

MAHKAMAH KONSTITUSI DAN HUKUM ACARA PENGUJIAN UU TERHADAP UUD¹

Dr. Fajar Laksono²

Untuk mendapatkan pemahaman secara baik dan lengkap mengenai Mahkamah Konstitusi dan Hukum Pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD), materi ini disistematisasi ke dalam tiga sub-judul, yaitu: (A) Peradilan Konstitusi dan *Judicial Review*³, (B) MK Indonesia: Sejarah, Posisi, dan Kewenangan, (C) Hukum Acara MK. Sub-judul ketiga perlu dikemukakan mengingat peserta merupakan advokat, penegak hukum yang sangat berperan dalam tegaknya hukum dan konstitusi Indonesia, sehingga gambaran mengenai seperti apa hukum acara MK perlu disampaikan secara sekilas.

A. Peradilan Konstitusi dan *Judicial Review*

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 pelebagaan *judicial review*.

a. 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

¹ Disampaikan pada Sosialisasi Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Wartawan yang diselenggarakan di Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, Cisarua, Bogor, 28 Februari 2019.

² Juru Bicara Mahkamah Konstitusi dan Kepala Bidang Penelitian dan Pengkajian Perkara.

³ *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.

Marbury vs Madison di tahun 1803.⁴ Putusan tersebut diwarnai dukungan dan penolakan.⁵ 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.⁶ 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*).⁷ 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.⁸

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.⁹ Sementara, Alan Brewer-Cariras, *judicial review* merupakan *controle juridictionale* yakni bentuk

⁴ 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 Justice* John Marshall memutuskan 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.

⁵James 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.

⁶Bernard 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.

⁷Lino A Graglia, *How the Constitution Disappeared*, dalam Jack N. Rakove (edt), *Interpreting the Constitution* (Boston: Northeastern University Press, 1990), hal. 35.

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

⁹Henry Steele Commager, *Judicial Review dan Demokrasi*, dalam Leonard W. Levy (Editor), *Judicial Review...op. cit.* hal. 89.

pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif.¹⁰

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.

b. Institusionalisasi Peradilan Konstitusi

Secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen (1881-1973), pakar konstitusi *University of Vienna*, 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*).¹¹

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.¹²

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,

¹⁰ Alan R. Brewer-Cariras, *Judicial Review in Comparison Law*, (Cambridge: University Press Cambridge, 1989), hal. 84.

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisus, 2007), hal. 25.

¹²*Ibid.*

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 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.

B. 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 antar lembaga 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 *divison 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 keewenangan 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.

Melalui kewenangan menguji UU terhadap UUD, MK dapat menyatakan menyatakan suatu norma dalam UU bertentangan dengan konstitusi. Alec Stone Sweet

mengatakan, melalui *judicial review*, mahkamah konstitusi dapat mengevaluasi UU.¹³ Bahkan tidak hanya itu, mahkamah konstitusi dapat menyatakan suatu UU kehilangan kekuatan mengikat. Menurut Alec Stone,

*By constitutional review, is meant the authority to evaluate the constitutionality of public acts, including legislation, and to annul those acts as unlawful when found to be in conflict with the constitutional law.*¹⁴

Pada konteks itulah, tidak dapat dihindarkan, MK memainkan peranan yang penting dan bahkan secara hukum memiliki superioritas legal tertentu dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga dari cabang kekuasaan lain, seperti eksekutif dan legislatif.¹⁵ Hanya saja, sebagaimana fitrahnya, MK bersifat pasif dan tidak boleh aktif. Maksudnya, kewenangan besar MK tersebut dapat dilaksanakan tatkala digerakkan oleh adanya permohonan pemohon. Tanpa permohonan, MK tidak dapat melaksanakan kewenangan tersebut.

Oleh karena kewenangan yang besar, kehadiran mahkamah konstitusi umumnya tidak dikehendaki secara politik. Hans Kelsen mengatakan, *...this organ is different from the legislative organ, it forms an authority above the legislator, a thing that might be politically undesirable, especially if this organ has the power to annul a statute which it considers to be unconstitutional.*¹⁶ Ditambah lagi, putusan MK berlaku bagi seluruh otoritas negara¹⁷ dan bersifat *final and binding*. Akibatnya, terdapat sejumlah problem yang timbul dalam pelaksanaan putusan. Salah satu sebabnya, pelaksanaan putusan bukan tugas mahkamah konstitusi¹⁸, melainkan domain lembaga negara lain.¹⁹ Oleh karenanya,

¹³ Menurut Wojciech Sadurski, mengevaluasi undang-undang dinilai sebagai fungsi paling signifikan sekaligus paling kontroversial dari mahkamah konstitusi. Dinyatakan oleh Sadurski, *Evaluating statutes for their consistency with the constitution is probably the most significant and undoubtedly the most controversial function that constitutional courts perform*. Lihat Wojciech Sadurski, *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, East European Case Reporter of Constitutional Law, 1999-128.252.251.212, https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf.

¹⁴ Alec Stone Sweet, *Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*, West European Politics, Vol. 25, No.1, January 2002, hlm. 77.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 44.

¹⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961, hlm. 156.

¹⁷ Ernst Benda, "Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi, dalam Norbert Eschborn (ed), *Tugas dan Tantangan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2005, hlm. 18.

¹⁸ Gunārs Kūtris, *Authority of the Constitutional Court as the Preconditions of Execution of the Decisions*, Paper on the conference on "Execution of The Decisions of Constitutional Courts: A Cornerstone of The Process of Implementation of Constitutional Justice" on the Occasion of the 10th Anniversary of The Constitutional Court of Azerbaijan, Baku, Azerbaijan, 14-15 July 2008.

¹⁹ Jongcheol Kim, *Some Problems with the Korean Constitutional Adjudication System*, Journal of Korean Law, Vol.1, No.2, 2001, hlm. 32.

ada kemungkinan timbul persoalan dalam implementasi putusan MK²⁰ yang disebabkan oleh faktor-faktor non-hukum.

C. Hukum Acara MK

Hukum acara MK telah diupayakan dapat mengakomodir asas-asas hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut antara lain: (1) *Ius Curia Novit* (Hakim tidak boleh menolak perkara dengan dalih tidak ada hukumnya); (2) Persidangan Terbuka untuk Umum; (3) Independen dan Imparsial; (4) Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan; (5) *Audi Et Alteram Partem* (Hak untuk didengar secara seimbang); (6) Hakim Aktif dalam Persidangan; dan *Presumptio Iustae Causa* (Praduga Keabsahan).²¹

Dapat dikatakan, selama ini para pencari keadilan menilai bahwa peradilan di MK, terutama dalam perkara pengujian undang-undang, dirasakan lebih *fair* dan transparan. Jadi, walaupun Putusan MK kelak tidak sesuai dengan yang diharapkan, terutama oleh pencari keadilan, dalam arti mereka tetap saja 'kalah', kekalahan tersebut akan dapat diterima secara elegan dan legowo karena proses peradilan dilakukan melalui hukum acara yang benar-benar *fair* dan terbuka. Penelitian di berbagai negara menunjukkan bahwa persepsi para pencari keadilan lebih dipengaruhi oleh perlakuan yang diterima dan apakah proses di lembaga peradilan tampak adil dibandingkan dengan apakah mereka memperoleh hasil (putusan) yang menguntungkan atau tidak menguntungkan. Para pihak dapat menerima dan menaati Putusan MK, karena proses peradilannya yang transparan, lebih akuntabel, dan terutama memberikan kesempatan seimbang kepada pihak-pihak yang berperkara untuk mendengarkan pendapatnya. Atas dasar itulah, praktik pengujian UU di MK dapat dikatakan telah memenuhi asas-asas hukum acara, meskipun tentunya masih terdapat hal-hal lain yang terus harus disempurnakan.

Berangkat dari lima kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, UU MK mengatur hukum acara MK dalam Bab V, dari Pasal 28 sampai dengan Pasal 85. Konstruksi pengaturan hukum acara MK yang disusun dalam UU MK mencakup bagian-bagian sebagai berikut.

1. Bagian Pertama: Umum, mengatur soal persyaratan MK dalam persidangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, termasuk bagaimana putusan diambil dan diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum (Pasal 28)
2. Bagian Kedua: Pengajuan Permohonan, mengatur mengenai bagaimana syarat formal dan format suatu permohonan yang harus dibuat untuk diajukan ke MK terkait dengan

²⁰Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 301.

²¹ Tim Penulis, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 14-24.

- lima kewenangan MK. Antara lain, dibuat dalam bahasa Indonesia oleh Pemohon atau kuasanya, dibuat rangkap 12, memuat identitas pemohon, serta harus disertai alat bukti yang mendukung (Pasal 29 sampai dengan Pasal 31);
3. Bagian Ketiga: Pendaftaran Permohonan dan Penjadwalan Sidang (Pasal 32 sampai dengan Pasal 35);
 4. Bagian Keempat: Alat Bukti (Pasal 36 sampai dengan Pasal 38);
 5. Bagian Kelima: Pemeriksaan Pendahuluan (Pasal 39);
 6. Bagian Keenam: Pemeriksaan Persidangan (Pasal 40 sampai dengan Pasal 44)
 7. Bagian Ketujuh: Putusan (Pasal 45 sampai dengan Pasal 49);
 8. Bagian Kedelapan: Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (Pasal 51 sampai dengan Pasal 60);
 9. Bagian Kesembilan: Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh Undang-Undang Dasar (Pasal 61 sampai dengan Pasal 67);
 10. Bagian Kesepuluh: Pembubaran Partai Politik (Pasal 68 sampai dengan Pasal 73)
 11. Bagian Kesebelas: Perselisihan tentang Hasil Pemilihan Umum (Pasal 74 sampai dengan Pasal 79);
 12. Bagian Keduabelas: Pendapat DPR mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 80 sampai dengan Pasal 85).

Hukum acara MK sebagaimana dikemukakan di atas terbagi menjadi dua bagian, yaitu hukum acara bersifat umum (Bagian Pertama sampai dengan Bagian Ketujuh) hukum acara bersifat khusus (Bagian Kedelapan sampai dengan Bagian Keduabelas). Ketentuan hukum acara umum mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang bersifat umum, yaitu ketentuan tentang persidangan, syarat permohonan, dan perihal putusan. Sementara, hukum acara khusus mengatur prosedur dan hal-hal lain terkait dengan pelaksanaan lima kewenangan MK.

Hukum acara MK yang bersifat umum antara lain mengatur hal-hal sebagai berikut.

Pengajuan Permohonan,

- ditulis dalam Bahasa Indonesia,
- ditandatangani pemohon sendiri atau kuasanya;
- dibuat 12 (duabelas) rangkap;
- memuat uraian yang jelas mengenai permohonan terkait kewenangan yang mana. Sistematika uraian secara berurutan, (i). nama dan alamat pemohon atau kuasanya (identitas dan posisi pihak); (ii) dasar-dasar permohonan (*posita*), meliputi terkait dengan;- kewenangan;- kedudukan hukum (*legal standing*);- pokok perkara; (iii). hal yang diminta untuk diputus (*petitum*) sesuai dengan ketentuan dalam setiap permohonan.
- Permohonan dilampiri alat-alat bukti pendukung.

Pendaftaran dan Penjadwalan Sidang

- Panitera melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan administrasi permohonan itu. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada pemohon.
- Dalam hal permohonan belum lengkap, pemohon diberi kesempatan untuk melengkapinya dalam tenggat waktu 7 (tujuh) hari kerja.
- Bila permohonan itu telah lengkap maka segera dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dan pemohon diberikan Akta Registrasi Perkara.²²
- Setelah permohonan dicatat dalam BPRK, dalam waktu paling lambat 14 (empatbelas) hari kerja, hari sidang pertama harus telah ditetapkan.
- Sidang pertama ini dapat dilakukan oleh panel atau pleno hakim. Untuk itu ketetapan hari sidang tersebut diberitahukan kepada para pihak melalui Juru Panggil dan masyarakat diberitahukan melalui penempelan salinan pemberitahuan tersebut pada Papan Pengumuman MK.
- Sebelum atau selama pemeriksaan dilakukan, pemohon dapat menarik kembali permohonannya.²³

Alat Bukti

Pasal 36 UU MK menguraikan alat bukti yang digunakan para pihak untuk membuktikan dalilnya. Macam-macam alat bukti yang dapat diajukan ke MK adalah:

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak;
- e. petunjuk; dan
- f. alat bukti berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Pemeriksaan Pendahuluan

- Sidang pertama harus ditetapkan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah permohonan dicatat dalam BRPK;

²²BRPK itu memuat catatan tentang kelengkapan administrasi, nomor perkara, tanggal penerimaan berkas, nama pemohon dan pokok perkara

²³Untuk itu Ketua Mahkamah Konstitusi akan menerbitkan Ketetapan Penarikan Kembali. Akibat hukum dari penarikan kembali ini, pemohon tidak dapat lagi mengajukan permohonan dimaksud.

- Sidang pertama ini adalah sidang untuk pemeriksaan pendahuluan. Sidang ini merupakan sidang sebelum memeriksa pokok perkara. Dalam sidang pertama ini MK mengadakan
- pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan.
- Pemeriksaan ini dilakukan oleh panel atau pleno dalam sidang pemeriksaan pendahuluan yang terbuka untuk umum.
- Apabila dalam pemeriksaan ini ternyata materi permohonan itu tidak lengkap dan/atau tidak jelas, maka menjadi kewajiban MK memberikan nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/ atau memperbaikinya. Untuk itu kepada pemohon diberikan waktu paling lambat 14 (empatbelas) hari.

Pemeriksaan Persidangan

- Dalam pemeriksaan persidangan Hakim Konstitusi memeriksa permohonan yang meliputi kewenangan MK terkait dengan permohonan, kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, dan pokok permohonan beserta alat bukti yang diajukan dalam persidangan.
- Para pihak yang berperkara, saksi serta ahli memberikan keterangan yang dibutuhkan. Demikian pula lembaga negara yang terkait dengan permohonan.
- Untuk kepentingan pemeriksaan itu MK wajib memanggil para pihak, saksi dan ahli dan lembaga negara dimaksud. Hakim dapat pula meminta keterangan tertulis kepada lembaga negara dimaksud, dan apabila telah diminta keterangan tertulis itu, lembaga negara wajib memenuhinya dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan itu diterima.

Putusan

- Dasar hukum putusan perkara konstitusi adalah UUD 1945
- Untuk putusan yang mengabulkan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya
- 2 (dua) alat bukti yang sah dan keyakinan hakim bahwa permohonan itu memenuhi alasan dan syarat-syarat konstitusional sebagaimana dimaksud dalam konstitusi.
- putusan harus memuat fakta-fakta yang terungkap dan terbukti secara sah di persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasarnya.
- Cara pengambilan putusan dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat dalam RPH melalui sidang pleno tertutup
- Putusan yang telah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan oleh karenanya telah berkekuatan hukum tetap

- Salinan putusan kemudian harus disampaikan kepada para pihak paling lambat dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan

Sementara, hukum acara MK yang bersifat khusus antara lain mengatur prosedur masing-masing kewenangan MK. Hukum acara MK yang diatur dalam UU MK dipandang terlampaui singkat dan kurang rinci sehingga terdapat celah yang dapat membuat MK kurang optimal untuk melaksanakan kewenangannya. Untuk itu, berdasarkan Pasal 86 UU MK, MK dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Lebih lanjut, pengaturan tersebut dituangkan ke dalam produk hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).²⁴ Untuk melengkapi sekaligus melaksanakan hukum acara MK yang diatur dalam UU MK, MK telah menetapkan dan memberlakukan PMK untuk lima kewenangan sebagaimana disebutkan di atas. Khusus untuk pengujian UU terhadap UUD 1945, sampai hari ini berlaku PMK Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang;

Di samping mengacu pada PMK di atas, ada sejumlah hal yang penting dikemukakan terkait perkembangan hukum acara hukum acara pengujian UU. Dalam praktik, hukum acara MK berkembang dan lahir dari praktik putusan-putusan MK. Putusan-putusan tersebut kemudian telah menjadi yurisprudensi dan digunakan sebagai dasar bagi para pencari keadilan pada saat beracara di MK. Sebagaimana diketahui, dalam praktik hukum, yurisprudensi merupakan salah satu sumber hukum. Yurisprudensi lahir dari putusan-putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hukum acara yang lahir dari yurisprudensi putusan-putusan MK, terutama dalam pelaksanaan kewenangan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, setidaknya mencakup empat hal, yaitu:

- a) Mengenai kewenangan MK menguji undang-undang yang disahkan sebelum maupun sesudah Perubahan UUD 1945. Hal ini lahir dari Putusan Nomor 066/PUU-II/2004 tanggal 12 April 2004 terkait dengan pengujian Pasal 50 UU MK, yang menurut ketentuan tersebut dinyatakan inkonstitusional. Artinya, MK berwenang menguji undang-undang yang lahir sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945;
- b) Batas waktu pengajuan permohonan pengujian formil undang-undang. Ketentuan mengenai hal ini lahir dari Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010. Dalam putusan pengujian UU Mahkamah Agung tersebut, MK menegaskan bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah undang-undang dimuat dalam Lembaran Negara merupakan waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap undang-undang;

²⁴Sejak berdiri pada tahun 2003 hingga saat ini, MK telah menetapkan tidak kurang dari 39 PMK, termasuk beberapa diantaranya merupakan PMK hasil revisi dari PMK sebelumnya yang telah dinyatakan tidak berlaku.

- c) Kewenangan MK menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu). Kewenangan ini lahir dari Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa oleh karena perpu dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatannya mengikat sama dengan undang-undang, maka terhadap perpu dapat diuji di Mahkamah Konstitusi.
- d) Putusan sela dalam pengujian UU. Secara normatif, dalam perkara pengujian UU tidak terdapat ketentuan mengenai putusan sela. Namun demikian, putusan sela pernah diterapkan MK, yakni sebelum menjatuhkan putusan akhir dalam perkara 133/PUU-VII/2009 tertanggal 28 Oktober 2009 dalam pengujian UU 30/2002 tentang KPK yang diajukan oleh Bibit S. Rianto-Chandra Hamzah (Pimpinan KPK). Pemohon dalam permohonan mengajukan permintaan dan argumentasi agar MK memutus putusan sela. Dalam perkara tersebut, putusan sela diberikan utk mencegah terjadinya pelanggaran HAM apabila suatu norma hukum diterapkan, sementara pemeriksaan atas pokok permohonan masih berjalan, padahal hak-hak konstitusional Pemohon yang dirugikan tidak dapat dipulihkan melalui putusan akhir.²⁵

Daftar Bacaan

Alan R. Brewer-Cariras, *Judicial Review in Comparison Law*, University Press Cambridge, Cambridge, 1989.

Alec Stone Sweet, *Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*, West European Politics, Vol. 25, No.1, January 2002.

Bernard Schwartz, *A Book of Legal Lists- The Best and Worst in American Law*, (New York, USA: Oxford University Press, 1997.

Ernst Benda, "Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi, dalam Norbert Eschborn (ed), *Tugas dan Tantangan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

²⁵ Dalam perkara tersebut, tidak seluruh permohonan putusan provisi dikabulkan. Menurut pertimbangan MK, yg bisa dilakukan MK ialah menunda penerapan Pasal 30 ayat (1) huruf c jo Pasal 32 ayat (3) UU KPK oleh Presiden, tindakan administratif pemberhentian pimpinan KPK yang menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan. Dari putusan tsb, MK menjatuhkan putusan sela dgn sejumlah alasan hukum yang kuat, yang garis besarnya adalah sebagai berikut. a). Tugas MK bukan hanya menegakkan hukum dan keadilan, melainkan juga memberikan perlindungan dan pencegahan thdp hak konstitusional warga negara yang dirugikan akibat praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dgn UUD 1945; b). Terlepas dari apapun nanti putusan thdp ketentuan yang diuji, MK memandang terdapat potensi pelanggaran atas prinsip kepastian hukum yang adil, perlakuan yang sama di hadapan hukum, kebebasan terhadap rasa takut dari berbuat atau tidak berbuat sesuatu yg merupakan hak asasi. Untuk itu, MK harus memainkan peran besar dalam memberikan rasakeadilan dlm perkara ini melalui putusan sela; c). Melindungi pihak yang hak konstitusionalnya amat sangat terancam, sementara pemeriksaan pokok permohonan sedang berjalan; dan d). Putusan sela tidak menimbulkan kerancuan hukum dan justru memperkuat perlindungan hukum.

- Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law & Business, New York, 1997.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961.
- Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- 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.
- _____ dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Leonard W. Levy (Editor), *Judicial Review, Sejarah Kelahiran, Wewenang dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2005.
- 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.
- Wojciech Sadurski, *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, East European Case Reporter of Constitutional Law, 1999-128.252.251.212,
https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000.