

PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEWUJUDKAN NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS¹

H Erli Salia

Fakultas Hukum

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia

Abstract

The Constitutional Court is the state agency that was born after the reform in 1999. Through the changes to the Constitution of 1945, the Constitutional Court is authorized to examine laws (acts) against the Constitution. In addition there are other powers to protect the fundamental rights relating to the constitutional rights of citizens. As a state agency has the authority of the Constitutional Court, among others, as the supreme interpreter of the constitution in addition to realizing the democratic government, the Constitutional Court to act as the guardian of democracy, protection of constitutional rights of citizens and the protection of human rights.

Key words: the rule of law, democracy, constitutional court

A. Pendahuluan

Reformasi telah mendorong terjadinya perubahan terhadap UUD 1945. Beberapa alasan yang menuntut perubahan konstitusi disebabkan: 1) keinginan memperkuat asas konstitusionalisme, penegakan Hak Asasi Manusia (yang selanjutnya disingkat HAM) dan kedaulatan rakyat. 2) ketentuan-ketentuan UUD 1945 telah memberi peluang bagi kekuasaan otoriter untuk tumbuh dan bahkan memerintah dalam kurun waktu relatif lama. 3) UUD 1945 bersifat sementara karena dibuat tergesa-gesa. 4) UUD 1945 tidak responsif lagi dengan tuntutan perubahan, dan 5) UUD 1945 gampang diselewengkan oleh penyelenggara negara.² Semangat konstitusionalisme itu yang mendorong Majelis Permusyawaratan Rakyat, selanjutnya disingkat (MPR) "untuk melakukan amandemen atau perubahan guna mewujudkan demokrasi berdasarkan konstitusi atau demokrasi konstitusional."³ Demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang kekuasaan politik dan kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi.

Berdasarkan ketentuan tersebut baik MA maupun MK berkedudukan yang setara yakni sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam tugas dan wewenang masing-masing. "Kedua lembaga merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan yang lain yaitu pemerintah (*executive*) dan lembaga permusyawaratan perwakilan (*legislature*)."⁴ Tugas dan wewenang MK diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) yakni sebagai lembaga peradilan yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pasal 24 C Ayat (2) UUD 1945, "MK wajib memberikan putusan atau pendapat Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disingkat (DPR) mengenai dugaan

¹ 10.5281/zenodo.1171051.

² Benny K Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Kepustakaan Populer Gramedia (KPG) Jakarta, 2012, hlm. 278.

³ Saldi Isra dalam buku Janedri M Gaffar *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Konpres, Jakarta, 2012 hlm. xi.

⁴ Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Makalah Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2 September 2004, hlm. 2.

pelanggaran oleh Presiden dan /atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan di atas MK memiliki 4 kewenangan dan 1 kewajiban.”⁵

Kewenangan MK untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD merupakan fenomena baru dalam kehidupan ketatanegaraan. Pasca dibentuknya lembaga itu, permohonan pengujian Undang-Undang semakin meningkat. Peningkatan baik kualitatif maupun kuantitatif pengujian Undang-Undang merupakan bentuk pelaksanaan demokrasi konstitusionalisme di Indonesia, hal itu berarti kehadiran MK adalah untuk meneguhkan supremasi hukum dan kedaulatan rakyat. Negara hukum dan kedaulatan rakyat merupakan dua sisi dari prinsip konstitusionalisme tersebut.

Paham konstitusionalisme “bertolak dari pemikiran tentang hak-hak konstitusional yang merupakan hak-hak yang dijamin oleh konstitusi, yang dapat ditegakkan pemenuhannya melalui pengadilan.”⁶ Paham ini telah melalui sejarah yang panjang dimulai abad ke 13 ketika *Magna Charta* ditanda tangani pada tahun 1215. Pada abad pertengahan dalam suasana pencerahan diwarnai oleh pemikiran antara lain Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu dan Rousseau. Puncak perkembangan pemikiran itu terjadi pasca Perang Dunia (PD) II di mana hak konstitusional yang semula dikenal dengan hak-hak alamiah semakin mendapat bentuk nyata dengan didirikannya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Akibatnya di banyak negara, perlindungan hak asasi mendapat tempat dalam konstitusi. Menurut I Dewa Gede Palguna, “perancangan konstitusi pasca PD II terfokus pada dua masalah pokok yakni: pertama, penegasan HAM sebagai pembatasan wilayah otonomi individu yang tidak boleh dilanggar oleh negara; kedua pembentukan MK sebagai pengadilan khusus untuk menjaga dan melindungi hak-hak asasi tersebut.”⁷

Paham konstitusionalisme juga dimaksudkan untuk “membatasi penggunaan kekuasaan dalam suatu negara. Melalui paham konstitusionalisme berarti bahwa suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi.”⁸ Menurut I Dewa Gede Atmadja yang merujuk pandangan Carl J Frederich bahwa “konstitusionalisme adalah sistem kelembagaan yang efektif mengatur pembatasan tindakan pemerintah. Suatu konstitusi atau sistem konstitusional adalah menjadi fondasi negara, yang mengatur pemerintahannya, menspesifikasi kekuasaannya dan menjamin tindakan-tindakannya”.⁹

Pandangan Ismail Suny diatas diperjelas oleh Jimly Asshiddiqie bahkan lebih jauh beliau menyatakan bahwa dalam perkembangan kehidupan bernegara, konstitusi menempati posisi penting. Lebih lanjut dikemukakan oleh Jimly sebagai berikut:

Kajian tentang konstitusi semakin penting dalam negara-negara modernsaat ini yan pada umumnya menyatakan diri sebagai negara konstitusional, baik demokrasi konstitusional maupun monarkhi konstitusional. Konstitusi tidak lagi sekedar istilah untuk menyebut suatu dokumen hukum, tetapi menjadi suatu paham tentang prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara (konstitusionalisme) yang dianut hampir di semua negara,

⁵ Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Imperium Yogyakarta, 2013, hlm. 204.

⁶ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint). Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warganegara*, sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 113.

⁷ *Ibid.*

⁸ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 (Edisi Revisi) Setara Pers*, Jakarta, 2012, hlm. 18.

⁹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 14.

termasuk negara yang tidak memiliki konstitusi sebagai dokumen hukum yang tertulis serta yang menempatkan supremasi kekuasaan parlemen sebagai wujud kedaulatan rakyat.¹⁰

Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar menurut Jimly, didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara, agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui perundang-undangan di bawah konstitusi.

Peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri, apabila terjadi pertentangan kemudian memunculkan wacana tentang hak menguji (*judicial review/toetsingrecht*). Dalam doktrin ilmu hukum tata negara, "hak menguji dibedakan atas hak menguji formil dan hak menguji materiil."¹¹ Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa perlindungan terhadap hak-hak konstitusional atau hak fundamental warganegara merupakan alasan filosofis diaturnya hak menguji materiil dalam konstitusi.

Meskipun saat ini dapat dikemukakan bahwa doktrin klasik itu tidak dapat dipertahankan sepenuhnya mengingat fungsi negara yang semakin kompleks. Ajaran Trias Politika dalam arti *separation of power* sudah tidak dapat dipertahankan lagi, salah satu pergeseran itu adalah diintroduksinya konsep negara kesejahteraan di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial menyeluruh. Miriam Budiardjo menyatakan sebagai berikut "Saat ini ada kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan akan tetapi sebagai pembagian kekuasaan yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda akan tetapi untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi".¹²

Sejalan dengan pandangan Miriam di atas, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa "pada intinya prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara itu dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan yang sewenang-wenang pada penguasa."¹³ Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itu menurut Jimly yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan.

Berkaitan dengan pembagian kekuasaan, Jimly juga membedakan antara pemisahan kekuasaan secara horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*cheks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dalam arti

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi" dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum*, Memperingati 70 tahun Prof. Dr B. Arief Shiddarta, S.H. Penyunting Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 189.

¹¹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 227.

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 155.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 36.

perwujudan kekuasaan itu dibedakan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Selama ini menurut Jimly Asshiddiqie bahwa "UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal"¹⁴. Disini Jimly berbeda pandangan dengan Miriam atau pandangan umumnya bahwa Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan. Untuk meneguhkan pendiriannya, bahwa Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan, Jimly Asshiddiqie menyatakan beberapa bukti antara lain:

- 1) Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Kekuasaan membentuk Undang-Undang yang sebelumnya berada di tangan presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas Undang-Undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi;
- 3) Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat;
- 4) MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) Negara lainnya seperti DPR, DPD, MK dan MA;
- 5) Hubungan-hubungan antar lembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.¹⁵

Kedaulatan rakyat menurut Jimly "dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi maupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA dan seterusnya".¹⁶

Pemikiran tentang Hak menguji materiil itu di Indonesia, telah muncul ketika sidang Dokuritsun Zyunbi Tjoosakai (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, (BPUPKI) terjadi perbedaan pandangan antara Soepomo yang menolak hak menguji materiil itu dan Muh Yamin yang menyetujuinya. Alasan yang digunakan Soepomo untuk menolak ide Yamin adalah:

1. Undang-Undang Dasar yang hendak dibentuk tidak mengenal teori trias politika, sedang hak menguji materiil hanya dijumpai dalam negara-negara yang mengantut trias politika.
2. Para ahli hukum kita belum begitu banyak dan disamping itu mereka tidak mempunyai pengalaman dalam bidang hak menguji materiil.¹⁷

Dianutnya paham *judicial review* menurut Sri Soemantri, "bukan disebabkan dianut atau tidaknya paham *trias politica* akan tetapi lebih terletak pada sistem atau kebutuhan. Dalam Konstitusi Amerika Serikat tidak terdapat pengaturan tentang *judicial review* ini. Dianutnya paham *judicial review* di Amerika disebabkan karena suatu teori tersendiri yang

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, KON Press, Jakarta, 2006, hlm. 23 - 24.

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ Sri Soemantri M. *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni Bandung, 1982, hlm. 47.

berkembang kemudian".¹⁸ Dengan mengacu pada praktek di AS menurut Sri Soemantri kita dapat mengembangkan paham *judicial review* ini.

B. Pembahasan

1. Peran Mahkamah Konstitusi

Hak menguji atau kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dalam doktrin atau jurisprudensi (praktik hukum) dibedakan atas:

- a. Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti Undang-Undang misalnya terjelma melalui cara-cara (prosedure) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak;
- b. Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Dengan demikian, hak menguji materiil ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.¹⁹

Hak menguji formal merupakan wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif telah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan; sedangkan hak menguji materiil jauh lebih luas yakni berkaitan dengan wewenang untuk menyelidiki artinya dilakukan penelitian/penelaahan secara mendalam dan sistematis atas suatu undang-undang yang kemudian dinilai materi atau substansinya apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, misalnya menilai (*review*) terhadap sebuah Undang-Undang terhadap UUD. Disamping itu dalam hak menguji materiil ini terkandung juga usaha untuk menilai apakah suatu organ berwenang (*bevoeg*) untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan. Akibat atau tujuan akhir pengujian tersebut adalah berupa putusan yang menyatakan bahwa bentuk perundang-undangan tertentu (Undang-Undang dalam arti formal) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat atau inkonstitusional karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini adalah UUD 1945..

Setelah reformasi pengaturan tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi lebih kompleks lagi. Semula Kekuasaan Kehakiman diatur dalam dua pasal yakni Pasal 24 dan 25, setelah perubahan ditambah beberapa ayat dan angka sehingga pengaturan tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi lebih lengkap dibandingkan dengan sebelumnya.

Ketentuan Pasal 24 setelah perubahan menentukan:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama,

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Sri Soemantri M. *Hak Menguji Material di Indonesia, op cit*, hlm. 6 - 8. Dalam konteks kekuasaan Mahkamah Agung juga buku Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim *Op Cit*, hlm. 227, juga buku H Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh, *op cit*, hlm. 140.

lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah MK.

Dengan demikian, setelah perubahan atau amandemen konstitusi, pelaku kekuasaan kehakiman bertambah dengan adanya sebuah Mahkamah Konstitusi, di samping MA dengan lingkungan peradilan di bawahnya. Dengan frasa “dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi” diartikan bahwa kedudukan antara keduanya bersifat setara, dengan kewenangan yang berbeda.

Perbedaan kewenangan tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 24 A yang menentukan:

(1). MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Sementara itu kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C

- (1) MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- (2) MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Dari ketentuan di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut : berkaitan dengan MA. MA merupakan puncak lembaga peradilan yang mempunyai kewenangan memeriksa dan memutus perkara dalam tingkat kasasi, MA juga memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sementara itu MK memiliki 4 kewenangan pokok di samping satu kewajiban yakni : 1) menguji Undang-Undang terhadap UUD, 2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, 3) memutus pembubaran partai politik, dan 4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan Umum. Kewajiban MK yakni memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Kewajiban MK sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (2) harus dihubungkan dengan ketentuan perubahan Pasal 7 A yang menetapkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Tindak lanjut Perubahan UUD 1945 dilakukan terhadap Undang-undang Kekuasaan Kehakiman melalui Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 sebagai Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004. Dalam Pasal 1 ditegaskan bahwa:

1. Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.
2. Mahkamah Agung merupakan pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Mahkamah Konstitusi adalah pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Pasal 1 di atas kemudian dipertegas lagi dalam Bab III tentang Pelaku Kekuasaan Kehakiman, Bagian Satu Umum Pasal 18 yang menentukan:

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.

Kewenangan utama MK adalah melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap UUD merupakan yang sering disebut dengan *judicial review*, menurut Jimly Asshiddiqie “terdapat kekeliruan oleh karena itu perlu diluruskan. Kewenangan MK tersebut lebih tepat disebut dengan istilah *Constitutional Review*, pengujian konstitusional, mengingat bahwa kewenangan MK adalah menguji Undang-undang terhadap UUD 1945.”²⁰ Menurut Jimly, melalui sistem *constititutional review* mencakup dua tugas pokok yakni:

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau “*interplay*” antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. *Constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah dominasi kekuasaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan.
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.²¹

Sementara itu kewenangan MK yang lain menurut Jimly dapat dilihat sebagai upaya penataan hubungan kelembagaan negara dan institusi-institusi demokrasi berdasarkan prinsip supremasi hukum. telah diketahui bersama bahwa berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, MK juga sebagai penafsir konstitusi yang bersifat final memiliki fungsi sebagai penjaga konstitusi, di samping itu sebagai pengawal demokrasi, pelindung hak konstitusional warganegara serta pelindung hak asasi manusia.²²

Secara teoritik, gagasan mengatur hak menguji perundang-undangan menimbulkan dualisme karena pada satu sisi terdapat kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mewarisi doktrin *civil law* Belanda, salah satunya adalah prinsip undang-undang tidak boleh diganggu gugat, selain itu berdasarkan ajaran pembagian kekuasaan, antara lembaga negara tidak saling kontrol artinya lembaga-lembaga itu terpisah baik organ maupun fungsinya masing-masing. MK mempunyai kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD, namun keduanya berada dalam bingkai pengujian undang-undang (*judicial review*).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Jimly Asshiddiqie berpandangan idealnya kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibebankan kepada MK sebagai penyatuatapan pengujian undang-undang (*including of law and justice*); meskipun gagasan itu

²⁰ Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi”, dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum, Memperingati 70 tahun Prof Dr B Arief Sidharta, S.H. Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri* (Editor) Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 208.

²¹ *Ibid*, hlm. 209.

²² *Ibid*.

disadari olehnya bahwa tidak mudah direalisasikan karena perbedaan pengertian, konsep didasarkan kepada prinsip demokrasi yang terus dikembangkan. Namun bertolak dari prinsip bahwa MK merupakan *the guardian of the constitution* dan MA sebagai *the guardian of the Indonesian law*. MA mengawal undang-undang dan peraturan di bawahnya baik melalui pengujian maupun melalui peradilan, sedangkan MK mengawasi konstitusi. Pandangan ini berkembang lebih lanjut dengan pemikiran bahwa MK merupakan *Court of Law* dan MA sebagai *Court of Justice*. Sebagai *Court of Law (court of constitution)* maka putusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sedangkan sebagai *Court of Justice*, terhadap putusan dapat dilakukan pengujian ditingkat selanjutnya, untuk tercapainya keadilan. Sementara itu MK lebih *concern* berusaha untuk menciptakan kesatuan tata hukum dalam negara hukum Indonesia dengan melakukan kontrol terhadap undang-undang agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Gagasan penyatuatapan pengujian undang-undang dalam jangka panjang dapat diupayakan berkesinambungan (*including of law and justice*).

Kehadiran MK dengan tugas pokok dan fungsinya adalah dalam rangka memperkuat prinsip negara hukum, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia. kehadiran MK dapat dipandang sebagai bagian dari usaha pembaharuan sistem hukum dengan mengokohkan fundamennya pada konstitusi. Dengan demikian tidak ada lagi undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Salah satu tonggak sejarah yang diukir oleh MK berkaitan dengan hak konstitusional warganegara yakni putusan MK dalam perkara No 011-017/PUU-1/2003 yang tergolong putusan MK diawal pembentukannya yang dapat disebut sebagai *landmark decision*. Putusan tersebut berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai pembatasan hak pilih bagi eks-PKI sebagai anggota DPR dan DPD dengan alasan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Putusan tersebut mendapat reaksi keras yang didasarkan paradigma lama bahwa Undang-Undang merupakan produk lembaga berdaulat yakni perwakilan rakyat Indonesia melalui DPR. Menurut Benny K Harman, "keputusan MK tersebut merupakan suatu deklarasi yuridis bahwa yang dianut oleh UUD 1945 adalah supremasi konstitusi, di mana rakyat (wakil) atau *volente generale* juga harus tunduk pada ketentuan-ketentuan dalam konstitusi sebagai kesepakatan dasar kita bernegara."²³ Setidak-tidaknya dinamika ketatanegaraan kita jauh lebih progresif ketika MK didirikan hingga saat ini. Gagasan pembaharuan hukum terus berkembang dengan adanya putusan MK yang juga tergolong progresif.

Dalam konteks ketatanegaraan kedudukan MK dapat berfungsi sebagai penafsir tertinggi konstitusi sekaligus juga berfungsi sebagai *the guardiant of constitutution* yang putusannya bersifat final dan mengikat.

2. Negara Hukum yang Demokratis

Walaupun telah diakui bahwa terdapat berbagai versi tentang paham negara hukum, akan tetapi Indonesia dapat menentukan corak atau karakteristik khas sendiri berkaitan dengan negara hukum. Begitu luasnya paham negara hukum yang hendak dikembangkan oleh Indonesia dengan demikian ciri negara hukum universal tidak dapat diabaikan dengan tambahan *staats idee* dalam Pancasila yang memperkaya wawasan negara hukum yang tidak

²³ Benny K Harman, "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Supremasi Hukum" dalam Menjaga Denyut Konstitusi, *op cit*, hlm. 238.

hanya berisifat formal akan tetapi materiil yang kemudian berwujud sebagai Negara Hukum Pancasila.

Istilah negara hukum dikemukakan oleh Muhammad Tahir Azhari yang menyatakan bahwa merupakan *genus begrip* (pengertian umum), karena kenyataannya ditemukan lima macam konsep negara hukum sebagai *species begrip* (pengertian khusus) yaitu:

1. Negara Hukum menurut Al-Qur'an dan Sunnah
2. Negara Hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *Rechtsstaat*.
3. Konsep *Rule of Law* yang dikembangkan di Inggris dan Amerika Serikat.
4. Konsep *Social Legality* yang dikembangkan di negara Uni Sovyet dan negara yang berhaluan komunis
5. Konsep Negara Hukum Pancasila.²⁴

Tahir Azhari mendasarkan pandangannya sebagaimana dikemukakan oleh Padmo Wahyono yang telah diuraikan di atas, untuk itu Tahir juga menyampaikan konsepnya tentang Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara.
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa
3. Kebebasan beragama dalam arti positif
4. Ateisme tidak dibenarkan dalam komunisme dilarang, serta
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.²⁵

Unsur pokok Negara Hukum Indonesia dapat dikemukakan adalah:

1. Pancasila
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat,
3. Sistem konstitusi
4. Persamaan, dan
5. Peradilan bebas.²⁶

Berdasarkan hal diatas, Azhari menyatakan bahwa "istilah *Rechtsstaat* yang digunakan dalam penjelasan UUD 1945, sama sekali tidak identik dengan konsep negara hukum Eropa Kontinental dan juga tidak identik dengan konsep negara hukum *Anglo Saxon*, bahkan sangat berbeda dengan konsep *socialist legality*."²⁷

Sejalan dengan pandangan Taher Azhari, Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa "sebagai sebuah negara hukum dalam membangun sistem dan kelembagaan secara konstitusional harus memperhatikan prins-prinsip negara hukum modern."²⁸ Menurut Jimly minimal terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip itu adalah:

1. Supremasi hukum (*Supremacy of law*)
2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*)

²⁴ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 83.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid*, hlm. 83.

²⁷ *Ibid.* hlm. 84.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op cit*, hlm. 108.

3. Asas Legalitas (*Due process of law*)
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ pendukung yang independen
6. Peradilan bebas yang tidak memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*constitutional court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan Bernegara
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.²⁹

Kehadiran MK dengan tugas pokok dan fungsinya adalah dalam rangka memperkuat prinsip negara hukum, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia. kehadiran MK dapat dipandang sebagai bagian dari usaha pembaharuan sistem hukum dengan mengokohkan fundamennya pada konstitusi. Dengan demikian tidak ada lagi undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Salah satu tonggak sejarah yang diukir oleh MK berkaitan dengan hak konstitusional warganegara yakni putusan MK dalam perkara No 011-017/PUU-1/2003 yang tergolong putusan MK diawal pembentukannya yang dapat disebut sebagai *landmark decision*. Putusan tersebut berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai pembatasan hak pilih bagi eks-PKI sebagai anggota DPR dan DPD dengan alasan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Putusan tersebut mendapat reaksi keras yang didasarkan paradigma lama bahwa Undang-Undang merupakan produk lembaga berdaulat yakni perwakilan rakyat Indonesia melalui DPR. Menurut Benny K Harman, "keputusan MK tersebut merupakan suatu deklarasi yuridis bahwa yang dianut oleh UUD 1945 adalah supremasi konstitusi, di mana rakyat (wakil) atau *volente generale* juga harus tunduk pada ketentuan-ketentuan dalam konstitusi sebagai kesepakatan dasar kita bernegara."³⁰ Setidak-tidaknya dinamika ketatanegaraan kita jauh lebih progresif ketika MK didirikan hingga saat ini. Gagasan pembaharuan hukum terus berkembang dengan adanya putusan MK yang juga tergolong progresif.

Pertumbuhan hukum konstitusi di Indonesia semakin marak dengan kehadiran MK karena perubahan suatu Undang-Undang tidak saja dapat dilakukan oleh lembaga legislasi sendiri akan tetapi dapat juga dilakukan oleh MK melalui penafsiran sehingga arti suatu kalimat dalam Undang-Undang mendapat pengertian yang baru seperti dalam putusan yang bersifat *conditionally constitutional* atau konstitusional bersyarat. Dalam putusan ini, MK tidak membatalkan Undang-Undang sama sekali akan tetapi MK memberikan arti tersendiri terhadap Undang-Undang yang diajukan untuk dilakukan hak uji materiil.

Putusan MK dalam permohonan uji materi Undang-Undang Sumber Daya Air (UU Nomor 7 Tahun 2004) MK menyatakan bahwa Undang-Undang tersebut tetap sah, jika dalam pelaksanaannya memenuhi norma konstitusi.³¹ Apabila terjadi pelanggaran dalam pelaksanaannya maka Undang-Undang tersebut dapat diajukan kembali ke MK untuk

²⁹ *Ibid*, hlm. 108.

³⁰ Benny K Harman, "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Supremasi Hukum" dalam Menjaga Denyut Konstitusi, *op cit*, hlm. 238.

³¹ Putusan MK Nomor 058-059-060-063 dan Nomor 008/PUU-III/2005.

dilakukan Hak Menguji Materiil. Putusan *conditionally constitutional* dapat dipakai untuk mempersoalkan konstiusionalitas sebuah pasal Undang-Undang.

Begitu juga dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-V/2007 tentang pengujian atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman, MK menyatakan bahwa untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, dan berakibat ketidakpastian hukum, ketentuan mengenai sensor dan lembaga sensor film yang ada dalam Undang-Undang perfilman tetap berlaku sepanjang dalam pelaksanaannya dimaknai dengan semangat baru untuk menjunjung tinggi demokrasi dan hak-hak asasi manusia. dalam pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, MK menyatakan bahwa Pasal 88 Undang-Undang tersebut adalah konstiusional bersyarat terhadap Pasal 28C ayat (1) dan (2) UUD 1945 sehingga kata “mencoblos” dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diartikan pula menggunakan metode *e-voting* dengan syarat kumulatif sebagai berikut (a) tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (b) daerah yang menerapkan metode *e-voting* sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia, maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan serta persyaratan lain yang diperlukan.³²

Dengan demikian proses peradilan di MK telah memberikan kontribusi bagi pengembangan terhadap (ilmu) hukum tata negara melalui putusan-putusannya. Pengembangan ilmu hukum tata negara semakin positif bagi kehidupan ketatanegaraan dan proses demokratisasi melalui putusan MK yang progresif. Hal itu berarti bahwa Mahkamah Konstitusi telah memberikan peran yang besar dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis, di mana kehendak rakyat merupakan hukum tertinggi dengan memeriksa dan mengadili sebuah undang-undang yang diajukan oleh pencari keadilan sehingga hakikat negara hukum menjadi bermakna.

C. Penutup

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya bertindak sebagai penafsir konstitusi tertinggi yang putusannya merupakan putusan akhir dan bersifat mengikat. Dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang sebagai pengawal demokrasi, pelindung hak konstiusional warganegara, serta pelindung hak asasi manusia.

Daftar Pustaka

- Atmadja, I Dewa Gede. 2012. *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 (Edisi Revisi) Setara Pers*, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. “Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Makalah Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2 September 2004.
- _____, 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, KON Press, Jakarta.

³² Putusan MK Nomor 147/PUU-VIII/2009.

- _____, 2008. *"Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi"* dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum*, Memperingati 70 tahun Prof.Dr B. Arief Shiddarta, SH. Penyunting Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Refika Aditama, Bandung.
- Budiardjo, Miriam. 1999, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hoesein,Zainal Arifin, 2013. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Imperium Yogyakarta.
- Isra, Saldi. dalam buku Janedri M Gaffar, 2012. *Demokarsi Konstitusional*, Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945, Konpres, Jakarta.
- K Harman, Benny. 2013. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Kepustakaan Populer Gramedia (KPG) Jakarta.
- _____, *"Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Supremasi Hukum"* dalam *Menjaga Denyut Konstitusi*,
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universita Indonesia, Jakarta.
- Palguna, I Dewa Gede, 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint). Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warganegara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soemantri M. Sri. 1982, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni Bandung.
- Suny, Ismail. 1984. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta.
- Tahir Azhari, Muhammad, 2007. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.