

**TANTANGAN PELEMAHAN JUDICIAL REVIEW SEBAGAI MEKANISME
PENGAWASAN TERHADAP PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
(THE CHALLENGE OF THE WEAKENING OF JUDICIAL REVIEW AS
CONTROLLING MECHANISME TO THE LEGISLATION-MAKING)**

Yuliandri*

(Naskah diterima 10/10/2011, disetujui 25/11/2011)

Abstrak

Artikel ini membahas tentang peranan mekanisme *judicial review* sebagai alat kontrol terhadap produk legislasi yang dibuat secara bersama oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebagai alat kontrol, mekanisme tersebut telah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap 166 undang-undang dengan total sebanyak 563 perkara. Tingginya angka perkara dan jumlah undang-undang yang diuji mengkonfirmasi bahwa produk legislasi masih tergolong buruk. Oleh karena itu, mekanisme uji materil harus tetap dipertahankan, bahkan harus diperkuat. Dari hasil kajian ditemukan bahwa mekanisme *judicial review* bukannya diperkuat, melainkan diperlemah melalui perubahan Undang-Undang 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pelemahan tersebut ditengarai dan merupakan wujud dari cidera semangat pembuat undang-undang yang tidak dapat dibiarkan. Realitas pelemahan tersebut merupakan tantangan dalam rangka memperkokoh posisi dan keberadaan *judicial review* dalam konteks Negara Hukum Indonesia. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi diharapkan mampu menjawab tantangan tersebut dengan menjadikan *judicial review* sebagai alat yang betul-betul efektif untuk mengawal proses legislasi nasional dari berbagai kelemahan yang dimilikinya.

Kata Kunci: *judicial review* dan pembentukan undang-undang.

Abstract

This article is discussing the role judicial review as controlling mechanism to the legislation product that has been made by the government and legislative body (DPR). As a controlling tool, that mechanism has been performed by Constitutional Court (MK) by reviewing 166 Acts with the total number of 563 disputes. Such a high number of disputes and number of acts that has been reviewed suggests that the products of legislation are still far from good quality. Therefore, the mechanism of judicial review should have been preserved or even it should be strengthened. However, the study shows that that mechanism of judicial review is not strengthened, but even it has weakened thorough Act No.24 2003 regarding Constitutional Court. From the condition it can be assumed that it is a kind of the realization of ignoring to the spirit of law maker and it can not be tolerated. The reality of weakening process is the challenge in term of empowering the position and the existance of judicial review in

* Guru Besar Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

the context of rule of law. Therefore, it is hoped that Constitutional Court will be able to answer the challenge by ensuring that judicial review is an effective tool to guide national legislation process and avoid the disadvantages of it.

Keywords: judicial review and legislation

A. Pendahuluan

Berdasarkan rekapitulasi perkara pengujian undang-undang yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK), sejak tahun 2003 hingga 5 Oktober tahun 2011 MK telah menerima sebanyak 563 perkara pengujian terhadap 166 undang-undang. Khusus untuk tahun 2011, MK menerima sebanyak 67 perkara. Jumlah tersebut ditambah dengan 59 sisa perkara tahun sebelumnya. Sehingga total perkara untuk tahun 2011 saja mencapai 126 perkara. Jumlah tersebut belum termasuk perkara-perkara yang mungkin akan masuk di penghujung tahun ini. Dari 67 perkara yang sudah diperiksa, 17 perkara diputus dikabulkan, 16 perkara ditolak, 26 perkara tidak diterima dan 7 perkara ditarik kembali.¹ Jika putusan perkara pengujian undang-undang tahun 2011 tersebut dibandingkan, dapat diketahui bahwa jumlah perkara yang dikabulkan sama jumlahnya dengan perkara yang ditolak.

Data di atas setidaknya mengkonfirmasi bahwa produk legislasi masih tergolong buruk. Terdapat banyak persoalan terkait pembentukan undang-undang. Setidaknya dari sudut pandang konsistensi substansi undang-undang yang dibuat dengan norma-norma yang dimuat dalam konstitusi. Selain itu, data di atas juga mengkonfirmasi bahwa terdapat persoalan terkait kepatuhan pembuat undang-undang terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Mengutip nukilan Abd. Kadir Audah, bahwa undang-undang pada pokoknya disusun untuk menjaga rakyat (bangsa) dari penindasan, dari sifat-sifat kecongkakan dan penghinaan.² Selain itu, pembentukan undang-undang juga harus tunduk pada asas perlakuan yang sama dalam hukum (*equality before the law*), dimana sebuah peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih semauanya dan efek suatu peraturan tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan

¹ Diolah dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.RekapitulasiPUU>, diakses tanggal 5 Oktober 2011.

² Abdul Kadir Audah, *Islam dan Perundang-undangan*, (The Holy Koran Publishing House, Lebanon, 1978), hlm. 26.

³ Yuliantari, *Asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2009), hlm. 149.

(diskriminasi).³ Namun pada praktiknya, undang-undang yang dibuat tidak selalu berpihak pada kepentingan rakyat banyak. Ada kecenderungan bahwa undang-undang yang dibuat tidak mengindahkan batasan-batasan yang digariskan konstitusi. Para pembuat undang-undang terjebak pada kondisi yang lebih mengedepankan kepentingan jangka pendek dan kelompok. Celaknya lagi, proses pembentukan undang-undang tidak jarang hanya dilatarbelakangi semangat kemarahan atau ketidaksenangan terhadap orang atau golongan tertentu.

Kondisi tersebutlah yang menghendaki adanya pengawasan terhadap produk legislasi melalui mekanisme *judicial review*. Dalam konteks *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, konstitusi memberikan mandat kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjalankannya. Pada saat *judicial review* yang diawasi MK berjalan cukup baik, justru muncul sebuah upaya yang patut diduga ada keinginan untuk melemahkan kewenangan uji materiil dimaksud.

Langkah pelemahan tersebut dilakukan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, MK telah melakukan beberapa langkah progresif dalam melaksanakan *judicial review*. Langkah tersebut justru dinilai mengganggu, sehingga Pemerintah dan DPR bersepakat untuk membatasi atau mempersempit kewenangan uji materiil MK melalui beberapa pasal yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sehubungan dengan uraian di atas, artikel ini akan membahas hakekat uji materiil undang-undang (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi sebagai mekanisme pengawasan terhadap produk legislasi nasional. Termasuk di dalamnya pembahasan tentang kritik terhadap upaya-upaya pelemahan terhadap peran uji materiil yang dilakukan Mahkamah Konstitusi.

B. Pembahasan

B.1. Hakikat *Judicial Review*

Dalam konteks uji materiil, istilah yang akrab digunakan adalah *judicial review*. Sementara *constitutional review* penggunaannya tidak

³ Yuliandri, Asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang Baik, (Rajawali Pers, Jakarta, 2009), hlm. 149.

seluas dan sepopuler *judial review*. Jimly Asshiddiqie membedakan kedua istilah tersebut secara tegas. Menurutnya, dari segi subjek yang melakukan, *constitutional review* tidak saja dapat dilakukan oleh hakim, melainkan juga dapat dilakukan oleh lembaga lain sesuai dengan wewenang yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴ Sementara dalam *judicial review*, subjek yang dapat melakukannya adalah pengadilan.

Sedangkan dari sudut pandang objek yang diuji, *constitutional review* hanya menyangkut pengujian konstusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sementara *judicial review* memiliki objek yang lebih luas, yaitu mencakup pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.⁵ Sekalipun ada perbedaan, namun secara prinsip keduanya tetap dapat digolongkan sama, yaitu sama-sama sebagai mekanisme untuk melakukan peninjauan terhadap sebuah produk legislasi.

Atas dasar perbedaan dan persamaan substansi dua istilah tersebut, istilah yang digunakan di sini adalah *judicial review*. *Judicial review* yang dimaksud adalah *judial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, secara sederhana *judicial review* dapat diartikan sebagai suatu kewenangan untuk menguji atau menilai apakah prosedur dan/atau isi dari suatu undang-undang sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Apabila isi suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Sri Soemantri secara tegas membedakan antara hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*). Uji formal merupakan wewenang untuk menilai apakah cara pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan cara yang ditentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶ Sedangkan uji material adalah wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta

⁴ Jimly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), hlm. 2.

⁵ *Ibid.*

⁶ Sri Soemantri M., Hak Uji Material di Indonesia, (Bandung, Penerbit Alumni, 1997), hlm. 6.

apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁷ Mengamini apa yang dinukilkan Sri Soemantri, dapat dipahami bahwa *judicial review* juga mencakup uji kesahihan secara formil dan materil.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945), kewenangan *judicial review* diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk menguji apakah prosedur (*formil*) pembentukan dan isi (*materil*) sebuah undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar. Pemilahan antara uji formil dan materil tersebut dapat dipahami dari ketentuan Pasal 51 dan 51A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 51

Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
- b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 51 A

Ayat (3) "Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan."

Ayat (5) "Dalam hal Permohonan pengujian berupa Permohonan pengujian materil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf c ...dst"

Dalam sejarahnya, *Chief Justice* John Marshall adalah orang yang pertama sepanjang sejarah konstitusi dan ketatanegaraan yang

⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

melakukan pengujian dan pembatalan suatu undang-undang dalam bentuk *judicial review*.⁸ Dalam memutus kasus *Marbury vs. Madison* di Amerika Serikat (1803), John Marshall membatalkan *Judicial Act 1789* karena isinya bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat.

Sekalipun Konstitusi Amerika Serikat tidak secara eksplisit memberikan hak kepada Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review*, namun John Marshall mengemukakan tiga alasan kenapa melakukannya. Ketiga alasan itu adalah: (1) Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi ia harus melakukan uji materil; (2) Konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang di bawahnya agar isi *the supreme law* itu tidak dilangkahi; dan (3) Hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review*, hal itu harus dipenuhi.⁹

Dengan latar belakang dan semangat yang demikian, kehadiran mekanisme *judicial review* adalah sebagai cara bagi negara hukum modern untuk melakukan proses pengawasan dan perimbangan (*check and balances*) terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang. Kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang dalam pembentukan undang-undang harus diawasi oleh kekuasaan lainnya, yaitu yudikatif. Mekanisme pengawasan yang dijalankan yudikatif adalah melakukan *judicial review* terhadap undang-undang yang dibuat secara bersama oleh eksekutif dan legislatif.

Mahfud MD mengemukakan bahwa pentingnya keberadaan *judicial review* juga disebabkan karena hukum merupakan produk politik.¹⁰ Sebagai produk politik, undang-undang yang dibuat sangat mungkin memuat undang-undang atas dasar kepentingan politik mereka sendiri atau kelompok yang dominan di dalamnya. Sehingga undang-undang yang dibuat bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945 atau konstitusi. Selain itu, pembuat undang-undang –pemerintah dan DPR –, lebih banyak diisi oleh orang-orang yang bukan ahli hukum atau kurang biasa berfikir menurut logika hukum, sehingga isi undang-undang yang dibuat bertentangan dengan UUD.¹¹

⁸ Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta, Rajawali Pers, 2010), hlm. 125.

⁹ *Ibid.*, hlm. 127.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, hlm. 127-128.

Sebangun dengan apa yang dikatakan Mahfud MD di atas, Benny K. Harman juga mengatakan bahwa dalam hal kekuasaan eksekutif lebih ekspansif dalam menggunakan kekuasaannya dibanding kekuasaan-kekuasaan lainnya, maka kemungkinan untuk keluar dari pagar isi UUDNRI Tahun 1945 lebih besar. Secara yuridis perlu upaya hukum untuk mencegah terjadinya kemungkinan itu.¹² Upaya yang dapat dilakukan adalah menyediakan mekanisme *judicial review*.

B.2. Cidera Semangat Pembentuk Undang-Undang

Tidak keliru apa yang dikatakan Mahfud MD, bahwa oleh karena undang-undang merupakan produk politik, maka pembentukan dan isinya akan dipengaruhi oleh kepentingan politik yang membuatnya. Tidak jarang pembentukan undang-undang hanya untuk mengakomodasi kepentingan sekelompok saja. Bahkan sebuah undang-undang cenderung dibuat atau diubah hanya atas dasar pertimbangan suka atau tidak suka terhadap orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu. Pada akhirnya terjadilah praktik salah urus dalam pembentukan undang-undang yang merupakan wujud cideranya semangat pembentuk undang-undang. Dalam konteks ini, terdapat beberapa contoh cidera semangat yang berimplikasi terhadap buruknya produk legislasi.

Pertama, perubahan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang tentang MK merupakan respon terhadap lompatan-lompatan yang dilakukan MK terkait pengujian undang-undang dan pelaksanaan kewenangan lainnya. Lompatan mana dinilai telah melangkahi kewenangan pembuat undang-undang. Karena merasa berada pada posisi "yang diadili" atas produk legislasinya, DPR dan Pemerintah justru merespon dengan melahirkan produk legislasi yang bertujuan untuk melemahkan MK.

Dalam perubahan Undang-Undang tentang MK terdapat berbagai persoalan yang secara kasat mata memperlihatkan semangat tidak baik dari pembuat undang-undang terhadap kelembagaan MK. Sebagai contoh, keberadaan ketentuan Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang pada intinya dapat diartikan membatasi dan melarang MK memutus melebihi petitum pemohon ataupun memberikan tafsir konstitusi atas suatu norma. Padahal, justru

¹² Benny K. Harman (ed.), *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, (JARIM dan YLBHI, Jakarta, 1991), hlm. 40-41.

praktik Putusan MK yang memutuskan “lebih dari petitum eksplisit” dari pemohon ataupun memberikan tafsir konstitusional atas suatu norma, merupakan jawaban atas kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan.

Selain itu, Pasal 27 A ayat (2) huruf c dan huruf d, yang mengatur keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dengan memasukkan unsur DPR dan Pemerintah. Hal tersebut dapat mengganggu independensi MK mengingat produk legislasi DPR dan Pemerintah merupakan objek *in litis* dalam pengujian undang-undang di MK. Keberadaan DPR dan Pemerintah dapat menimbulkan konflik kepentingan yang tentunya tidak diperkenankan terlibat dalam suatu pemeriksaan etik. Keberadaan DPR dan Pemerintah dapat pula berpotensi menjadi “alat kontrol kepentingan” terhadap putusan-putusan MK terkait pengujian undang-undang. Tentunya kondisi ini amat berbahaya bagi independensi Mahkamah Konstitusi.

Kedua, perubahan Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum. Proses perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengkonfirmasi bahwa proses legislasi nasional dihindangi berbagai penyakit seperti ketakutan (*phobia*) dan frustrasi atas kinerja sebuah lembaga. Penyakit itulah yang menyertai lahirnya sebuah produk legislasi. Kondisi tersebut dilengkapi lagi dengan pikiran pragmatis yang pada gilirannya akan melanggengkan lahirnya produk legislasi dari sebuah proses transaksi politik belaka.

Proses perubahan Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilu atas sebuah kefrustasian menyebabkan materi yang semestinya tidak boleh diakomodir dalam Undang-Undang justru ditampung. Pada saat bersamaan, pengesahan undang-undang Penyelenggara Pemilu juga diwarnai praktik transaksi politik antara pemerintah dengan DPR.

Praktik transaksi politik antara pemerintah dan DPR dalam proses pengesahan RUU pengganti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terjadi secara terbuka. Pemerintah pada awalnya menolak dibolehkannya anggota parpol untuk menjadi anggota KPU. Namun pada akhirnya pemerintah bergeser posisi dengan menyetujui keinginan DPR agar anggota parpol diperbolehkan menjadi anggota KPU asalkan ia mundur sebagai anggota parpol sebelum mendaftar menjadi calon anggota KPU.¹³ Sebaliknya, DPR juga

¹³ Draf Rancangan Undang-Undang Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang sudah disahkan pada tanggal 20 September lalu, Pasal 11 huruf i.

memberikan kompensasi atas persetujuan syarat anggota KPU yang diinginkan DPR. Kompensasi yang diberikan adalah memberikan persetujuan atas masuknya unsur pemerintah ke dalam Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.¹⁴

Singkatnya, pemerintah mengamini keinginan DPR mengenai syarat anggota parpol mundur sebelum mendaftar menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sebaliknya DPR memenuhi keinginan pemerintah untuk masuk ke dalam Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu (DKPP).¹⁵

Perubahan Undang-Undang MK dan pengesahan RUU penggantian Undang-Undang Penyelenggara Pemilu hanya sebagian kecil yang dapat dijadikan bukti bahwa cidera semangat dalam pembentukan undang-undang benar-benar terjadi. Sikap pragmatis pembentuk undang-undang pun telah menjadi penyakit tersendiri. Penyakit itu yang kemudian membuat proses transaksi kepentingan tanpa malu-malu dilakukan secara terbuka. Apalagi dalam proses pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang di bidang politik dan sumber daya alam.

B.3. Tantangan dan Perluasan Ruang Lingkup *Judicial Review*

Cidera semangat pembentuk undang-undang dan adanya upaya memperlumah wewenang uji materiil yang dimiliki MK merupakan tantangan atas keberadaan mekanisme *judicial review*. Di satu sisi mekanisme tersebut amat penting sebagai alat kontrol atas buruknya proses legislasi. Di sisi lain, pelaksanaan mekanisme tersebut oleh Mahkamah Konstitusi justru sedang mengalami proses pelemahan.

Sebagai alat kontrol, pentingnya keberadaan *judicial review* dapat dilihat dari pengalaman Mahkamah Konstitusi. Melalui mekanisme *judicial review*, berbagai produk legislasi yang dinilai melanggar konstitusi dinyatakan tidak punya kekuatan hukum mengikat. Tidak hanya sampai di situ, MK tidak hanya sekedar menyatakan isi sebuah undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar, melainkan juga memberikan tafsir terhadap konstitusionalitas sebuah undang-undang melalui putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*).

¹⁴ Draf Rancangan Undang-Undang Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang sudah disahkan pada tanggal 20 September lalu, Pasal 108 ayat (4).

¹⁵ Poin Krusial RUU Penyelenggara Pemilu Disepakati, *Harian Media Indonesia*, 8 September 2011.

Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, misalnya:

1. Putusan MK terkait Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa penggunaan KTP bagi warga negara yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).
2. Putusan terkait penentuan calon terpilih dalam pemilihan umum berdasarkan suara terbanyak.
3. Putusan terkait pengujian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
4. Putusan terkait tafsir terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Adalah sejumlah putusan yang dinilai menyelamatkan hak-hak konstitusional warga negara dari segala bentuk pelanggaran yang terjadi akibat diberlakukannya undang-undang dimaksud.

- Selain itu, uji materil terhadap undang-undang tersebut juga telah menyelamatkan dan menjaga norma-norma konstitusi yang disimpangi melalui undang-undang tersebut. *Judicial review* sekaligus menjadi obat atas berbagai penyakit bawaan produk legislasi nasional.

Alih-alih memperkuat mekanisme *judicial review*, yang terjadi justru pelemahan kewenangan uji materil melalui perubahan Undang-Undang MK sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Kewenangan *judicial review* MK atas undang-undang diperketat dengan membatasinya hanya pada memberikan putusan menyatakan sebuah ketentuan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak punya kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut dimuat dalam ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

(2a) Putusan Mahkamah Konstitusi tidak memuat:

- a. amar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);
- b. perintah kepada pembuat undang-undang; dan
- c. rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan di atas “mengharamkan” MK untuk mengeluarkan putusan yang bersifat menafsirkan suatu norma. MK dilarang mengeluarkan putusan konstitusional bersyarat. MK dikerangkeng untuk hanya mengeluarkan putusan menyatakan undang-undang atau bagian dari undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak menyatakan kekuatan hukum mengikat.

Dengan ketentuan tersebut, MK ingin diposisikan sebagai institusi yang memutus perkara sesuai batasan yang ditentukan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi. Padahal MK adalah lembaga yang dianggap atau berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutional*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).¹⁶ Atas alasan tersebut, MK semestinya hanya tunduk pada konstitusi. Apabila undang-undang bertentangan dengan konstitusi, maka MK berkewajiban untuk menilai dan menafsirkannya.

Berkaca dari pengalaman Amerika Serikat, alasan pembatasan tersebut sebetulnya juga pernah terjadi pada awal-awal diterapkannya mekanisme *judicial review* di Amerika Serikat. Pada waktu itu kekuasaan Mahkamah Agung untuk menentukan konstitusionalitas sebuah undang-undang dianggap merupakan perbuatan legislatif, sekaligus perbuatan eksekutif. Namun gelombang *judicial activism* di Amerika tidak dapat dibendung setelah tahun 1908 dalam perkara *Marbury vs Madison*, di mana Hakim Agung Marshal memberikan dasar hukum bagi *judicial review*.¹⁷

¹⁶ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010), hlm. 10.

¹⁷ Benny K. Harman (Ed.), *op.cit.*, hlm. 108.

Hal tersebut semestinya juga menjadi inspirasi untuk menjaga eksistensi *judicial review* yang menjadi kewenangan MK. Upaya mempersempit makna *judicial review* melalui perubahan Undang-Undang Tentang MK tidak dapat dibenarkan dengan alasan apapun. Tantangan ini harus dijawab dengan kondisi bahwa sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutional*) dan penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), MK harus tetap dapat memberikan tafsir konstitusional atas sebuah undang-undang. Sebab dengan peran itulah berbagai persoalan yang tidak terakomodir dalam undang-undang, tetapi penting bagi kehidupan masyarakat luas dapat diselesaikan. Selain itu, dengan cara itulah fungsi pengawasan terhadap proses legislasi dapat dilaksanakan.

Lebih jauh dari itu, kewenangan *judicial review* MK semestinya bukan dipersempit melainkan harus diperluas, sehingga MK tidak hanya sekedar menilai apakah sebuah undang-undang atau bagian dari undang-undang bertentangan Undang-Undang Dasar, melainkan juga harus dapat menilai bahwa undang-undang atau bagian dari undang-undang adalah konstitusional.

Hal itu dibutuhkan ketika sebuah lembaga atau aparatur negara yang diberikan wewenang oleh undang-undang tidak melaksanakan kewenangannya sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang. Dapat juga dalam bentuk bahwa lembaga atau aparatur negara melaksanakan ketentuan dalam undang-undang, tetapi dengan maksud yang berbeda dari apa yang diatur dalam undang-undang. Hal tersebut bisa terjadi karena lembaga atau aparatur negara menafsirkan undang-undang melampaui maksud dari rumusan undang-undang itu sendiri. Sehingga tindakan yang dilakukan berdampak terhadap terjadinya pelanggaran hak asasi atau hak konstitusional warga negara.

Dalam kondisi demikian, semestinya setiap warga negara dapat mengajukan *judicial review* untuk meminta penafsiran dari MK bahwa undang-undang atau bagian dari undang-undang tertentu adalah konstitusional. Oleh karena itu, dengan penafsiran tersebut akan menimbulkan kewajiban hukum bagi lembaga atau aparatur negara untuk mematuhi. Dengan perluasan *judicial review* sebagaimana dimaksud di atas, *judicial review* tentunya akan jauh lebih bermakna.

C. Penutup

Pentingnya keberadaan mekanisme *judicial review* merupakan sesuatu yang tidak terbantahkan. Mekanisme *judicial review* menjadi

alat untuk melakukan kontrol terhadap produk legislasi yang dibuat secara bersama oleh pemerintah dan DPR. Hanya saja dalam perkembangannya keberadaan *judicial review* yang menjadi kewenangan MK dihadapkan pada sebuah tantangan adanya upaya mempersempit maknanya. Tantangan tersebut harus dijawab dengan pilihan konsistensi MK untuk menjalankan fungsi uji materiil dalam kapasitas sebagai *the guardian of the constitutional* dan *the final interpreter of the constitution*. Upaya pembatasan yang dilakukan tidak dapat dijadikan alasan atau batu sandungan bagi MK untuk tidak melakukan tafsir atas konstitusionalitas sebuah undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Kadir Audah, Abdul, 1978, *Islam dan Perundang-undangan*, The Holy Koran Publishing House, Lebanon
- K. Harman, Benny (ed.), 1991, *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, JARIM dan YLBHI, Jakarta
- Mahfud MD., Moh., 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Soemantri M., Sri, 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta
- Yuliandri, 2009, *Asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011*
- Draf Rancangan Undang-Undang Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang sudah disahkan pada tanggal 20 September lalu

Poin Krusial RUU Penyelenggara Pemilu Disepakati, Harian Media Indonesia, 8 September 2011

Diolah dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.RekapitulasiPUU>, diakses tanggal 5 Oktober 2011.