presiden), ii)

¹⁰ Pemisahan kekuasaan digagas pertama kali oleh John Locke (1690), yang kemudian mencapai puncak ketenarannya dalam gagasan "*trias politica*" ala Montesquieu (1748). *Trias politica* Montesquieu memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif (membentuk undang-undang); kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang); dan kekuasaan yudikatif (pengadilan yang menegakkan undang-undang). Meskipun saat ini pemisahan kekuasaan sudah tidak lagi seketat pada masa awal berkembangnya gagasan *trias politica*, namun kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan warisan yang masih murni dari gagasan *trias politica*.
Selengkapnya silakan lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 14-26.

¹¹ Pembagian kekuasaan (*division of powers*) merupakan perkembangan dari gagasan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Pembagian kekuasaan merupakan reaksi atas perkembangan kebutuhan ketatanegaraan yang tidak dapat diatasi oleh gagasan pemisahan kekuasaan. Pada pokoknya gagasan pembagian kekuasaan membedakan fungsi pokok masing-masing kekuasaan pada *trias politica* kemudian menyerahkan masing-masing kepada badan yang berbeda (*distinct hands*), tetapi kerjasama di antara ketiga fungsi tersebut tetap dilaksanakan. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-22, (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm. 151-155.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu ...*, *op.cit.*. Lihat penjelasan dalam catatan kaki nomor 10.

¹³ *Ibid.*

fungsi eksekutif atau fungsi melaksanakan undang-undang (Presiden); dan iii) fungsi yudikatif atau fungsi mengadili para pelanggar undang-undang (MA dan MK). Ada kemungkinan bahwa pengelompokan lembaga-lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 akan mengalami kesulitan, terutama ketika dihadapkan pada lembaga negara yang tidak memiliki sifat dari ketiga cabang kekuasaan/fungsi atau justru ketika terdapat lembaga negara yang memiliki lebih dari satu sifat cabang kekuasaan/fungsi.

Permasalahan demikian juga muncul di banyak negara. Pada 1984 Peter L Strauss sudah mengaggas adanya cabang keempat dalam *separation of power* di Amerika Serikat. Cabang keempat tersebut adalah *administrative agencies*.¹⁴

Bahkan Bruce Aeckerman, sebagaimana dikutip Zainal Arifin Mochtar, menyatakan pada 2013 bahwa Amerika Serikat secara teoritis memiliki lima cabang kekuasaan, yaitu i) *House of Representative*, ii) *Senate*, iii) *President as a chief of Executive*, iv) *Supreme Court*, dan v) *Independent Agencies*.¹⁵

Perkembangan jumlah dan/atau jenis cabang kekuasaan negara sebagaimana diuraikan secara ringkas di atas, pada dasarnya tetap memiliki tujuan untuk mencegah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada salah satu cabang, serta agar masing-masing lembaga (cabang kekuasaan) melakukan upaya pengimbangan terhadap kekuasaan lembaga (cabang kekuasaan) lainnya. Jika tidak dilakukan pengimbangan, penumpukan demikian berpotensi mengarah pada otoritarianisme atau kesewenang-wenangan.

Terkait dengan keberadaan MK di Indonesia, Mohammad Fajrul Falaakh berpendapat bahwa pembentukan MK penting untuk membebaskan hukum dan keadilan dari kemungkinan terjadinya tirani oleh mayoritas wakil rakyat di lembaga legislatif (pembentuk undang-undang)¹⁶.

Dari perspektif pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dihubungkan dengan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 2 UU MK, terlihat jelas bahwa MK adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung. Dengan kata lain, pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah dua lembaga peradilan, yaitu MK dan MA. Kedudukan kedua lembaga ini sederajat atau setara, dan keduanya merupakan lembaga independen. Perbedaan antara MA dan MK hanya pada fungsi dan wewenangnya.¹⁷

¹⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 25.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 26.

¹⁶ Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm. 492.

¹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, (Jakarta: MKRI, 2004), hlm. 16-17.

B. Kelahiran Mahkamah Konstitusi

Perintah pembentukan MK dirumuskan dalam UUD 1945 pada masa perubahan ketiga (2001) tepatnya dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2); Pasal 24C ayat (1) sampai dengan ayat (6); dan Pasal 7B. Pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) mengatur mengenai kewenangan MK; ayat (3) mengatur mengenai jumlah hakim dan lembaga yang berwenang mengajukan calon hakim; ayat (4) mengatur mengenai pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MK; kemudian ayat (5) dan ayat (6) mengatur tentang syarat, pengangkatan, dan pemberhentian Hakim Konstitusi.

Perubahan Ketiga UUD 1945 dilaksanakan dan rumusannya disahkan pada tahun 2001. Menindaklanjuti rumusan Pasal 24C tersebut, MPR sebagai pembentuk UUD 1945 merumuskan suatu jangka waktu bagi pembentukan MK. Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 mengatur bahwa, "*Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung*".

Ketentuan UUD 1945 tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh DPR dan Presiden (sebagai lembaga legislatif) dengan menyusun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang disahkan oleh Presiden pada 13 Agustus 1945. Dengan disahkannya undang-undang tersebut maka secara hukum lembaga negara bernama Mahkamah Konstitusi yang terdiri dari sembilan Hakim Konstitusi telah berdiri.

Selanjutnya dilakukan pengisian jabatan sembilan hakim konstitusi oleh tiga lembaga negara. Ketiga lembaga negara demikian adalah Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 dan UU MK Pasal 18. Masing-masing lembaga menseleksi dan kemudian mengajukan tiga nama calon hakim untuk menduduki jabatan Hakim Konstitusi periode pertama.¹⁸ Sembilan hakim periode pertama ini adalah: Ketua Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.; Wakil Ketua Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.; Anggota Dr. H. Harjono, S.H., M.CL.; Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S.; Letjen TNI (Purn.) Achmad Roestand, S.H.; Sudarsono, S.H.; Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.; Maruarar Siahaan, S.H.; dan I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H. Satu periode jabatan Hakim Konstitusi adalah selama lima tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

¹⁸ UUD 1945 maupun UU MK tidak memerintahkan bahwa masing-masing lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengajukan calon hakim, harus memilih calon hakim konstitusi dari kalangan internal mereka. DPR dan Presiden melakukan seleksi terbuka yang dapat diikuti oleh orang-orang selain anggota DPR maupun aparat pemerintahan. Meskipun seleksi DPR sering kali diisi/dimenangkan oleh mantan anggota DPR/MPR itu sendiri. Sedangkan Mahkamah Agung lebih tertutup dengan menseleksi calon hakim konstitusi dari kalangan internal MA sendiri, yaitu para hakim yang ada di struktur MA, baik Hakim Agung, hakim Pengadilan Tinggi, bahkan hakim non palu (hakim yang menjabat dalam struktur administrasi MA).

Pada 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 menetapkan Hakim Konstitusi untuk pertama kalinya yang kemudian dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan hakim konstitusi di Istana Negara pada 16 Agustus 2003. Aktivitas MK sebagai pengadilan konstitusi secara resmi dimulai dengan dilakukannya pelimpahan perkara dari Mahkamah Agung ke MK pada 15 Oktober 2003.

Pengisian jabatan Hakim Konstitusi oleh tiga lembaga, yaitu Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung, secara simbolis menunjukkan bahwa MK sebagai lembaga peradilan dituntut untuk berdiri netral di hadapan lembaga negara maupun warga negara. Tiga lembaga yaitu Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung secara simbolis mewakili unsur Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif dalam konsep *separation of power*. Hamdan Zoelva sebagai wakil Fraksi-PBB dalam Rapat PAH I MPR 2001 berpendapat bahwa keanggotaan MK harus menunjukkan perimbangan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif¹⁹.

Keberadaan MK dalam UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dengan konsep supremasi konstitusi yang diusung UUD 1945. Konstitusi yang ditempatkan sebagai hukum tertinggi tentu memerlukan lembaga yang dapat memastikan bahwa konstitusi dijalankan. Berdasarkan hal demikian MK difungsikan sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*)²⁰.

C. Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi

C.1. Pengujian Undang-Undang

Pengujian undang-undang adalah kewenangan MK yang paling populer. Populer dalam arti paling banyak dilakukan oleh MK atas dasar permohonan dari masyarakat. Sekadar sebagai gambaran, sejak 2003 hingga tahun 2017, MK telah mendaftarkan 2.481 perkara, yang sebanyak 1.134 perkara adalah perkara pengujian undang-undang; 910 perkara terkait Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah; 412 perkara terkait Perselisihan Hasil Pemilihan Legislatif DPR, DPD, DPRD dan Presiden/Wakil Presiden; serta 25 perkara terkait Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.²¹

Dapat dikatakan bahwa kewenangan 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 “sekadar” berpotensi dilanggar/dirugikan oleh suatu undang-undang, mereka dapat langsung mengajukan

¹⁹ Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku VI ..., Ibid.*, hlm. 534.

²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Cetak Biru ..., Ibid.*, hlm. 5-6.

²¹ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Konsistensi Pada Konstitusi dan Ideologi Negara: Laporan Tahunan 2017*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Setjen MKRI, 2018), hlm. 11.

permohonan kepada MK agar suatu undang-undang diuji konstitusionalitasnya (terhadap UUD 1945).²²

Terdapat dua jenis pengujian undang-undang yang dapat dilakukan oleh MK, yaitu pengujian formil dan pengujian materil. Pengujian formil adalah pengujian suatu undang-undang dilihat dari proses/prosedur pembentukannya. Dalam jenis pengujian ini MK menilai apakah pembentukan suatu undang-undang telah mengikuti proses pembentukan undang-undang sebagaimana diatur oleh UUD 1945 dan undang-undang yang diperintahkan pembentukannya oleh Pasal 22A UUD 1945. Beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai proses pembentukan undang-undang adalah Pasal 5 ayat (2), Pasal 20, Pasal 22A, dan Pasal 22D.

Adapun pengujian materil adalah pengujian materi atau norma undang-undang yang dinilai apakah bertentangan dengan norma UUD 1945 atau tidak. Jika bertentangan maka norma undang-undang dimaksud oleh MK akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebaliknya jika MK tidak menemukan adanya pertentangan antara norma undang-undang yang diuji dengan norma UUD 1945 maka MK 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.

Ide pengujian undang-undang pernah mengemuka pada saat sidang BPUPK pada 15 Juli 1945 melalui usulan Muhammad Yamin agar Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk “membanding undang-undang”. Namun usulan demikian ditolak

²² Aktivitas *constitutional review* atau *judicial review* yang pertama kali dilakukan di dunia menurut Jimly Asshiddiqie adalah *constitutional review* yang dilakukan oleh *Supreme Court* (Mahkamah Agung) Amerika Serikat ketika memeriksa dan memutus tuntutan yang diajukan William Marbury dan kawan-kawan agar MA memerintahkan Pemerintah untuk melaksanakan tugas, yaitu menyerahkan surat-surat pengangkatan William Marbury dan kawan-kawan sebagai pejabat. Surat-surat yang dituntut penyerahannya oleh William Marbury dan kawan-kawan adalah surat-surat era Presiden John Adams yang menunjuk William Marbury dan kawan-kawan sebagai pejabat. Kemudian karena pergantian Presiden dari Adams ke Presiden Thomas Jefferson, surat tersebut ditahan/tidak diserahkan oleh *secretary of state* yang baru, yaitu James Madison. Selanjutnya perkara ini dikenal dengan nama Kasus Marbury vs Madison (1803). Perintah MA agar Pemerintah menjalankan tugasnya dikenal dengan istilah *writ of mandamus*, yang diatur dalam Judiciary Act 1789. Dalam putusannya MA di bawah *Chief Justice* John Marshall mengakui bahwa hak-hak William Marbury harus dipenuhi, namun MA tidak berwenang mengeluarkan *writ of mandamus*. Selanjutnya, dalam perkara tersebut MA menilai bahwa Judiciary Act 1789 bertentangan dengan *Section 2 Article III* UUD Amerika Serikat. Kemudian MA membatalkan Judiciary Act 1789 yang berisi ketentuan mengenai *writ of mandamus*, meskipun pada saat itu MA tidak memiliki kewenangan menguji *act* terhadap UUD Amerika Serikat. Putusan Marbury vs Madison pada 1803 ini kemudian dikenal sebagai tonggak bagi aktivitas *constitutional review* atau *judicial review* di Amerika Serikat dan di seluruh dunia. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 16-21.

karena konsep membanding undang-undang tidak sesuai dengan konsep supremasi MPR yang saat itu menjadi paradigma UUD 1945.²³

UUD 1945 setelah Perubahan beralih paradigma dari sebelumnya supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Supremasi konstitusi, perubahan kedudukan MPR, serta munculnya lembaga negara lain sebagai pelaku kedaulatan rakyat, menunjukkan bahwa ide dasar penataan struktur negara dalam UUD 1945 dilandaskan pada konsep hubungan “*checks and balances*”. Untuk menguatkan konsep *checks and balances*, serta utamanya demi menjamin supremasi konstitusi, maka dimunculkan lembaga pengadilan konstitusional yang bernama Mahkamah Konstitusi.

Konsep Supremasi Konstitusi (*The Supremacy of The Constitution*) sebagaimana dirumuskan oleh Jutta Limbach memiliki ciri i) pembedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya; ii) keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; dan iii) adanya suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstiusionalitas undang-undang dan tindakan hukum pemerintah.²⁴

Dalam pengujian materiil undang-undang, norma yang menjadi dasar pengujian atau batu uji atau parameter uji sudah dibatasi yaitu hanya norma hukum dalam UUD 1945. Norma hukum dimaksud dapat ditemukan baik dalam pasal maupun ayat UUD 1945, yang tersebar dalam “batang tubuh” Pasal 1 sampai dengan Pasal 37, Aturan Peralihan Pasal I sampai Pasal III, serta Aturan Tambahan Pasal I dan Pasal II.

Selain norma konstiusional yang tersurat dalam tujuh puluh delapan pasal tersebut, parameter uji konstiusionalitas juga dimungkinkan untuk ditemukan dalam Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945. Meskipun hingga saat ini MK dalam berbagai putusannya belum secara eksplisit menggunakan norma-norma hukum dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai parameter uji, namun dikaitkannya pertimbangan hukum putusan MK dengan Pancasila menunjukkan bahwa di masa mendatang sangat mungkin Pancasila -yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945- akan dipergunakan oleh MK sebagai parameter uji konstiusionalitas undang-undang.

²³ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”.

²⁴ Ciri supremasi konstitusi demikian ditulis oleh Jutta Limbach sebagaimana disadur oleh Maruarar Siahaan, “Uji Konstiusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan” dalam *Jurnal Konstiusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010, hlm. 10.

Bandingkan dengan pendapat Richards Ekins, dikutip oleh Benny K Harman, yang menjelaskan bahwa doktrin supremasi konstitusi memiliki tiga konsekuensi, yaitu a) kekuasaan legislatif dalam membuat undang-undang dibatasi oleh kaidah-kaidah dalam konstitusi; b) harus ada kontrol terhadap undang-undang guna memastikan apakah undang-undang tersebut sesuai atau tidak dengan kaidah-kaidah konstitusi; dan c) undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi baik sebagian maupun seluruhnya dinyatakan batal dan tidak valid. Benny K. Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, (Jakarta: KPG, 2013), hlm. 129, Bab II, catatan kaki nomor 138.

Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013, diucapkan 3 April 2013, dalam pertimbangan hukum menyatakan sebagai berikut:

[3.12.4] Bahwa alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyatakan, “Kemudian daripada itu ... berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Secara konstitusional Pembukaan UUD 1945 tersebut mendudukkan apa yang terkandung di dalam Pancasila adalah sebagai dasar negara. ... Menempatkan Pancasila sebagai salah satu pilar selain mendudukkan sama dan sederajat dengan pilar yang lain, juga akan menimbulkan kekacauan epistemologis, ontologis, dan aksiologis sebagaimana diuraikan di atas. Pancasila memiliki kedudukan yang tersendiri dalam kerangka berpikir bangsa dan negara Indonesia berdasarkan konstitusi yaitu di samping sebagai **dasar negara**, juga sebagai **dasar filosofi negara, norma fundamental negara,²⁵ ideologi negara, cita hukum negara, dan sebagainya**. Oleh karena itu, menempatkan Pancasila sebagai salah satu pilar dapat mengaburkan posisi Pancasila dalam makna yang demikian itu;” (cetak tebal penulis)

Dari putusan tersebut dapat terbaca bahwa, setidaknya, MK menegaskan Pancasila adalah dasar negara, dasar filosofi negara, norma fundamental negara, ideologi negara, serta cita hukum negara, yang rumusannya tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga tidak dapat dipisahkan dengan UUD 1945 itu sendiri. Jika dikembalikan pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang mengatur kewenangan MK untuk “menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”, maka bukankah dapat dibaca bahwa pendapat MK mengarah pada kemungkinan penggunaan Pancasila sebagai parameter uji konstitusionalitas.²⁶

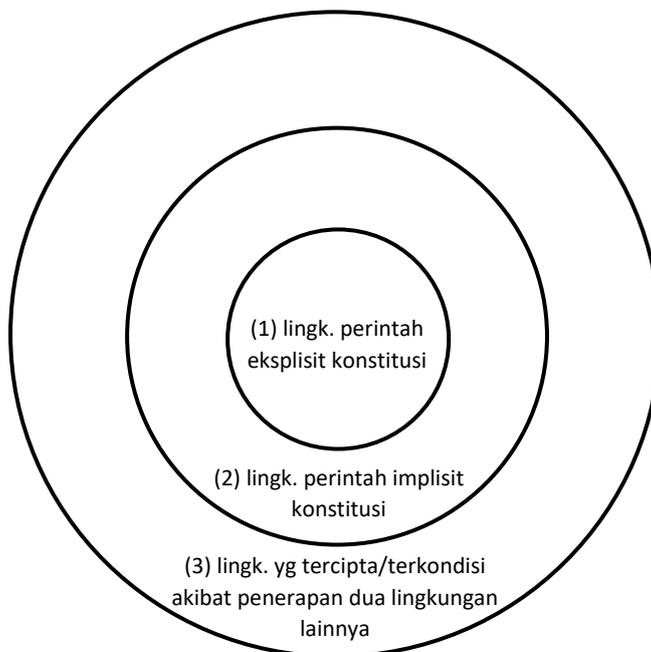
Lebih lanjut, dalam praktek pengujian undang-undang seringkali MK dihadapkan pada “keterbatasan” norma hukum UUD 1945 yang dapat dijadikan sebagai parameter uji. Hal demikian seperti telah disinggung di atas terjadi karena jumlah pasal dan/atau ayat UUD 1945 sangat terbatas sementara jumlah permasalahan konstitusionalitas sangat banyak dan membentang luas meliputi semua dimensi kehidupan masyarakat. Untuk itu, cepat atau lambat, MK memerlukan “penambahan” parameter uji. Penambahan demikian hanya dapat dilakukan dengan cara menafsirkan pasal dan/atau ayat dalam UUD 1945.

²⁵ Kutipan ini perlu diberi catatan khusus karena menunjukkan persetujuan Mahkamah Konstitusi bahwa Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara).

²⁶ Meskipun pada beberapa sidang pemeriksaan dan dalam pertimbangan hukum putusan yang berbeda Hakim Konstitusi dan/atau MK berpendapat bahwa norma UUD 1945 tidak dapat dijadikan dasar pengujian jika tidak disebut/diuraikan secara tegas oleh Pemohon. Lihat Putusan Nomor 117/PUU-X/2012, bertanggal 31 Oktober 2013, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, terutama paragraf [3.11].

Bagan berikut ini adalah usulan penulis untuk memahami lingkungan norma UUD 1945, dalam upaya menemukan parameter uji konstusionalitas yang lebih luas, sehingga dapat mencakup lebih banyak isu konstusionalitas.

Bagan 1
Konsepsi Lingkungan Konstusionalitas



sumber: **penyusun**

Pertama, lingkungan perintah eksplisit adalah lingkungan/kategori/kelompok berisi atau beranggotakan norma-norma konstusional yang jelas/terang disebutkan/diperintahkan dalam UUD 1945. Norma yang masuk kategori eksplisit ini, untuk dapat diketahui/dipahami artinya oleh pembaca, cukup hanya dengan membaca kata, frasa, atau kalimat dalam pasal dan/atau ayat yang memuatnya.²⁷ Contoh lingkungan ini adalah norma Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Kedua norma tersebut termasuk kategori norma eksplisit karena sangat jelas artinya tanpa memiliki kemungkinan tafsir lain.

Kedua, lingkungan perintah implisit UUD 1945 merupakan lingkungan/kategori/kelompok berisi atau beranggotakan norma-norma konstusional yang tidak secara jelas/terang disebutkan dalam UUD 1945. Berbeda

²⁷ Dalam ilmu interpretasi/penafsiran, bahkan sebenarnya kegiatan membaca dan memahami makna kata, istilah, dan/atau kalimat sesuai dengan makna sehari-hari dari kata, istilah, dan/atau kalimat tersebut, adalah juga termasuk kegiatan interpretasi. Dalam ilmu interpretasi hukum, penafsiran yang demikian dikenal dengan istilah interpretasi gramatikal. Lebih lanjut mengenai interpretasi hukum silakan lihat Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, cetakan ke-6, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 56-78.

dengan lingkungan perintah eksplisit, untuk mengetahui keberadaan norma implisit ini diperlukan interpretasi atau penafsiran lebih lanjut oleh pembaca (Mahkamah Konstitusi). Interpretasi yang dimaksud di sini adalah interpretasi selain dengan metode gramatikal, yaitu misalnya interpretasi dengan metode sistematis, metode hermeneutik, metode teleologis, dan sebagainya. Contoh norma yang termasuk kategori perintah implisit adalah Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yang oleh Mahkamah Konstitusi pasal tersebut ditafsir meliputi juga Bawaslu sebagai bagian dari frasa “komisi pemilihan umum”.²⁸

Ketiga, lingkungan yang tercipta/terkondisi akibat penerapan dua lingkungan lainnya. Ide dasar lingkungan ketiga ini terinspirasi dari temuan Mark V. Tushnet mengenai adanya “*The Constitution Outside the Constitution*” dalam tradisi hukum ketatanegaraan Amerika Serikat. Menurut Tushnet “konstitusi di luar konstitusi” adalah seperangkat norma hukum yang tercipta/terbentuk dari praktek-praktek ketatanegaraan dimana praktek ketatanegaraan tersebut merupakan perintah konstitusi atau diatur langsung dalam konstitusi.²⁹

Dalam konteks Indonesia, norma yang tercipta sebagai hasil implementasi kedua kategori norma lain meliputi juga kebiasaan masyarakat yang telah ada sebelum lahirnya negara Indonesia, dan kemudian dikembangkan menjadi kebiasaan ketatanegaraan. Kebiasaan masyarakat ini tentu saja di luar perintah konstitusi.

Contoh lingkungan/kategori/kelompok ketiga di Indonesia yang paling kuat, menurut penulis, adalah konvensi ketatanegaraan berupa musyawarah untuk mufakat dalam Sidang MPR.³⁰ Metode pengambilan keputusan dengan cara “musyawarah untuk

²⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, bertanggal 18 Maret 2010.

²⁹ Istilah “*The Constitution Outside the Constitution*” (harus diingat bahwa istilah ini lahir dalam atmosfer sistem ketatanegaraan USA) dapat ditemukan dalam Tushnet, Mark V., *Why The Constitution Matters*, (New Haven dan London: Yale University, 2010), hlm. 7.

Saran penulis, sebaiknya penulisan istilah tersebut diubah menjadi “*the constitution outside the Constitution*”. Kata konstitusi yang pertama sebaiknya diawali dengan huruf kecil karena kata tersebut merujuk pada konstitusi yang muncul dalam praktek. Adapun kata konstitusi yang kedua sebaiknya diawali dengan huruf kapital karena merujuk pada naskah/teks konstitusi sebagai hukum tertulis/kodifikasi.

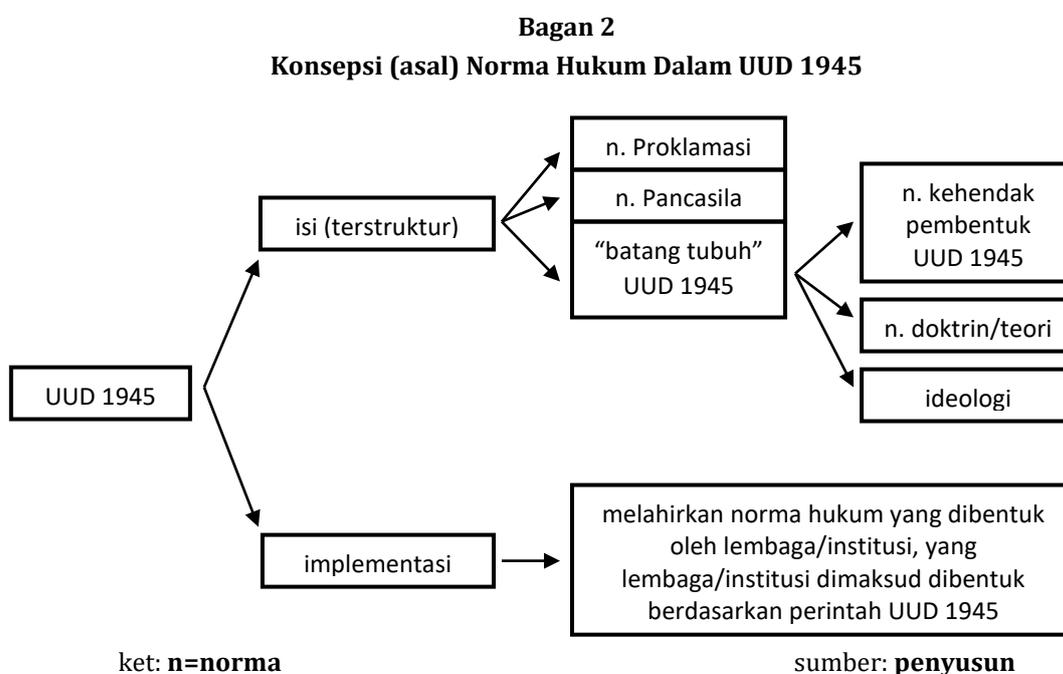
Bandingkan dengan Hans Kelsen yang membedakan antara konstitusi dalam bentuk formal dengan konstitusi dalam bentuk materiil. Lihat N.W. Barber, *The Constitutional State*, (Oxford: Oxford University Press, 2010), hlm. 75-76. Konstitusi dalam bentuk formal adalah “*term a Constitution with a capital ‘C’; a single document which purports to define the institutions of the state and delineates their relative powers and duties*”. Adapun konstitusi dalam bentuk materiil “*... consists of those legal rules that regulate the production of other (general) legal rules; the constitution is the highest level of law within national law*”. Menurut Kelsen tidak semua negara memiliki konstitusi formal namun semua negara memiliki konstitusi materiil.

³⁰ Dari manakah asal mula kebiasaan musyawarah untuk mufakat? Dengan merujuk pada *stufenbau* Kelsen dan Nawiasky pertanyaan demikian dijawab dengan memasukkannya dalam kotak norma presuposisi (norma yang diandaikan ada sebagai dasar paling awal dari hirarki norma). Namun sebenarnya keberadaan “musyawarah untuk mufakat” sebagai konvensi ketatanegaraan dapat dilihat sebagai bukti eksistensi tata hukum lain di luar hukum negara.

I Nyoman Nurjaya mengatakan bahwa, “... secara empiris dapat dijelaskan bahwa hukum yang berlaku dalam masyarakat selain terwujud dalam bentuk hukum negara (state law), juga berwujud sebagai

mufakat” tidak diatur dalam UUD 1945 namun telah menjadi “kewajiban” untuk dilaksanakan atau setidaknya diprioritaskan dalam sidang-sidang pengambilan keputusan MPR. Namun ketika MPR tidak melakukan musyawarah untuk mufakat, tetapi melakukan pemungutan suara (*voting*) hal demikian bukan merupakan suatu pelanggaran hukum.³¹ Bahkan metode musyawarah untuk mufakat kemudian dilekatkan sebagai ciri bagi beberapa institusi negara, dan diakomodir dalam undang-undang, misalnya UU Mahkamah Konstitusi,³² tanpa ada rujukan langsung kepada pasal-pasal UUD 1945.³³

Berikut ini semacam “peta” yang disusun penulis untuk menunjukkan asal norma hukum dalam UUD 1945. “Peta” asal norma ini memberikan argumentasi pendukung bagi perluasan parameter uji konstusionalitas melalui penafsiran. Artinya parameter uji yang dipergunakan MK tetap norma-norma yang secara eksplisit tercantum dalam UUD 1945 namun kandungan atau substansinya diperkaya/diperluas.



hukum agama (religious law), dan hukum kebiasaan (customary law). Tetapi, secara antropologis bentuk mekanisme-mekanisme pengaturan sendiri (inner order mechanism atau self-regulation) dalam komunitas-komunitas masyarakat adalah juga merupakan hukum yang secara lokal berfungsi sebagai sarana untuk menjaga keteraturan sosial". Lihat I Nyoman Nurjaya "Perkembangan Pemikiran Konsep Pluralisme Hukum", makalah pada Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia, Jakarta, 11-13 Oktober 2004, hlm. 10.

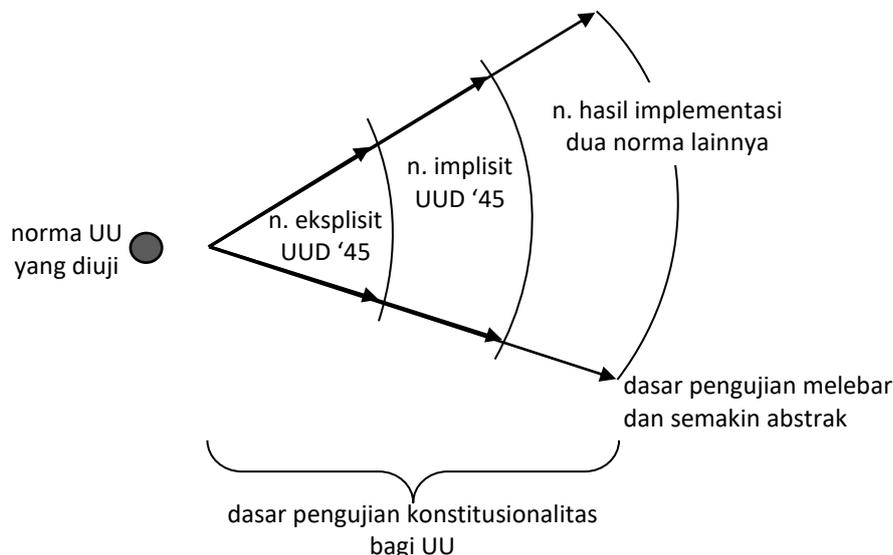
³¹ Bandingkan dengan pendapat Barber mengenai posisi *customs* dalam konstitusi. Lihat N.W. Barber, *op.cit.*, hlm. 85-86.

³² Misalnya UU MK Pasal 45 ayat (4) yang menyatakan, "Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diambil secara musyawarah untuk mufakat dalam sidang pleno hakim konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang."

³³ Kecuali tentu saja jika sila-sila Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 diterima sebagai bagian dari UUD 1945 itu sendiri, dan terutama dalam konteks ini adalah Pancasila tidak ditempatkan sebagai suatu yang berada di atas (dan karenanya di luar) UUD 1945.

Setelah memahami asal mula norma hukum dalam UUD 1945, kemudian dikaitkan dengan lingkungan konstusionalitas, maka bagan berikut menggambarkan konsep uji konstusionalitas bagi norma UU.

Bagan 3
Konsepsi Uji Konstusionalitas bagi Norma UU



C.2. Sengketa Kewenangan Konstitusional antar Lembaga Negara

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ... memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, ...”.

Anak kalimat “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” jika diuraikan terdiri dari setidaknya empat unsur, yaitu i) memutuskan; ii) sengketa; iii) kewenangan lembaga negara; dan iv) kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Unsur pertama dan kedua berupa “memutus” dan “sengketa” dapat dipahami dengan jelas sebagai suatu kewenangan mengakhiri konflik, perselisihan, atau sengketa. Kewenangan ini diberikan kepada MK dalam posisinya sebagai pengadilan konstusional, dalam hal terjadi suatu sengketa.

Sengketa yang memutusnya menjadi kewenangan MK -merujuk pada unsur ketiga- adalah sengketa “kewenangan lembaga negara”. Unsur ketiga ini menegaskan bahwa penekanan SKLN adalah pada obyek sengketanya yaitu kewenangan, dan bukan menekankan pada lembaga negaranya sebagai subyek. Artinya, tidak semua jenis sengketa yang terjadi antara dua atau lebih lembaga negara dapat diajukan kepada MK sebagai sebuah perkara konstusionalitas. Sengketa atau perselisihan yang menjadi

obyek pengujian di MK hanyalah sepanjang menyangkut kewenangan masing-masing lembaga.

Perebutan lahan kantor, misalnya antara Lembaga A dengan Lembaga B, adalah sebuah sengketa atau konflik hukum. Meskipun sengketa demikian dapat disebut sebagai sengketa antara Lembaga A melawan Lembaga B, namun jenis sengketa yang demikian bukan merupakan obyek pengujian di MK karena sengketa dimaksud tidak berkaitan dengan kewenangan pokok lembaga bersangkutan.

Sengketa yang dapat menjadi obyek pengujian di MK hanyalah sengketa mengenai kewenangan (pokok) lembaga bersangkutan. Merujuk unsur keempat pada frasa “*memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar*”, yaitu unsur “kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,” maka kewenangan sebagai obyek sengketa pun masih dibatasi lagi hanya berupa kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 (sebagai konstitusi) kepada lembaga negara disebut sebagai kewenangan konstitusional. Hanya kewenangan konstitusional demikian yang dapat diajukan sebagai obyek SKLN di hadapan MK. Adapun kewenangan selain yang tercantum dalam UUD 1945 secara teoritis bukan merupakan obyek SKLN. Hal demikian selaras dengan keberadaan MK yang bertindak sebagai peradilan konstitusional, yaitu peradilan bagi perkara-perkara konstitusional dengan kewenangan menafsirkan konstitusi.

Kewenangan lembaga negara itu sendiri, selain bersumber dari UUD 1945 juga dapat berasal dari undang-undang. Terdapat lembaga negara yang pembentukan dan kewenangannya diatur di level undang-undang. Kewenangan lembaga negara yang berasal dari undang-undang tentu tidak dapat diajukan sebagai obyek SKLN di MK.

Jika mencermati lembaga-lembaga negara yang ada di dalam UUD 1945, secara sederhana dapat dilakukan pengelompokan sebagai berikut:

- a. Lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut jelas/tegas dalam UUD 1945;
- b. Lembaga negara yang namanya disebut dalam UUD 1945 namun kewenangannya tidak; dan
- c. Lembaga negara yang kewenangannya disebut jelas/tegas namun namanya tidak.

Bagi suatu lembaga negara yang namanya disebut jelas/tegas dalam UUD 1945 namun kewenangannya tidak diuraikan dalam UUD 1945, sudah tentu kewenangan lembaga tersebut bukan termasuk obyek SKLN.

C.3. 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 di dalam konstitusi, diharapkan keberadaan partai politik akan lebih stabil dan terlindungi. Namun di sisi lain tetap harus ada mekanisme pembubaran bagi partai politik yang keberadaannya mengancam eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Agar partai politik tidak rentan dibubarkan karena alasan politis, sekaligus 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 pembubaran partai politik tidak diatur lebih jauh dalam UUD 1945, melainkan di dalam UU MK. Dalam UU MK diatur bahwa Pemohon dalam perkara pembubaran partai politik adalah Pemerintah. Permohonan pembubaran partai politik harus menguraikan mengenai ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik tertentu yang dianggap oleh Pemohon (Pemerintah) bertentangan dengan UUD 1945. Dari sini MK akan menilai kesesuaian ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik tertentu terhadap UUD 1945.

C.4. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Perselisihan atau sengketa hasil pemilihan umum bukan hal baru. Konsep pemilihan umum (pemilu) dan potensi perselisihan yang bersumber pada perbedaan pendapat mengenai hasil pemilu sudah muncul sejak pemilu pertama diadakan. Kebaruan terkait perselisihan ini adalah diangkatnya upaya penyelesaian sengketa ini sebagai upaya yudisial (peradilan) yang kewenangan untuk memutus diserahkan kepada MK.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ... memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*".

Hasil pemilihan umum yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jika ditafsirkan secara sistematis, yaitu dengan merujuk pada ketentuan lain dalam UUD 1945, akan mengarah pada Pasal 22E UUD 1945 terutama ayat (2).

Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*".

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa sebenarnya kewenangan awal MK terkait penyelesaian perselisihan hasil Pemilu hanya untuk Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif (yang meliputi Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD).

Perselisihan hasil pemilihan umum terjadi antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu karena perbedaan pendapat mengenai hasil pemilu. Hasil pemilu tidak lain adalah hasil penghitungan suara yang berujung pada penetapan peringkat perolehan suara bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, atau perolehan kursi bagi calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dengan membaca Pasal 24C ayat (1) *junctis* Pasal 6A dan Pasal 22E UUD 1945 maka konstruksi perselisihan hasil Pemilu adalah antara komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu dengan peserta pemilu yang terdiri dari i) partai politik peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD; ii) perseorangan peserta Pemilu Anggota DPD; dan iii) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

C.4.a. Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Pada 2008, kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum yang semula hanya meliputi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum legislatif, kemudian diperluas meliputi juga pemilihan umum kepala daerah.³⁴ Setelah mengalami berbagai perubahan dasar hukum MK saat ini memiliki kewenangan (sementara) untuk menyelesaikan sengketa/perkara perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

Kewenangan demikian bermula dari Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya Pasangan Calon diajukan ke MA. Kemudian Pasal 236C UU 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa, "*Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan*".

Pengalihan demikian secara nyata mulai dilaksanakan dengan ditandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili oleh Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008.

UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilihan umum. Selanjutnya dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014, dengan pertimbangan bahwa

³⁴ Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf d UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman), menyatakan salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pilkada tidak diatur berdasarkan Pasal 22E UUD 1945, melainkan diatur berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, MK menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim Pemilu sehingga penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah bukan kewenangan MK.

Setelah putusan MK demikian, kemudian muncul UU 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan UU 8/2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota) mengatur pemilihan kepala daerah dilaksanakan serentak dan menegaskan sebagai bukan bagian rezim Pemilu, melainkan disebut dengan istilah “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”.

Dikeluarkannya pemilihan kepala daerah dari rezim pemilu mengakibatkan MK dalam mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak lagi berangkat dari posisi sebagai *the guardian of the constitution*. Hal demikian mengakibatkan MK tidak lagi dapat membuat terobosan berupa mengoreksi ketentuan undang-undang yang menghambat atau menghalangi keadilan berdasarkan UUD 1945. Setelah bukan lagi rezim pemilu, maka putusan perkara perselisihan pemilihan kepala daerah oleh MK hanya semata-mata mengenai perselisihan hasil penghitungan suara.

Pasal 157 ayat (3) dan ayat (4) UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memberikan kembali kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah kepada MK. Pasal 157 ayat (3) *a quo* menyatakan, “*perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus*”. Adapun Pasal 157 ayat (4) menyatakan, “*Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi*”.

Perintah Pasal 157 ayat (3) UU *a quo* bermakna bahwa ketika telah dibentuk/berdiri badan peradilan khusus yang menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, maka saat itu juga MK tidak lagi berwenang mengadili perkara jenis dimaksud. Badan peradilan khusus tersebut menurut Pasal 157 ayat (2) *juncto* Pasal 201 ayat (7) UU *a quo* dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilu serentak nasional pada tahun 2027.

C.5. Dugaan DPR mengenai Pelanggaran Hukum oleh Presiden/Wakil Presiden

Kewajiban MK yang diatur dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 adalah “... memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”.

Kewajiban memberi putusan atas pendapat DPR demikian muncul ketika DPR mengajukan kepada MK semacam pendapat atau “dakwaan” bahwa Presiden/Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun dugaan bahwa Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Tugas MK terkait kewajiban ini hanya menilai apakah terbukti atau tidak pendapat DPR mengenai i) dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden/Wakil Presiden, atau ii) dugaan bahwa Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden. Penilaian MK dituangkan dalam Putusan MK yang bersifat final dan mengikat. Andai MK memutuskan bahwa Presiden/Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, atau Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat untuk menjabat, selanjutnya DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk memberhentikan Presiden/Wakil Presiden.³⁵

Penting untuk dicatat bahwa MK 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 MK 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 atas usul DPR, yang usulan dan proses demikian berada di ranah politik, maka ada kemungkinan Presiden/Wakil Presiden tetap menjabat meskipun Putusan MK menyatakan Presiden/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat jabatan.

Daftar Pustaka:

- Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB Press, 2012.
- Benny K. Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: KPG, 2013.
- Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada bekerjasama dengan Djokosoetono Research Center FH UI, 2017.
- I Nyoman Nurjaya “Perkembangan Pemikiran Konsep Pluralisme Hukum”, makalah pada Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia, Jakarta, 11-13 Oktober 2004.

³⁵ Lihat Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: MKRI dan PSHTN FH UI, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Konsistensi Pada Konstitusi dan Ideologi Negara: Laporan Tahunan 2017*, Jakarta: Kepaniteraan dan Setjen MKRI, 2018.
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (judul asli *The Legal Science: A Social Science Perspective*), Cetakan Keempat, Bandung: Nusamedia, 2011.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, Jakarta: MKRI, 2004.
- Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan" dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010.
- Mark V. Tushnet, *Why The Constitution Matters*, New Haven dan London: Yale University, 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-22, Jakarta: Gramedia, 2001.
- N.W. Barber, *The Constitutional State*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010.
- Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010.
- Setjen dan Kepaniteraan MKRI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, cetakan ke-6, Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.