

Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Constitutionality and Legality of Norms in The Review of Laws Against The 1945 Constitution

Mohammad Mahrus Ali

Peneliti pada Pusat P4TIK Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta
E-mail: ali_alfikri@yahoo.com

Naskah diterima: 10/03/2015 revisi: 10/03/2015 disetujui: 20/03/2015

Abstrak

Konstitusionalitas norma tidak dapat dilepaskan dari model pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini dapat dilihat dari praktik pengujian norma abstrak dan norma konkret oleh MK. Pengujian norma konkret dalam *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya berada di luar kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Pengujian norma yang dilakukan oleh MK secara teoritis bertitik tolak dari norma abstrak sebagai implikasi kedudukan MK yang menjadi pengadilan norma dan mengujinya terhadap konstitusi. Untuk menilai konstitusionalitas norma undang-undang, maka norma abstrak yang akan menjadi fokus pengujian oleh MK. Pada dasarnya norma konkret lebih menitik beratkan implementasi atau penerapan norma. Penerapan norma tidak dapat dilepaskan dari legalitas norma yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA), sedangkan konstitusionalitas norma adalah menguji kesesuaian norma tersebut dengan batu uji pasal-pasal dalam konstitusi. Apabila landasan pengujian norma adalah Undang-Undang Dasar 1945 maka norma abstrak yang seharusnya menjadi materi utama untuk diuji. Sebaliknya ketika norma konkret yang akan diuji, maka yang harus dipertimbangkan juga adalah penerapan dari norma tersebut yang secara tidak langsung masuk dalam ranah kasus konkret. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kasus (*case approach*) yaitu 15 (lima belas) putusan Mahkamah Konstitusi sepanjang

2003-2013 dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 secara materiil yang memfokuskan pada *ratio decidendi* hakim konstitusi dalam menentukan konstitusionalitas norma. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa MK dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tidak memisahkan secara dikotomis antara norma abstrak dan norma konkret. Dalam upaya melindungi hak-hak konstitusional warga negara, tidak adanya upaya hukum lanjutan yang akan ditempuh oleh Pemohon, serta untuk memberikan kepastian hukum yang adil, MK mengabulkan pengujian norma konkret. Meskipun MK tetap tegas menyatakan bahwa hal tersebut adalah norma konkret, sehingga permohonan pemohon hanya dikabulkan sebagian pada pengujian norma abstraknya saja. Sedangkan dalam hal putusan MK yang menolak pengujian norma konkret karena norma yang diujikan bukanlah persoalan konstitusionalitas norma melainkan penerapan norma dan permintaan putusan provisi (putusan sela) yang tidak relevan dengan pokok perkara. Pengujian norma konkret dalam putusan menolak adalah bentuk kehati-hatian MK agar tidak mengadakan perkara yang menjadi kewenangan peradilan lain yaitu Mahkamah Agung serta peradilan di bawahnya. Adapun terkait putusan yang menyatakan tidak dapat diterima, MK menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum serta MK tidak memiliki kewenangan untuk menguji norma tersebut. Kedepan, MK perlu menegaskan perihal kedudukan norma sebelum melakukan pemeriksaan lebih mendalam terhadap setiap permohonan yang diajukan. Di samping itu MK perlu diberikan kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) atau pertanyaan konstitusional (*constitutional question*) sehingga terciptanya harmonisasi penafsiran berdasarkan konstitusi.

Kata kunci: Konstitusionalitas Norma, Pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

The Constitutionality of norms are inseparable with the model of judicial review of laws against the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. It can be seen from the reviews of abstract and concrete norms by the Constitutional Court of the Republic of Indonesia. The review of concrete norms in the decision of judicial review basically does not constitute authority of the Constitutional Court. Theoretically, norms review should be starting from abstract norms as the implications of the Constitutional Court authority. In order to review the constitutionality of laws, norms and abstract norms should be interpreted by the Constitutional Court. While concrete norms focus more on the implementation or application of the norm itself. The application of norms cannot be separated from the legality of the norms, while constitutionality of norms is related to its coherence with the Constitution. If the basis of norms review is the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia then abstract norms should be the main subject matter to be reviewed. Otherwise, when

concrete norms are the subject matters to be reviewed, then the implementation of the norms that have been applied in concrete cases. This research is using normative juridical method with case approach in which 15 (fifteen) verdicts of the Constitutional Court of Republic of Indonesia over the period of 2003-2013 in judicial review of laws against the 1945 Constitution are analyzed. The focus is on the ratio decidendi of the Constitutional Court judges in determining the constitutionality of norms. The result of this research shows that, the Constitutional Court, in the judicial review of laws against the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia does not separate abstract norms and concrete norms dichotomously. In an attempt to protect the constitutional rights of citizens, the absence of legal remedies that can be further pursued by the applicant, as well as to provide legal certainty, the Constitutional Court, granted, in its decision, the review of concrete norms. Even though the Constitutional Court remains firm in satting that it is a concrete norms, the applicant's petition is granted in part which is concerning the review the abstract norms only. Whereas, with respect to the verdict of the constitutional court that rejected the review of concrete norms, it is because the review is not on the constitutionality of norms but the application of the norms and also concerns a petition for an interlocutory decision which is irrelevant to the subject matter of the case. The review of concrete norms in a rejecting ruling is a form of prudence by the Constitutional Court in order not to prosecute the matters which constitute the authority the other judicial bodies, namely the Supreme Court and the lower courts. As for the ruling which declared a petition inadmissible, the Constitutional Court stated that the applicant has no legal standing and the Constitutional Court does not have the authority to test these norms. In the future the Constitutional Court needs to affirm the status of norms before further examining in depth the petition filed. In addition, the Constitutional Court should be conferred with the authority to hear constitutional complaint and constitutional question in order to create the harmonization of interpretation based on the Constitution.

Keyword: *The Constitutionality of Norms, Judicial Review, Constitutional Court.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*)¹ pada dasarnya dapat diimplementasikan melalui pengawasan politik, pengendalian administratif atau melalui kontrol hukum (*judicial*).² Tujuan utama adanya kontrol tersebut untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta:Konstitusi Press, 2006, h.6

² *Ibid.*,

lainnya tidak disimpangi atau dilanggar maka diperlukan adanya institusi serta tata cara pengawasannya. Terdapat tiga norma hukum yang dikenal dalam pengujian norma hukum yaitu keputusan normatif yang mengatur (*regeling*) dan bersifat *general and abstract*, keputusan normatif yang mengandung penetapan administratif (*beschikking*) bersifat *individual and concrete norm*, keputusan normatif yang bersifat penghakiman (*judgement*) merupakan *general and abstract norm* disebut vonis.³ Jimly Asshidiqqie menegaskan bahwa kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norm*) hanya dapat diawasi melalui jalur hukum pengadilan dengan mekanisme *judicial review*.⁴

Dalam kaitannya dengan pengawasan norma melalui pengadilan khususnya norma dalam sebuah undang-undang yang telah disahkan dan telah diundangkan secara resmi, maka pengujian atasnya dapat disebut *judicial review*.⁵ Hal tersebut merupakan pengawasan kekuasaan kehakiman terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif selaras dengan hukum tertinggi.⁶

Pengujian konstitusional undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) adalah untuk menilai kesesuaian antara produk hukum yakni undang-undang dengan UUD 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya. Umumnya, norma dikategorikan menjadi norma umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*) serta norma yang abstrak (*abstract*) dan norma yang konkret (*concrete*). Perbedaan antara yang umum dan yang individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut (*adressat*), ditujukan pada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau ditujukan kepada orang atau sekelompok orang yang tertentu. Norma hukum konkret dimaknai sebagai suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata (konkret)

³ Nimatul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, h.23

⁴ Asshidiqqie, *op.cit.*, h.7

⁵ Jimly Asshidiqqie berpandangan bahwa terdapat perbedaan antara '*judicial review*' dengan '*constitutional review*', hal tersebut juga berbeda dengan pengertian '*judicial preview*' seperti dalam sistem Perancis. Apabila terkait dengan hak atau kewenangan untuk menguji, maka dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji ('*toetsingsrecht*'). Hak uji ('*toetsingsrecht*') diberikan kepada hakim disebut '*judicial review*' atau *review* oleh lembaga peradilan. Ketika kewenangan menguji diberikan kepada lembaga legislatif, maka disebut '*legislative review*'. Sedangkan "*executive review*" yang melakukan pengujian adalah pemerintah. Kemudian jika pengujian dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara "*a posteriori*", maka pengujian itu dapat disebut sebagai "*judicial review*". Akan tetapi, apabila pengujian bersifat "*a priori*", yaitu terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya disebut '*judicial preview*'. Adapun "*constitutional review*" atau pengujian konstitusional adalah pengujian yang dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur, hal tersebut disebut dengan pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*). Lihat Jimly Asshidiqqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h.6-7

⁶ Nimatul Huda, *op.cit.*,

Sedangkan norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret.⁷ Dengan kata lain, norma ini merumuskan suatu perbuatan secara abstrak. Sedangkan perbedaan antara norma abstrak dengan norma konkret didasarkan pada hal yang diatur dalam norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa-peristiwa tertentu.⁸

Pengujian terhadap norma undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang, baik dari segi formil ataupun materiil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusionalitas haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. MK pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung (MA) melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstitusionalitas.⁹ Dalam perkara *judicial review* undang-undang, baik menurut UUD 1945 maupun menurut UU MK, ditegaskan MK hanya berwenang menilai atau mengadili konstitusionalitas sebuah UU terhadap UUD 1945. MK hanya dapat menyatakan apakah sebuah UU, sebagian isinya, kalimat, atau frasenya, bertentangan dengan konstitusi atau tidak. MK tidak dapat menerobos batas kompetensi konstitusionalitas dan masuk ke dalam kompetensi legalitas. Dalam perkara *judicial review*, amar putusan MK tidak dapat masuk ke ranah yang bersifat legalitas.¹⁰

Kewenangan konstitusional MK dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar adalah mengenai konstitusionalitas norma. Otoritas MK berada dalam ranah pengujian norma abstrak bukan implementasi norma (kasus konkret). Tugas MK adalah menilai sesuai atau tidaknya satu undang-undang dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam memutus pengujian norma undang-undang, MK berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.¹¹ Untuk memperkuat keyakinan hakim konstitusi dalam memutus suatu perkara, hakim konstitusi menerapkan berbagai model penafsiran konstitusi¹² yang menjadi metode penentuan hukum terhadap

⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1. Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cetakan ke-6, Kanisius: Jakarta, 2011, h. 27

⁸ A. Hamid S. Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV), Disertasi Doktor Universitas Indonesia, dalam Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi*, Pradnya Paramita: Jakarta, 2006, h. 274- 275

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h.5-6

¹⁰ Mahfud MD, *Masalah Konstitusionalitas dan Legalitas*, Seputar Indonesia, Sabtu 9 Juni 2012.

¹¹ Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011.

¹² Pemilihan dan penggunaan metode interpretasi merupakan otonomi atau kemerdekaan hakim dalam penemuan hukum. Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi juga pernah mengemukakan:Kemerdekaan dimaksud juga diartikan bahwa hakim bebas memutus sesuai dengan nilai yang diyakininya melalui penafsiran hukum, walaupun putusan yang didasarkan pada penafsiran dan keyakinan demikian mungkin berlawanan

suatu perkara konstitusionalitas norma. Pandangan ini semakin menegaskan bahwa pengujian konstitusionalitas norma adalah kompetensi MK yang berimplikasi pada setiap perkara yang diajukan haruslah menyangkut konstitusionalitas norma bukan penerapan norma.

Selama satu dasawarsa MK telah melaksanakan 3 (tiga) kewenangan, yaitu pengujian undang-undang, sengketa kewenangan lembaga negara, dan perselisihan hasil pemilihan umum. Sejak 13 Agustus 2003 hingga 12 Desember 2013, tercatat 1.333 perkara telah ditangani oleh MK. Dari jumlah tersebut, jika dipilah berdasarkan kewenangan, terdapat 602 perkara (45,16%) PUU, 24 perkara (1,8%) SKLN, 116 perkara (8,7%) PHPU Legislatif dan Presiden/Wakil Presiden, serta 591 perkara (44,34%) PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dari total penanganan perkara tersebut, MK telah menjatuhkan putusan 1.247 perkara, yang terdiri atas 1.169 (93,74%) putusan dan 78 (6,26%) ketetapan. Terhadap total 1.169 putusan, jika dipilah berdasarkan amar, 243 perkara (20,79%) dikabulkan, 616 perkara (52,69%) ditolak, dan 310 perkara (26,52%) tidak dapat diterima.¹³

Untuk penanganan perkara Pengujian UU (PUU) memang hampir selalu terjadi peningkatan tiap tahunnya. Jumlah penanganan PUU semakin meningkat pada 2009, 2010, 2011, dan 2012 yakni masing-masing Sebesar 90 perkara, 120 perkara, 145 perkara, dan 169 perkara. Peningkatan jumlah penanganan perkara di MK masih berlanjut pada 2013. Pada 15 Juli 2013 permohonan PUU yang ditangani MK telah mencapai angka 142 perkara. Di mana jumlah perkara pada masing-masing tahunnya, sudah termasuk perkara yang masih dalam proses pada tahun sebelumnya. Selanjutnya, dari total 602 perkara PUU yang ditangani sejak 2003 sampai 15 Juli 2013, MK telah menjatuhkan vonis terhadap 532 perkara. Jumlah ini terdiri dari 476 (89,47%) putusan dan 56 (10,53%) perkara melalui ketetapan.¹⁴

Dalam kurun waktu tersebut MK telah mengeluarkan putusan dengan amar Dikabulkan, Ditolak dan Tidak Dapat Diterima namun dengan pertimbangan hukum bahwa pokok permohonan merupakan persoalan implementasi norma. Dalam hal amar Ditolak dan Tidak Dapat Diterima, MK umumnya menyatakan bahwa permohonan Pemohon berkaitan dengan kasus konkret bukanlah persoalan

dengan mereka yang mempunyai kekuasaan politik dan administrasi. Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹³ Jejak Langkah Satu Dasawarsa Mengawal Konstitusi 2003-2013, Cetakan Pertama, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013 h.197-198.

¹⁴ *Ibid.*, h.200-201

konstitusionalitas norma hukum. Substansi permohonan Pemohon merupakan masalah penerapan norma hukum, dengan kata lain yang dipermasalahkan bukanlah pertentangan norma suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945. Sedangkan dalam hal amar dikabulkan, MK lebih cenderung menilai terhadap penerapan dari norma dibandingkan menguji konstitusionalitas norma terhadap UUD 1945.

Dalam kaitannya dengan pengujian undang-undang, adalah bagaimana hakim konstitusi dapat menjelaskan perihal kedudukan norma yang akan diuji, apakah ia norma abstrak atau konkret. Apabila yang dimohonkan untuk diuji adalah norma konkret maka hakim konstitusi tidak lagi berwenang mengadilinya, karena hal tersebut sama saja mengadili kewenangan peradilan lain selain MK. Secara teoritis, pengujian norma konkret.

Dengan demikian, penelitian ini memfokuskan pada aspek konstitusionalitas norma dalam kaitannya dengan kedudukan norma konkret serta kualifikasinya pada putusan pengujian undang-undang yang di dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah menyatakan bahwa perkara yang diajukan oleh pemohon bukanlah mengenai konstitusionalitas norma melainkan penerapan norma. Apabila merujuk pada jenis amar putusan MK, hal yang mendasar yang harus diteliti adalah dalam kondisi seperti apa MK menjatuhkan putusan mengabulkan, menolak dan tidak dapat menerima permohonan pemohon. Di samping itu, penelitian ini meneliti akibat hukum pengujian norma konkret terhadap amar putusan MK.

B Perumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang di atas, penelitian ini dirumuskan dalam dua permasalahan yaitu *Pertama*, bagaimana kedudukan norma konkret dalam konteks legalitas dan konstitusionalitas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ?. *Kedua*, bagaimana akibat hukum pengujian norma konkret dalam putusan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945?.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan cara meneliti putusan-putusan MK atau data sekunder. Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk menganalisis putusan-putusan MK mengenai pengujian norma konkret terhadap Undang-Undang Dasar. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yaitu penulisan yang dilakukan untuk memberikan sesuatu gambaran umum tanpa

didahului adanya suatu hipotesa. Penelitian ini mengungkap konstitusionalitas norma dalam kaitannya dengan kedudukan norma konkret dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Di samping itu, mengenai akibat hukum pengujian norma konkret dalam putusan MK. Penelitian ini merupakan yuridis normatif¹⁵ dengan pertimbangan bahwa persoalan yang diteliti bertitik tolak pada putusan- putusan MK mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 secara materiil yang di dalam pertimbangan hukumnya memuat aspek pengujian norma konkret. Data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum. Penelitian ini akan meneliti putusan-putusan pengujian undang-undang dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2014 sebanyak 15 (lima belas) putusan berdasarkan aspek penafsiran terhadap norma, kualifikasi yang dilekatkan pada norma yang sedang diuji serta jenis amar putusan. Putusan-putusan tersebut terdiri dari Dikabulkan sebanyak 4 (empat) putusan, Ditolak sebanyak 7 (tujuh) putusan dan Tidak Dapat Diterima sebanyak 4 (empat) putusan.

Terkait dengan metode analisis yang dipergunakan adalah dengan pendekatan kualitatif. Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif atau data digambarkan melalui penguraian kalimat dan dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan klasifikasi data penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan, kemudian data dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu meneliti alasan hukum (*ratio decidendi*)¹⁶ yang digunakan hakim konstitusi dalam memutuskan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Alasan hukum hakim konstitusi tersebut terdapat dalam 15 (lima belas) putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang memuat pertimbangan mengenai kedudukan pengujian norma konkret dalam ranah pengujian konstitusionalitas norma.

¹⁵ Penelitian yuridis normatif, dapat diandalkan untuk menghasilkan analisis hukum yang tajam berdasarkan doktrin dan norma-norma yang telah ditetapkan dalam sistem hukum, baik yang telah tersedia sebagai bahan hukum maupun yang masih harus dicari sebagai bahan kajian guna memecahkan masalah hukum faktual. Penelitian hukum memiliki kekhasan tertentu yang kemudian menjadi identitas tersendiri di hadapan penelitian ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* Jakarta: Rajagrafindo, 2004, h. 1-2.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2008, h. 119-125. Pendekatan kasus bukan saja karena *ratio decidendi*-nya adalah penafsiran atau penghalusan hukum, melainkan juga dalam hal undang-undang tidak mengaturnya. Peter juga mengaskan bahwa selain putusan pengadilan (umum) yang berkekuatan hukum tetap, putusan Mahkamah Konstitusi juga dapat dijadikan bahan pendekatan kasus.

PEMBAHASAN

1. Kualifikasi Norma Konkret dalam Putusan MK

Kedudukan MK sebagai pengadilan hukum (*court of law*)¹⁷ dalam konteks kewenangannya adalah menguji konstitusionalitas norma undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pengujian dapat berupa formil dan materiil yang dimohonkan oleh Pemohon. Dalam praktik pengujian terhadap norma tersebut, MK menjadikan konstitusi sebagai landasan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara konstitusi yang diajukan oleh Pemohon.¹⁸ Berbagai undang-undang diuji ke MK menitikberatkan pada pengujian keabsahan norma-norma pasal atau ayat terhadap konstitusi. Norma yang diajukan oleh Pemohon pada dasarnya norma abstrak yang termuat dalam sebuah undang-undang. Hal tersebut juga telah diatur dalam UU MK yang menegaskan bahwa MK menguji terhadap norma-norma pasal yang masih bersifat abstrak dalam sebuah undang-undang.¹⁹

Perihal kualifikasi norma dalam pengujian undang-undang terdapat dua jenis norma yaitu abstrak dan konkret. Dalam tahap pengujian norma abstrak, MK umumnya tidak mempersoalkan kedudukan norma yang diujikan namun lebih fokus pada penilaian atas kadar konstitusionalitas norma terhadap UUD 1945. Hal ini berbeda dengan pengujian norma konkret dimana umumnya pemohon meminta putusan provisi, sehingga MK menolak permohonan pemohon atau menyatakan tidak dapat menerima untuk pemohon yang substansi permohonannya norma konkret serta tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Pada bagian ini akan dibahas mengenai kualifikasi atau kriteria norma konkret dalam putusan MK secara umum, selanjutnya

¹⁷ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di Mahkamah Konstitusi pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidakadilan secara individual dan konkret. Yang bersifat konkret dan individu hanya yang berkenaan dengan perkara *'impeachment'* terhadap Presiden/Wakil Presiden. Oleh karena itu, untuk memudahkan pembedaan, Mahkamah Agung pada hakikatnya adalah *'court of justice'*, sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah *'court of law'*. MA mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan MK mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri. Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, materi kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Kamis, 2 September, 2004.

¹⁸ Sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa MK memutus perkara berdasarkan UUD 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.

¹⁹ Dalam Pasal 51A ayat (5) huruf b UU MK menyatakan bahwa dalam hal pengujian materiil hal-hal yang dimohonkan untuk diputus oleh Pemohon adalah menyatakan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Pasal ini mengandung makna bahwa secara normatif MK hanya akan menguji materi muatan dari ayat, pasal dan/atau dari undang-undang bukan penerapan atau implementasi dari materi muatan pasal tersebut. Dengan kata lain, materi yang diuji oleh MK adalah norma abstrak yang akan diuji konstitusionalitasnya terhadap UUD 1945.

dibahas lebih khusus dalam hal amar Dikabulkan, Ditolak dan Tidak Dapat Diterima. Kemudian pembahasan dilanjutkan pada kedudukan norma konkret dalam pengujian undang-undang Berikut ini kualifikasi norma konkret dalam beberapa putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yaitu;

Tabel.1

Kualifikasi norma konkret dalam putusan pengujian undang-undang

No	Nomor Putusan	Amar	Unsur Norma Konkret
	133/PUU-VII/2009	Dikabulkan (tidak konstitusional bersyarat)	MK hanya dapat mengabulkan mengenai penundaan <u>penerapan</u> Pasal 32 ayat (1) huruf c <i>juncto</i> Pasal 32 ayat (3) UU KPK oleh Presiden, yakni tindakan administratif berupa pemberhentian Pimpinan KPK yang menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan.
	48/PUU-IX/2011	Dikabulkan	Terkait dengan permohonan putusan Provisi, MK menilai bahwa: dalam pengujian Undang-Undang (<i>judicial review</i>), putusan Mahkamah hanya menguji norma abstrak, tidak mengadakan kasus konkret seperti memberitahukan kepada Pengadilan Tinggi Jawa Timur atau Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk menghentikan atau menunda proses peradilan dalam tingkat banding atau kasasi
	101/PUU-VII/2009	Dikabulkan (tidak konstitusional bersyarat)	Keharusan bagi Advokat mengambil sumpah sebelum menjalankan profesinya merupakan kelaziman dalam organisasi dan suatu jabatan/ pekerjaan profesi yang tidak ada kaitannya dengan masalah konstitusionalitas suatu norma <i>in casu</i> norma hukum yang dimohonkan pengujian, sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945

No	Nomor Putusan	Amar	Unsur Norma Konkret
	5/PUU-X/2012	Dikabulkan	<ul style="list-style-type: none"> - Penyelenggaraan satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional. - Penggunaan Istilah “ internasional” - Penggunaan bahasa inggris sebagai pengantar
	008/PUU-IV/2006	Ditolak	Pemberhentian antarwaktu sebagai anggota DPR karena diusulkan oleh partai politik Pemohon sendiri (<i>recall</i>) bukanlah persoalan konstitusionalitas norma undang-undang melainkan persoalan penerapan atau pelaksanaan norma undang-undang
	11/PUU-V/2007	Ditolak	Apabila dalam praktik terdapat pemilik tanah pertanian tidak/belum melaporkan luasnya padahal dia mengetahui luasnya melebihi 20 hektar dan tidak/belum dikenakan sanksi pidana seperti orang tua Pemohon itu adalah masalah implementasi (penegakan hukum) undang-undang <i>a quo</i> , bukan masalah konstitusionalitas norma undang-undang, sehingga bukan kewenangan Mahkamah untuk menilainya
	12/PUU-V/2007	Ditolak	Dalil Pemohon mengenai pembatasan poligami berdasarkan perbandingan jumlah laki-laki dan perempuan tidak ada kaitannya dengan konstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian
	14/PUU-VI/2008	Ditolak	Delik penghinaan yang didalilkan pemohon merupakan argumentasi yang mempersoalkan penerapan norma, bukan mempersoalkan konstitusionalitas norma.

No	Nomor Putusan	Amar	Unsur Norma Konkret
	16/PUU-VI/2008	Ditolak	Hak untuk mengajukan Peninjauan Kembali (PK) yang memungkinkan tafsiran secara luas dalam UU 4/2004 semata-mata merupakan masalah penerapan atau implementasi undang-undang. Hal tersebut bukan merupakan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 23 ayat (1) UU 4/2004
	50/PUU-VIII/2010	Ditolak	Dalam Pengujian Undang-Undang (<i>judicial review</i>), putusan Mahkamah hanya menguji norma abstrak, tidak mengadili kasus konkret seperti menghentikan sementara proses pembahasan RUU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial oleh Dewan Perwakilan Rakyat
	31/PUU-X/2012	Ditolak	Sah atau tidak sahnya LPHKKN yang dibuat dan diterbitkan oleh BPKP tidak berkaitan langsung dengan konstitusionalitas norma yang mengatur tugas KPK untuk berkoordinasi dengan instansi-instansi lainnya.
	12/PUU-VII/2009	Tidak Dapat Diterima	Persoalan yang dihadapi Pemohon bukan persoalan konstitusionalitas norma hukum atau norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, melainkan merupakan masalah penerapan norma hukum, baik norma hukum yang terkandung dalam UU Kepabeanan maupun norma hukum terkait putusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi.
	119/PUU-VII/2009	Tidak Dapat Diterima	Tidak terpilihnya Pemohon sebagai anggota DPR bukanlah karena Pasal 206 UU 10/2008, melainkan terkait dengan penerapan norma hukum yang terkandung dalam Pasal 205 dan Pasal 206 <i>juncto</i> Pasal 208 UU 10/2008.

No	Nomor Putusan	Amar	Unsur Norma Konkret
	23/PUU-IX/2011	Tidak Dapat Diterima	Permohonan Pemohon tidak terkait dengan persoalan konstitusionalitas norma Undang-Undang <i>in casu</i> Pasal 6 UU 13/1985, melainkan terkait dengan persoalan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-13/PJ.5/2001 tentang Intensifikasi Bea Materai Direktur Jenderal Pajak, tanggal 5 Juni 2001 yang memberikan kewenangan kepada Citibank ataupun perusahaan lainnya untuk memungut pajak bea materai dalam penagihan (<i>billing statement</i>) kartu kredit.
	56/PUU-IX/2011	Tidak Dapat Diterima	Pokok permohonan bukan merupakan pertentangan norma suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 melainkan tafsir-tafsir atas isi suatu Undang-Undang yang melahirkan yurisprudensi Mahkamah Agung sehingga tidak terdapat permasalahan konstitusionalitas norma suatu Undang-Undang.

Dari tabel di atas dapat dilihat dasar-dasar pertimbangan MK dalam menilai norma konkret sehingga terciptanya melahirkan kualifikasi pengujian norma konkret dikaitkan amar putusan. MK tetap memberikan penafsiran yang tegas mengenai kedudukan norma konkret atau abstrak dalam suatu pengujian undang-undang yang pada akhirnya melahirkan kecenderungan sebagai berikut;

1. Pengujian norma konkret dalam putusan mengabdikan lebih terkait perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia pemohon. Meskipun MK tetap tegas menyatakan bahwa hal tersebut adalah norma konkret, sehingga permohonan pemohon hanya dikabulkan sebagian yaitu pada pengujian norma abstraknya saja.
2. Pengujian norma konkret dalam putusan menolak karena norma yang diujikan bukanlah mengenai konstitusionalitas norma melainkan implemetasi norma. Hal ini merupakan merupakan penegakan bahwa MK menilai konstitusionalitas bukan pada aspek legalitas. Penilai atas legalitas adalah kewenangan Mahkamah Agung serta peradilan di bawahnya.

3. Pengujian norma konkret dalam putusan tidak dapat diterima di samping Pemohon tidak memenuhi kedudukan hukum serta kerugian konstitusional, persoalan yang dialami pemohon tidak menjadi kewenangan MK.

Dengan adanya model kualifikasi maka semakin jelas bahwa pengujian norma di MK adalah berfokus pada norma abstrak yang bersifat umum dan tidak menyangkut kepentingan orang perorangan. Hal ini juga sebagai implikasi sifat putusan MK yang *erga omnes* (berlaku umum) sehingga tidak hanya menyangkut kepentingan Pemohon namun seluruh warga negara.

2. Kedudukan Norma Konkret Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Dalam konteks pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 hal yang penting untuk digarisbawahi adalah mengenai jenis norma yang diuji konstitusionalitasnya. Secara teoritis, MK menguji norma yang bersifat umum dan abstrak yang terkait dengan kepentingan umum karena sifat putusan MK adalah *erga omnes*.²⁰ Bertolak dari keberlakukannya putusan MK yang sifatnya meluas dan tidak hanya berlaku pada Pemohon dan pihak-pihak yang berperkara (*inter partes*) sebagaimana putusan MA dan peradilan di bawahnya, maka norma konkret dalam pengujian undang-undang perlu diposisikan secara tepat agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara MA dan MK. Dari beberapa putusan yang sudah dibahas pada bab III, MK dengan tegas menolak putusan provisi karena tidak terkait dengan pokok perkara dan lebih menitikberatkan pada penerapan norma daripada konstitusionalitas norma. Penerapan norma adalah bagian dari norma konkret sedangkan konstitusionalitas norma berada dalam pengujian norma abstrak.

Apabila ditelusuri dalam putusan MK terdapat banyak perdebatan antar sesama hakim konstitusi yang berujung pada munculnya pendapat berbeda, salah satu pendapat berbeda dalam Putusan Nomor 5/PUU-X/2012 hakim dissenter menyatakan bahwa;

²⁰ Khusus dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, tugas hukum acara MK adalah untuk mempertahankan hak dan kepentingan konstitusional yang dilindungi oleh konstitusi, yang dijabarkan dalam undang-undang. Undang-undang tersebut mempunyai daya laku yang bersifat umum (*erga omnes*). Meskipun perorangan atau kelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama mengajukan pengujian satu undang-undang karena dinilai melanggar hak konstitusional yang dilindungi UUD 1945, namun kepentingan demikian tidak hanya menyangkut perorangan yang mengklaim kepentingan dan hak konstitusional yang dilanggar, karena undang-undang yang diujikan tersebut berlaku umum dan mengikat secara hukum serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas daripada sekedar mengenai kepentingan Pemohon sebagai perorangan. Lihat Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 396

“pengujian atas norma bukanlah pengujian atas praktek norma yang merupakan kasus-kasus yang terjadi dalam masyarakat. Mungkin normanya sudah baik tetapi prakteknya tidak sama baiknya dengan norma tersebut, hal itu tidak mungkin dibatalkan. Misalnya semua orang percaya bahwa filosofi kita yang disebut Pancasila baik, tetapi banyak praktek korupsi dalam masyarakat yang tidak sesuai dengan Pancasila. Pertanyaannya apakah Pancasila yang harus diganti? Jelas rumusan pasal yang baik tidak selalu diikuti dengan praktek yang baik. Mengapa orang tidak kembali pada pendapat salah seorang founding fathers, sekalipun UUD kurang sempurna, yang penting ada semangat yang baik untuk melaksanakannya. Dari perjalanan pelaksanaan undang-undang orang dapat memilah dan memilih mana yang baik dan mana yang tidak baik untuk bangsa ini. Yang kurang baiklah yang yang harus diperbaiki”²¹

Kedudukan norma konkret dalam pengujian undang-undang dapat dilihat dari model Putusan MK terkait pengujian norma konkret dengan amar mengabulkan, menolak dan tidak dapat diterima.

Dalam hal putusan mengabulkan norma konkret MK mempersyaratkan adanya kondisi sebagai berikut;

1. Pengujian norma konkret untuk memenuhi jaminan atas perlindungan hak-hak konstitusional Pemohon yang dirugikan oleh penerapan norma undang-undang.
2. Pengujian norma konkret untuk mewujudkan kepastian hukum yang adil.
3. Pengujian norma konkret dilandasi dengan kehati-hatian.

Dalam hal putusan mengabulkan MK memposisikan pengujian norma konkret sebagai norma yang tidak hanya bersifat normatif yang berlandaskan pada praktek namun juga terkait dengan perlindungan hak-hak konstitusional pemohon dari bentuk-bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari salah satu peran MK sebagai pelindung hak-hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Dalam kaitannya dengan pengujian norma konkret yang mengabulkan, maka dapat dilihat dari pertimbangan MK dalam putusan Nomor 133/PUU-VII/2009 mengenai putusan provisi;

²¹ Achmad Sodiki, *dari dissenting opinion menuju living constitution* Pemikiran Hukum Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H. Hakim Konstitusi Periode 2008-2013, UB Press, Malang, 2014, h. 67-68.

MK memandang perlu menjatuhkan putusan provisi dalam perkara *a quo* dengan mendasarkan pada aspek keadilan, keseimbangan, kehati-hatian, kejelasan tujuan, dan penafsiran yang dianut dan telah berlaku tentang kewenangan Mahkamah dalam menetapkan putusan sela. Dalam praktik pemeriksaan perkara pengujian undang-undang seringkali untuk kasus-kasus tertentu dirasakan perlunya putusan sela dengan tujuan melindungi pihak yang hak konstitusional amat sangat terancam sementara pemeriksaan atas pokok permohonan sedang berjalan. Putusan sela perlu untuk diterapkan apabila dengan putusan tersebut tidak akan menimbulkan kerancuan hukum di satu pihak, sementara di pihak lain justru akan memperkuat perlindungan hukum.

Pertimbangan hukum yang demikian, menegaskan bahwa MK tidak hanya melihat permohonan Pemohon dari aspek undang-undang yang diuji namun juga dilihat dari upaya perlindungan terhadap hak konstitusional Pemohon. Permintaan putusan provisi tidak memasuki pada proses hukum yang sedang dijalani oleh Pemohon. MK dalam permohonan tersebut hanya mengabulkan putusan provisi (putusan sela) dalam hal penundaan menunda penerapan Pasal 32 ayat (1) huruf *c juncto* Pasal 32 ayat (3) UU KPK oleh Presiden yang di dalam mengatur pemberhentian pimpinan KPK.

Bahwa meskipun pada awalnya permohonan provisi adalah ranah hukum acara perdata, namun hukum acara Mahkamah juga mengatur permohonan provisi dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dimuat dalam Pasal 63 UU MK yang berbunyi, "*Mahkamah dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi*". Selain itu, jika diperlukan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara, Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Penjelasannya memberikan kewenangan kepada Mahkamah untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan jika terjadi kekosongan/kekurangan dalam hukum acara. Dalam praktik selama ini, Mahkamah telah menggunakan Pasal 86 tersebut untuk memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum melalui beberapa putusan sela yang berlaku mengikat dan telah dilaksanakan. Tambahan pula, dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD, berdasarkan Pasal 16 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman

Beracara dalam Pengujian Undang-Undang juga dibuka kemungkinan bagi Mahkamah untuk menerbitkan ketetapan atau putusan didalam permohonan provisi. Jadi walaupun di peradilan perdata sering kita temui prakteknya akan tetapi MK mengakomodir hal yang sama untuk mencari kebenaran dalam kasus Bibit dan Chandra ini.

Mahkamah Konstitusi secara terus menerus mengikuti perkembangan kesadaran hukum dan rasa keadilan yang tumbuh di masyarakat yang menjadi dasar agar Mahkamah tidak berdiam diri atau membiarkan terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara. Oleh karenanya, meskipun dalam UU MK tidak dikenal putusan provisi dalam perkara pengujian undang-undang, seiring dengan perkembangan kesadaran hukum, kebutuhan praktik dan tuntutan rasa keadilan masyarakat serta dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, Mahkamah memandang perlu menjatuhkan putusan provisi dalam perkara *a quo* dengan mendasarkan pada aspek keadilan, keseimbangan, kehati-hatian, kejelasan tujuan, dan penafsiran yang dianut dan telah berlaku tentang kewenangan Mahkamah dalam menetapkan putusan sela.

Dalam pandangan MK putusan sela perlu untuk diterapkan apabila dengan putusan tersebut tidak akan menimbulkan kerancuan hukum di satu pihak, sementara di pihak lain justru akan memperkuat perlindungan hukum. Menimbang bahwa relevansi dan signifikansi diterbitkannya putusan provisi dalam perkara pengujian undang undang terhadap UUD adalah untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia apabila suatu norma hukum diterapkan sementara pemeriksaan atas pokok permohonan masih berjalan padahal hak-hak konstitusional Pemohon yang dirugikan tidak dapat dipulihkan dalam putusan akhir.

Demikian pula dalam putusan nomor 101/PUU-VII/2009, mengenai sumpah advokat yang mengalami kendala dalam pelaksanaannya dikarena adanya Surat Mahkamah Agung yang melarang Pengadilan Tinggi mengambil sumpah para calon Advokat sebelum organisasi advokat bersatu antara KAI dan Peradi. Permohonan ini sudah jelas bertitik tolak dari penerapan norma hukum, hal ini dipertegas oleh MK yang menyatakan bahwa terjadinya hambatan yang dialami oleh para Pemohon untuk bekerja dalam profesi Advokat pada dasarnya bukan karena adanya norma hukum yang terkandung dalam Pasal 4 ayat (1) UU Advokat. MK juga menegaskan bahwa Pasal 4 ayat

(1) UU Advokat berpotensi menegasikan hak-hak pemohon untuk bekerja sebagaimana dijamin UUD 1945, MK tetap mengabulkan permohonan dengan membatalkan norma pasal *a quo* namun dengan memberikan sejumlah persyaratan konstiusional. Sehingga dengan adanya putusan tersebut hak-hak pemohon untuk menjadi advokat tidak terhambat.

Selain dalam hal putusan mengabulkan, MK juga menentukan adanya kualifikasi dalam hal putusan menolak, sebagai berikut;

1. Norma yang diujikan bukan mengenai konstitusionalitas norma namun penerapan norma
2. Mengenai putusan provisi (putusan sela) yang diajukan Pemohon, tidak terkait pokok perkara atau tidak relevan.
3. MK tetap berpegang teguh pada prinsip pengujian undang-undang yaitu *constitutional review* norma abstrak terhadap konstitusi.

Sedangkan dalam putusan yang tidak dapat diterima, MK menyatakan sebagai berikut;

1. Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945
2. MK menyatakan tidak berwenang mengadili permohonan yang diajukan
3. Pokok perkara tidak terkait dengan pertentangan antara norma undang-undang dengan konstitusi melainkan pada ranah implementasi.

Antara penerapan undang-undang dengan konstitusionalitas undang-undang tersebut adalah dua hal yang berbeda. Memang suatu Undang-Undang harus diterapkan dan berlaku mengikat kepada seluruh warga dan penduduk, namun belum diterapkannya suatu Undang-Undang tidak lantas membuat Undang-Undang tersebut tidak konstitusional. Tindakan yang tidak konstitusional, dalam arti melanggar hak asasi manusia yang dilindungi oleh Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, adalah ketika suatu ketentuan Undang-Undang yang sama diterapkan secara berbeda kepada warga negara, namun sekali lagi, perbedaan dalam penerapan yang demikian bukan merupakan persoalan konstitusionalitas norma.

Suatu norma yang konstitusional tatkala diterapkan di dalam praktik oleh aparat penegak hukum memang terdapat kemungkinan melanggar hak-hak konstitusional seseorang, antara lain karena keliru dalam menafsirkannya. Namun, kekeliruan dalam penafsiran dan penerapan norma sama sekali

berbeda dengan inkonstitusionalitas norma. Untuk mengatasi persoalan demikian itulah mahkamah konstitusi di negara lain, di samping diberi kewenangan untuk mengadili perkara pengujian undang-undang (*judicial review* atau *constitutional review*), juga diberi kewenangan untuk mengadili perkara-perkara *constitutional question* dan *constitutional complaint*.

Norma konkret adalah norma yang tidak dapat diuji konstitusionalitasnya terhadap UUD 1945 melainkan diuji legalitasnya terhadap UU oleh MA. Dalam hal putusan mengabulkan, MK lebih menekankan pada aspek perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, jaminan akan kepastian hukum yang adil, penegakan keadilan substantif dengan pertimbangan yang mendalam dan hati-hati. Unsur kehati-hati tersebut dapat dilihat dari penafsiran MK terhadap norma *a quo* yang pada akhirnya tidak hanya mendudukkan norma sebagai norma yang berdiri sendiri namun ia harus berjalan seiring dengan norma-norma yang lain. Norma konkret lebih bersifat teknis atau implementasi dari norma abstrak. Norma konkret lahir dari peristiwa hukum yang telah terjadi dan mempunyai akibat hukum bagi si pelaku. Pengujian norma konkret dapat dilihat formulasi kedudukan hukum pemohon yang merasa dirugikan dengan berlakunya suatu UU, dengan kerugian yang sangat spesifik. Norma hukum sudah tepat, namun lebih pada penerapan dari norma hukum tersebut yang bermasalah. Norma konkret dapat dikualifikasi dalam konstitusionalitas perbuatan.²²

3. Akibat Hukum Pengujian Norma Konkret Terhadap Putusan Pengujian Undang-Undang

Kedudukan norma mempengaruhi amar putusan pada dasarnya mempengaruhi amar putusan. Amar putusan berdampak pada status norma yang diuji. Dalam hal norma konkret yang diuji maka akibat hukumnya apabila dikabulkan terlindunginya hak konstitusional pemohon dan mk menerapkan penafsiran yang luas terhadap norma konkret. Akibat hukum terhadap norma konkret semuanya bermuara pada sifat putusan yang *erga omnes*. Putusan MK Tetap berlaku umum meskipun setelah amar dijatuhkan yang mendapatkan perlindungan hak-hak konstitusional terlindungi adalah hak konstitusional pemohon. Akan tetapi putusan tersebut tetap berlaku untuk pemohon dengan kasus yang sama di masa mendatang. Akibat hukum

²² I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, h.133.

pengujian norma konkret dalam hal dikabulkan adalah merupakan bentuk penafsiran luas dari sifat putusan yang *erga omnes*. MK dengan mengabulkan pengujian norma konkret seperti dalam permohonan UU KPK merupakan *erga omnes* yaitu makna berlaku umumnya suatu UU terkait perkara yang dialami pemohon yaitu pemberhentian sementara pimpinan KPK sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap terhadap pimpinan KPK yang terlibat kasus hukum. Dalam kaitannya dengan akibat hukum putusan pengujian norma konkret, MK menyatakan bahwa meskipun hal yang diuji adalah penerapan dari norma pasal, namun hanya tersebut untuk melindungi pejabat publik dalam hal ini pimpinan KPK. MK menyatakan Pimpinan KPK menjadi terdakwa dalam tindak pidana kejahatan diberhentikan dari jabatannya, merupakan suatu bentuk hukuman atau sanksi, padahal pemberian dan penjatuhan sanksi atau hukuman harus terlebih dahulu melalui putusan peradilan pidana dalam kasus yang didakwakan, agar hak-hak konstitusional para Pemohon tetap dihormati, dilindungi dan dipenuhi dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang aparat negara, seperti polisi, jaksa, hakim, dan pejabat pemerintah lainnya maupun masyarakat.

Dalam konteks pengujian norma konkret, terdapat beberapa putusan yang tidak secara dikotomis memisahkan antara yang praktik dengan masalah konstitusionalitas norma. Putusan Mahkamah yang memberi sifat *conditionally constitutional*²³ pada hakikatnya adalah putusan yang mempertimbangkan praktik atau pelaksanaan norma, karena Mahkamah menentukan konstitusionalitas norma tergantung pada bagaimana sesuatu ketentuan yang diuji akan diterapkan atau dilaksanakan. Apabila ketentuan undang-undang dilaksanakan sesuai dengan pendapat Mahkamah, maka ketentuan undang-undang tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan apabila ketentuan tersebut dilaksanakan tidak sesuai dengan pendapat Mahkamah maka ketentuan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Mahkamah sangat berhati-hati dalam menafsirkan

²³ Gagasan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) muncul saat permohonan pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dalam Pasal 56 UU MK diatur tiga jenis amar putusan, yaitu permohonan tidak dapat diterima, permohonan dikabulkan, dan permohonan ditolak. Jika hanya berdasarkan pada ketiga jenis putusan tersebut akan sulit untuk menguji UU di mana sebuah UU seringkali mempunyai sifat yang dirumuskan secara umum, padahal dalam rumusan yang sangat umum itu belum diketahui apakah dalam pelaksanaannya akan bertentangan dengan UUD atau tidak. Sedangkan putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) juga disebabkan karena jika hanya berdasarkan pada amar putusan yang diatur dalam Pasal 56 UU MK, yaitu permohonan tidak dapat diterima, permohonan dikabulkan, dan permohonan ditolak, maka akan sulit untuk menguji UU di mana sebuah UU seringkali mempunyai sifat yang dirumuskan secara umum, padahal dalam rumusan yang sangat umum itu belum diketahui apakah dalam pelaksanaannya akan bertentangan dengan UUD atau tidak. Lihat Muchammad Ali Safaat (ed), *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 142-143

kedudukan norma konkret dan abstrak, meski putusan dikabulkan sebagian, namun norma konkretnya tetap dinyatakan tidak berlawanan menurut hukum.

Mayoritas putusan MK menolak pengujian norma konkret karena bukan kompetensi peradilan konstitusi. Tingginya perkara pengujian UU yang bertitiktolak dari kasus konkret yang dikemas dalam pengujian undang-undang Apabila MK tidak menerapkan suatu kriteria yang tegas atau semacam yurisprudensi (seperti yurisprudensi mengenai *legal standing*), maka kondisi ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemohon dalam pengujian UU. Karena pemohon senantiasa berharap akan mendapatkan keadilan dalam permohonan yang diajukan.

KESIMPULAN

Simpulan

Konstitusionalitas dan legalitas norma dapat dilihat dari bagaimana MK menafsirkan norma undang-undang dalam proses *judicial review*. Dalam pengujian norma konkret yang bertitiktolak pada aspek legalitas, MK tidak langsung masuk pada pokok perkara yang dialami oleh Pemohon, melainkan menafsirkan apakah yang dialami oleh adalah persoalan yang terkait dengan benturan antara norma undang-undang dengan konstitusi. MK tidak menilai sebuah persoalan hukum yang dikemas dalam *judicial review* hanya semata berdasarkan peristiwa yang dialami oleh Pemohon, namun MK menjadi konstitusi dalam hal ini UUD 1945 sebagai landasan uji konstitusionalitas. Apabila persoalan hukum yang diajukan oleh Pemohon tidak terdapat unsur-unsur pertentangan antara undang-undang dengan konstitusi, maka hal tersebut berada dalam ranah legalitas yang bermula dari sebuah penerapan norma (norma konkret). Namun apabila persoalan pemohon adalah mengenai konflik undang-undang dengan konstitusi, maka hal tersebut masuk dalam wilayah konstitusionalitas norma yang aspek kepentingannya tidak hanya mengenai per individu, namun semua orang (*erga omnes*). Pada dasarnya norma konkret merupakan norma yang tidak dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah konstitusi karena bersifat individual, kasuistis, dan bertitiktolak dari penerapan norma undang-undang. Dalam hal MK mengabulkan permohonan Pemohon terkait pengujian norma konkret terdapat tiga persyaratan: *pertama*, pengujian norma konkret untuk memenuhi jaminan atas perlindungan hak-hak

konstitusional Pemohon yang dirugikan oleh penerapan norma undang-undang. *Kedua*, pengujian norma konkret untuk mewujudkan kepastian hukum yang adil. *Ketiga*, pengujian norma konkret dilandasi dengan kehati-hatian. Adapun dalam putusan menolak, MK menentukan adanya persyaratan yaitu, pertama, norma yang diujikan bukan mengenai konstitusionalitas norma namun penerapan norma. *Kedua*, mengenai putusan provisi (putusan sela) yang diajukan Pemohon, tidak terkait pokok perkara atau tidak relevan. *Ketiga*, MK tetap berpegang teguh pada prinsip pengujian undang-undang yaitu *constitutional review* norma abstrak terhadap konstitusi. Pada putusan yang tidak dapat diterima, MK menentukan persyaratan sebagai berikut; pertama, Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. *Kedua*, MK menyatakan tidak berwenang mengadili permohonan yang diajukan. *Ketiga*, pokok permohonan tidak terkait dengan pertentangan antara norma undang-undang dengan konstitusi melainkan pada ranah implementasi. Dalam putusan-putusan MK yang menolak permohonan putusan provisi dengan tegas dinyatakan bahwa MK hanya menguji norma abstrak, tidak mengadili kasus konkret.

Mahkamah Konstitusi dalam prakteknya juga mengadili perkara yang bertolak dari norma konkret. Permasalahan tersebut diajukan sebagai permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 maka MK harus memeriksa, mengadili, dan memutusnya. MK sangat berhati-hati dalam menjatuhkan putusan karena perkara-perkara tersebut tidak hanya menyangkut kepentingan individu semata. Dalam hal kasus konkret yang dialami pemohon belum tentu dialami juga oleh seluruh masyarakat yang tidak menjadi pemohon oleh karena itu, putusan MK selalu menekankan pada aspek kemaslahatan umum, berlandaskan pada norma abstrak, bukan norma konkret yang dialami per individu yang mana hal tersebut bukanlah kerugian konstitusional, melainkan kerugian finansial-material. Putusan yang akan diambil oleh MK tidak dapat dilepaskan dari kedudukan norma itu sendiri. Apabila yang diuji norma abstrak, Pemohon memiliki kedudukan hukum serta kerugian konstitusional kemudian dalam persidangan dalil-dalil pemohon dinyatakan beralasan menurut hukum, maka MK akan mengabulkan permohonan tersebut. Akan tetapi berbeda apabila yang diujikan adalah norma konkret, MK akan menilai mengenai kedudukan hukum dan kerugian konstitusional serta dalil-dalil pemohon, apabila salah satu atau kedua syarat tersebut tidak dipenuhi maka MK akan menolak atau menyatakan tidak dapat menerima permohonan Pemohon.

Apabila dalam pengujian norma konkret pemohon memiliki kedudukan hukum, serta dalil-dalil Pemohon beralasan menurut hukum, maka MK akan mengabulkan permohonan Pemohon meskipun dengan putusan inkonstitusional bersyarat.

Saran

Mahkamah Konstitusi dalam penafsiran mengenai konstitusionalitas norma khususnya terkait dengan norma konkret dan abstrak perlu menegaskan perihal kedudukan norma sebelum melakukan pemeriksaan lebih mendalam terhadap permohonan yang diajukan. Hal ini sangat penting untuk memberikan kepastian hukum yang adil bagi Pemohon agar perkara-perkara yang bukan termasuk konstitusionalitas norma dapat segera diputus lebih cepat, karena perkara-perkara tersebut lebih cenderung di luar kewenangan MK.

Melihat banyaknya perkara pengujian norma konkret yang diajukan ke MK yang dikemas dalam bentuk pengujian konstitusionalitas norma, maka kedepan perlu adanya kewenangan pengaduan konstitusional (*contitutional complaint*) atau pertanyaan konstitusional (*constitutional question*) untuk memberikan jawaban atas problematika ketatanegaraan khususnya terkait peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga-lembaga penegak hukum lainnya sehingga terciptanya harmonisasi penafsiran berdasarkan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta:Konstitusi Press.

_____, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

_____, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.

Huda, Ni'matul, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.

Indrati, Maria Farida, 2011, *Ilmu Perundang Undang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cetakan ke-6, Jakarta: Kanisius.

Marzuki, 2008, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.

- Palguna, I Dewa Gede, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Safaat, Muchammad Ali (ed), 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Siahaan, Maruarar, 2008, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Sodiki, Achmad, 2014, *dari dissenting opinion menuju living constitution Pemikiran Hukum Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H. Hakim Konstitusi Periode 2008-2013*, Malang: UB Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* Jakarta: Rajagrafindo.
- Syahrizal, Ahmad, 2006, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Pradya Paramita.