

**TINJAUAN KILAS BALIK
TERHADAP EFEKTIVITAS MAHKAMAH KONSTITUSI
SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PENGUJI UNDANG-UNDANG
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh: Sri Hariningsih, S.H., M.H.

I. Pendahuluan.

Keberadaan Lembaga Negara baru yang diberi nama “Mahkamah Konstitusi” dan diberi tugas / fungsi sebagai salah satu pelaksana Kekuasaan Kehakiman, adalah sebagai akibat perubahan ketiga terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya BAB IX Kekuasaan Kehakiman.

Perubahan ketiga tersebut telah disahkan pada tanggal 10 November 2001. Sebagaimana kita ketahui, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali masing-masing disahkan pada :

- a. tanggal 19 Oktober 1999 untuk Perubahan Pertama ;
- b. tanggal 18 Agustus 2000 untuk Perubahan Kedua ;
- c. tanggal 10 November 2001 untuk Perubahan Ketiga; dan
- d. tanggal 10 Agustus 2002 untuk Perubahan Keempat.

Jika ditinjau dari substansi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (hasil perubahan), nampak jelas telah terjadi perubahan yang sangat besar dan mendasar, dalam pengertian Undang-Undang Dasar tidak lagi mengatur suatu masalah secara garis besar atau yang sifatnya “fundamental atau mendasar” saja sebagaimana ketentuan Undang – Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum diubah), tetapi dalam perubahan ini hampir semua masalah diatur secara rinci atau detail layaknya rumusan norma dalam peraturan pelaksanaan.

Pengaturan suatu masalah secara rinci dan detail dalam suatu Undang - Undang Dasar sebagaimana Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (hasil perubahan), dalam pelaksanaannya ternyata lebih banyak memberikan dampak kerancuan atau permasalahan yang justru tidak mencerminkan peningkatan atau perbaikan dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya dalam bidang penyusunan ataupun penerapan peraturan perundang-undangan.

Kerancuan atau permasalahan yang ditimbulkan sebagai dampak dari perubahan tersebut, terbukti dengan banyaknya produk undang-undang yang relatif masih baru disahkan, sudah dimintakan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi.

Permohonan hak uji materiil suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di satu sisi menunjukkan naiknya tingkat kesadaran hukum masyarakat untuk membela hak asasinya yang merasa dilanggar ketentuan Undang-Undang, namun di sisi lain merupakan indikasi bahwa :

- a. para penyusun perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, kurang memahami atau meresapi esensi arti kata “Dasar” dalam Frasa “Undang-Undang Dasar”. Oleh karena itu, dalam merumuskan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar (hasil perubahan) disusun secara rinci atau detail sehingga hampir tidak ada bedanya antara rumusan norma dalam Undang-Undang Dasar dan rumusan norma dalam undang-undang operasionalnya ;
- b. telah terjadi kekeliruan dalam menentukan atau memilih instrumen hukum yang tepat untuk mewadahi suatu kaidah atau norma hukum yang ingin diatur, artinya suatu kaidah atau norma hukum tersebut sebenarnya tidak tepat jika diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar karena sifatnya tidak lagi fundamental tetapi sudah rumusan yang sifatnya operasional.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat suatu asas antara lain harus ada kesesuaian antara jenis dan materi muatannya, serta aturan tersebut dapat dilaksanakan.

Untuk kasus tersebut dapat dicontohkan ketentuan dalam Pasal 31 ayat (4) mengenai penentuan anggaran pendidikan.

Anggaran pendidikan tidak terlepas dari ketentuan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang selama ini penetapan besarnya ataupun alokasi penggunaannya selalu terkait dengan kemampuan negara guna menyediakan APBN tersebut dan diatur dalam Undang-Undang yang sifatnya *einmalig*. Dengan demikian besaran dan alokasi APBN akan selalu berubah sejalan dengan perubahan kondisi yang ada.

Pematokan besarnya anggaran pendidikan dalam Undang-Undang Dasar akan menyulitkan pelaksanaannya manakala situasi kemampuan keuangan negara yang harus mengcover semua keperluan, tidak dapat mencukupi.

Contoh lain adalah ketentuan mengenai HAM. Rumusan mengenai HAM dalam Undang-Undang Dasar hampir semua mengambil alih dari rumusan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memang telah disahkan lebih dahulu dari pada perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya

penambahan BAB XAHAK ASASI MANUSIA yang baru disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Seharusnya rumusan tentang HAM dalam Undang-Undang Dasar tidak serinci atau detail seperti dalam rumusan undang-undang. Dengan demikian tidak tumpang tindih dan dapat mengurangi resiko selalu diajukannya uji materiil atas ketentuan suatu undang-undang.

- c. para pembentuk undang-undang (legislatif dan eksekutif) kurang cermat dalam mengharmonisasikan atau menjaga konsistensi esensi suatu rumusan norma hukum suatu Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain atau terhadap ketentuan dalam Undang –Undang Dasar Tahun 1945; dan
- d. para pembentuk undang-undang kurang meresapi atau memperhatikan asas-asas pokok dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang harus selalu diterapkan, antara lain adalah larangan adanya ketentuan yang bersifat “diskriminatif.” atau yang menyebabkan ketidakadilan bagi masyarakat pada umumnya karena ketentuan tersebut hanya menguntungkan kelompok/ golongan tertentu saja.^{*)}

II. Esensi Keberadaan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebagai hasil perubahan ketiga) menegaskan bahwa :
“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**”.

Selanjutnya Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan lagi bahwa “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu Lembaga Negara yang melakukan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut :

*) Dalam Pasal 6 Ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tercantum dalam huruf g keadilan dan huruf h kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

- a. berdasarkan ketentuan ayat (1) :
 - 1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk;
 - 2) menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar ;
 - 3) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar ;
 - 4) memutus pembubaran partai politik ; dan
 - 5) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum
- b. berdasarkan ketentuan ayat (2) :

memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan /atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Bedanya, dalam Pasal 10 ayat (2) kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 C ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dirumuskan secara rinci mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden yakni : pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Cara perumusan yang demikian adalah benar, dalam arti Undang-Undang sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar dirumuskan lebih rinci daripada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang memang hanya mengatur yang sifatnya pokok atau dasar saja.

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24 C ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, mempunyai 9 (sembilan) orang hakim konstitusi. Para hakim konstitusi tersebut ditetapkan oleh Presiden berdasarkan calon yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan oleh Presiden.

Apabila kita perhatikan berbagai ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi, maka kewenangan tersebut sangat besar dan mendasar yakni antara lain menguji undang-undang terhadap undang-undang Dasar. Kewenangan yang besar dengan jumlah hakim yang relatif kecil dibandingkan dengan jumlah anggota team yang membentuk undang-undang

yang diuji, yang notabena keanggotaannya terdiri dari para politisi dan pejabat yang ahli dibidangnya serta dibantu oleh praktisi maupun akademisi, memang wajar jika dapat menimbulkan keraguan bagi kalangan tertentu terhadap kemampuan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan kajian, penafsiran, atau telaahan hukum yang memadai dan benar-benar netral berkwalitas dalam rangka penegakan hukum dan keadilan bagi masyarakat pencari keadilan.

Pada umumnya harapan masyarakat, terutama para pencari keadilan yang merasa hak asasinya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar telah dilanggar oleh ketentuan Undang-Undang, ingin mendapatkan manfaat dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun, bagaimana kenyataannya dalam praktek ? perlu kita kaji bersama.

III. Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan pengamatan terhadap beberapa putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian materiil suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dari putusan yang sempat diamati sepertinya masih jauh dari yang diharapkan, khususnya dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dimanakah letak “kerancuan” dalam permasalahan ini ?

Untuk dapat memahami masalah ini, barangkali perlu ditafsir berbagai ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi itu sendiri dikaitkan dengan beberapa putusan yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan permohonan hak uji materiil. Sebagai contoh adalah ketentuan dalam :

1. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

Karena putusannya bersifat final sehingga apapun bunyi putusan dari Mahkamah Konstitusi, orang difectacompli untuk menerimanya. Hal ini lebih jelas lagi jika kita baca dari penjelasan Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Jika putusan tersebut secara umum atau paling tidak oleh pencari keadilan dapat diterima karena memang “benar secara materiil dan formil” maka tidak menjadi masalah putusan tersebut bersifat final. Tetapi, manakala terdapat cacat hukum baik dalam putusnya maupun dalam prosedur pengambilan putusannya, adilkah jika tertutup upaya hukum untuk

meluruskan kesalahan tersebut? Sebagai contoh prosedur pengambilan putusan yang kurang tepat adalah pada pemeriksaan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang diajukan oleh Saudara Bram H.D. Manoppo yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada kasus tersebut yang ingin disoroti adalah mengenai :

a. proses pemeriksaanya, khususnya mengenai dihadirkannya salah seorang saksi ahli yang ternyata mempunyai konflik of interest dengan masalah yang diperiksa yakni Prof. Dr. Indriyanto Seno Aji, SH MH sebagai saksi ahli tetapi juga sebagai kuasa hukum (pembela) dari tersangka Abdullah Puteh yang perkaranya terkait dengan kasus saudara Bram HD Manoppo ini. Pertanyaannya, fairkah atau bolehkah dalam sistem peradilan keadaan yang demikian itu?; Bagaimana dengan ketentuan hak ingkar?

b. Ketentuan Pasal 68 pada dasarnya bukan penerapan hukum pidana materiil untuk menjatuhkan pidana bagi seseorang yang memang sesuai dengan prinsip hukum dilarang berlaku retroaktif. Ketentuan Pasal 68 lebih bersifat pemberian kewenangan pada suatu institusi yang memang sangat diperlukan sesuai komitmen pembentuk Undang-Undang (Legislatif dan Eksekutif) pada waktu itu, dalam usaha melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dinilai sudah sangat menyengsarakan rakyat.

Tetapi karena putusan Mahkamah Konstitusi pada kasus tersebut menyatakan bahwa Pasal 68 tidak dapat diterapkan untuk kasus – kasus yang terjadi sebelum berlakunya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002, maka lenyaplah komitmen yang dengan susah payah dicapai pada waktu pembentukan Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002 tersebut.

2. Ketentuan Pasal 50

Pasal 50 menentukan bahwa Undang-Undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah Undang-Undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Pasal 50 ini intinya membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk tidak menguji Undang - Undang sebelum terjadinya perubahan terhadap Undang – Undang Dasar Tahun 1945. Bagaimana dalam pelaksanaannya?

Ternyata Mahkamah Konstitusi mengajukan sendiri uji materiil terhadap ketentuan Pasal 50 ini dan menyatakan Pasal 50 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut terbukti dengan kasus uji materiil atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1987.

Dengan keputusan tersebut maka kewenangan Mahkamah konstitusi dalam menguji Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar tidak terbatas pada Undang – Undang setelah perubahan Undang – Undang Dasar 1945. Untuk kasus Pasal 50 ini, bandingkan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pasal 68 Undang – Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. Ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a jo Pasal 57 ayat (1)

Ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a, pada dasarnya memberikan hak perseorangan warga negara Indonesia untuk mengajukan hak uji materiil jika merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Permasalahan menjadi timbul jika permohonannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Permasalahan muncul karena berdasarkan ketentuan Pasal 57 ayat (1) Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan ayat, pasal, dan / atau bagian Undang – Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian, yang tidak jelas dan perlu mendapatkan klarifikasi adalah :

a. apakah ayat, pasal, dan/ atau bagian Undang – Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi diri pemohon saja atau bagi semua orang ?.

Kejelasan tersebut sangat diperlukan mengingat pemohon adalah perseorangan, belum tentu orang yang lain juga merasa hak konstitusinya dirugikan atas ketentuan yang dimohonkan pengujian tersebut.

b. bagaimana selain pemohon, orang lain dapat segera mengetahui bahwa ayat, pasal, dan/ atau bagian Undang-Undang tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, mengingat :

1. disatu sisi ketentuan ayat, Pasal, dan/ atau bagian Undang-Undang tersebut dimuat dalam Undang-Undang sedangkan disisi lain pernyataan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dimuat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi ;

2. tidak terdapat ketentuan bagi pembentuk Undang-Undang untuk mengubah Undang-Undang yang ayat, Pasal, dan/ atau bagiannya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi ; dan

3. terdapat perbedaan tempat pemuatan, Undang-Undang ditempatkan dalam Lembaran Negara sedangkan putusan Mahkamah Konstitusi dimuat dalam Berita Negara.

Permasalahan seperti dikemukakan dalam huruf a dan huruf b, perlu mendapat perhatian pemecahannya oleh pejabat yang kompeten agar terdapat kepastian hukum.

IV. Penutup

1. Dengan contoh permasalahan yang diuraikan tersebut timbul pertanyaan, efektifkah keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam penegakan hukum dan keadilan, khususnya dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar ?
2. Perlu dikaji ulang dengan cermat segala sesuatu yang berkaitan dengan uji materiil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar mengingat membuat Undang-Undang bukanlah kegiatan dengan biaya ringan. Dengan demikian jangan sampai terjadi Undang-Undang yang baru disahkan, sudah dimintakan uji materiil, karena adanya peluang untuk itu.
3. Pada akhirnya, tidak menutup kemungkinan perlu ditingkatkan pula kualitas dalam pembentukan Undang-Undang itu sendiri dan perlunya peninjauan kembali terhadap system atau standar rumusan norma yang tepat untuk dituangkan dalam Undang-Undang Dasar.