



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**Memahami Aspek-Aspek Penting dalam
Hukum Acara Pengujian Undang-Undang terhadap
Undang-Undang Dasar Tahun 1945¹**

Dr. Manahan MP Sitompul, S.H., M.Hum.²

Pendahuluan

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 telah ditentukan bahwa MK memiliki empat kewenangan konstitusional (*constitutional authorities*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) mempertegas ketentuan tersebut dengan menyebut empat kewenangan MK, yaitu:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sementara itu, berdasarkan Pasal 7A dan Pasal 7B Ayat (1) sampai dengan Ayat (5) dan Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (2) UU MK, Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 (*impeachment*). Selain memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban, MK juga memiliki fungsi yang merupakan derivasi dari kewenangannya itu, yakni pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of*

¹ Makalah disampaikan dalam Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Organisasi Buruh/Serikat Pekerja, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Hotel Olympic Renotel Sentul, Bogor, Jawa Barat, 4 September 2019

² Hakim Konstitusi Periode 2015-2020.

democracy), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional right*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Pembahasan di dalam makalah akan memfokuskan pada 3 jenis hukum acara yaitu; Hukum Acara Pengujian Undang-Undang (PUU), Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) serta Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (PHPKada).

A. Hukum Acara Pengujian Undang-Undang

1) Permohonan

Sebagai lembaga peradilan, MK menjalankan wewenang yang dimiliki berdasarkan permohonan yang diterima. Istilah yang digunakan dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 adalah "permohonan" bukan "gugatan" seperti dalam hukum acara perdata.³ Istilah "permohonan" memang seolah-olah menunjukkan bahwa perkara yang diajukan bersifat satu pihak (*ex parte* atau *voluntair*), padahal dalam kelima wewenang yang dimiliki MK dapat dikatakan empat diantaranya terdapat pihak termohon.

Istilah "permohonan" digunakan, menurut Maruarar Siahaan, adalah karena nuansa kepentingan umum yang dominan dalam setiap perkara yang ditangani MK.⁴ Walaupun suatu perkara diajukan oleh individu warga negara, namun putusannya berlaku umum dan mempengaruhi hukum dan ketatanegaraan.

Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi.⁵ Dengan demikian setiap permohonan harus ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya, serta dibuat 12 rangkap.⁶ Di dalam permohonan harus diuraikan secara jelas perkara yang dimohonkan terkait dengan salah satu wewenang MK. Permohonan harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan dimaksud, walaupun tidak menutup kemungkinan pemohon atau pihak terkait mengajukan bukti tambahan dalam proses persidangan. Selain itu,

³ Dalam hukum acara perdata terdapat penggugat dan tergugat karena sifat perkara hukum yang mengadili antar pihak yang saling berhadapan (*contentieus rechtspraak*). Di dalam peradilan pengujian UU hukum acara yang diatur dalam UU MK menunjukkan tidak adanya pihak yang saling berhadapan. Keberadaan pembentukan UU (Presiden dan DPR) dalam persidangan tersebut adalah sebagai pihak terkait yang dapat diminta keterangan, bukan sebagai termohon yang berhadapan dengan pemohon.

⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hal. 89.

⁵ Pasal 29 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003.

⁶ Pasal 29 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003. 12 rangkap permohonan akan didistribusikan kepada seluruh hakim konstitusi, dan pihak-pihak terkait. Untuk perkara pengujian undang-undang misalnya, permohonan akan disampaikan kepada DPR, Presiden, dan MA. Pemberitahuan kepada MA dimaksudkan agar MA menghentikan untuk sementara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang sedang ditangani jika terkait dengan Undang-Undang yang sedang diuji oleh MK. Lihat, Maruarar Siahaan, *op. cit.*, hal. 89.

Pasal 31 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 menentukan bahwa permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:

- a. nama dan alamat pemohon;
- b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan sesuai dengan perkara yang dimohonkan;
- c. hal-hal yang diminta untuk diputus

2) Pemohon

Dalam pembahasan mengenai Pemohon, maka tidak dapat dipisahkan dari aspek kedudukan hukum (*legal standing*). Pengertian kedudukan hukum (*legal standing*) dikemukakan oleh Harjono sebagai berikut: "*Legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi."⁷ Pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) akan menerima putusan MK yang menyatakan permohonannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁸

Kedudukan hukum (*legal standing*) mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam UU, dan syarat materil yaitu kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya UU yang dimohonkan pengujiannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.⁹

⁷ Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 176.

⁸ *Ibid.*

⁹ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, ..., op cit.*, ps. 51 ayat (1).

3) Pemberi Keterangan

Dalam Pasal 41 ayat (2) UU MK diatur bahwa:

- (1) Dalam persidangan hakim konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan.
- (2) Untuk kepentingan pemeriksaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan permohonan.
- (3) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menyampaikan penjelasannya dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan hakim konstitusi diterima.¹⁰

Pasal 54 UU UU MK mengatur bahwa; "Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden."¹¹

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 41 ayat (2) dan Pasal 54 UU UU MK tersebut, Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan kepada MPR, DPR, DPD, Presiden dan/atau Wakil Presiden berkaitan dengan permohonan pengujian UU yang sedang diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi.

4) Pihak Terkait

Dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 diatur pula mengenai kedudukan pihak terkait. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 06/2005) Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa Pihak Terkait yang dimaksud Pasal 13 ayat (1) huruf g adalah pihak yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan pokok permohonan. Adapun yang dimaksud dengan Pihak Terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak dan/atau kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan. (Pasal 14 ayat (2) PMK 06/2005). Adapun mengenai hak-hak pihak terkait telah diatur juga bahwa Pihak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat diberikan hak-hak yang sama dengan Pemohon dalam

¹⁰ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi...*, *op cit.*, ps. 41 ayat (2).

¹¹ Lihat *Ibid.*, ps. 54

persidangan dalam hal keterangan dan alat bukti yang diajukannya belum cukup terwakili dalam keterangan dan alat bukti yang diajukan oleh Presiden/Pemerintah, DPR, dan/atau DPD (Pasal 14 ayat (3) PMK 06/2005).

5) Objek Permohonan

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD. Dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa: "Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden."¹² Objek pengujian undang-undang adalah keseluruhan undang-undang dalam arti pembentukannya tidak memenuhi ketentuan UUD (formil), tapi pengujian materiil (judicial review) yang diuji adalah materi muatan dalam pasal, ayat dan atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD (Pasal 51 ayat (3) huruf a dan huruf b UU MK).

Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur pembatasan terhadap UU yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu UU yang diundangkan sebelum perubahan UUD 1945, akan tetapi pasal tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi sejak 12 April 2005.¹³ Mahkamah Konstitusi pertama kali mengesampingkan ketentuan UU karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dalam Putusan Perkara Nomor 004/PUU-I/2003 perihal Pengujian UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945, yaitu ketentuan dalam Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003. Dalam Pertimbangan Hukum pada Putusan Perkara Nomor 004/PUU-I/2003, dikemukakan sebagai berikut:

Mahkamah Konstitusi bukanlah organ undang-undang melainkan organ Undang-Undang dasar. Ia adalah Mahkamah Konstitusi, bukan Mahkamah undang-undang. Dengan demikian, landasan yang dipakai oleh Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan tugas dan kewenangan konstitusionalnya adalah Undang-Undang Dasar. Kalaupun undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, sesuai dengan asas legalitas wajib ditaati oleh siapapun dan lembaga apapun sebagai subjek dalam sistem hukum nasional, segala peraturan perundang-

¹² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, op cit.*, ps. 1 angka 3.

¹³ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, cet. 3, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hal. 107.

undangan yang dimaksud sudah seharusnya dipahami dalam arti sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 006/PUU-II/2004 Perihal Pengujian UU Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat terhadap UUD 1945, dengan alasan hukum yang sama yang dikemukakan dalam putusan Perkara Nomor 004/PUU-I/2003 Perihal Pengujian UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945. Hal tersebut menyebabkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji seluruh UU terhadap UUD 1945 tanpa ada pembatasan waktu tahun pengesahan UU.

Menurut Jimly Asshiddiqie, selain UU, Mahkamah Konstitusi juga berwenang menguji Perpu, sebab Perpu merupakan UU dalam arti materiel (*wet in materiele zin*).¹⁵ Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas Perpu terhadap UUD 1945 untuk mencegah terjadinya kemungkinan yang tidak diinginkan yaitu Perpu yang sewenang-wenang, sedangkan masa berlaku Perpu tersebut hingga persidangan DPR berikutnya untuk mendapatkan persetujuan DPR.¹⁶

6) Putusan

Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan UUD 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus didasarkan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijatuhkan pada hari itu juga atau ditunda pada hari yang lain dengan keharusan memberitahu kepada para pihak.¹⁹ Putusan diambil dalam RPH yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi dan dibaca/diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi.²⁰

Dalam Pasal 31 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian UU hanya diatur bahwa putusan diambil dalam RPH yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) Hakim Konstitusi yang dibaca/diucapkan dalam sidang

¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Pengujian UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD Negara RI Tahun 1945*, Nomor 004/PUU-I/2003, Pertimbangan Hukum, hal. 11-12.

¹⁵ *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 87.

¹⁶ Lihat *ibid.*

¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, *ibid.*, ps. 45 ayat (1).

¹⁸ *Ibid.*, ps. 45 ayat (2).

¹⁹ *Ibid.*, ps. 45 ayat (9).

²⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, ...op cit.*, ps. 31.

pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) Hakim Konstitusi.²¹ Dalam praktik, putusan yang dimaksud tersebut diberi istilah putusan akhir. Perkembangan dalam praktik adalah adanya jenis putusan sela dalam Putusan Mahkamah Konstitusi selain putusan akhir.

Walaupun dalam PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian UU tidak diatur tentang putusan sela (provisi), akan tetapi pengaturan mengenai putusan sela dapat dilihat dalam penanganan perkara sengketa kewenangan lembaga negara dan perselisihan hasil Pemilu. Putusan sela diatur dalam Bagian Kesembilan tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD dalam Pasal 63 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu: "Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi."

Amar Putusan

Pasal 56 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur tiga jenis amar putusan, yaitu permohonan tidak dapat diterima, permohonan dikabulkan, dan permohonan ditolak.²² Dalam perkembangannya, terdapat pula amar putusan lainnya dalam praktik di Mahkamah Konstitusi, yaitu: Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Constitutional*) Tidak Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*), Penundaan Keberlakuan Putusan dan Perumusan Norma dalam Putusan.²³

Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum (*erga omnes*).²⁴ Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan MK yang ditentukan oleh UUD 1945 sebagai *final and binding* (terakhir dan mengikat). Dengan demikian MK merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusannya tidak dapat dilakukan upaya hukum. Setelah putusan dibacakan, MK wajib mengirimkan salinan putusan kepada para pihak dalam jangka waktu paling lambat 7 hari kerja sejak putusan diucapkan.

²¹ *Ibid.*, ps. 31.

²² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi,...*, *op cit.*, ps. 56.

²³ Syukri Asy'ari, dkk, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013, hlm 675-708

²⁴ Pasal 47 UU No. 24 Tahun 2003.