

HUKUM YANG BERLANDASKAN UUD NEGARA RI TAHUN 1945

Abdul Mukhtie Fadjar

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Email : amf_yppiwig@yahoo.co.id

ABSTRAK :

Hukum yang berlandaskan UUD Negara RI Tahun 1945 tidaklah semata-mata diukur kesesuaiannya atau bertentangan tidaknya dengan bunyi teks pasal-pasal UUD tersebut, melainkan harus dinilai dari nilai atau acuan moral konstitusi tersebut, dalam hal ini konstitusionalisme yang terkandung dalam pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dan makna yang terkandung atau yang tersembunyi di balik teks pasal-pasal Konstitusi. Agar semua hukum di Indonesia dalam segala bentuk dan manifestasinya berlandaskan UUD Negara RI Tahun 1945, seharusnya semua pengujian hukum perundang-undangan (undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang) menjadi kewenangan MK dan dibuka kemungkinan ada mekanisme "constitutional complain", dan "constitutional question", yang sebagai konsekuensinya harus dibuka "kran" untuk perubahan lagi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

ABSTRACT :

Any law which is based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is not merely measured in terms of its suitability with or opposition to the texts of the articles of the Constitution, but is evaluated from the values or moral reference of the constitution, namely constitutionalism contained in the preamble of the 1945 Constitution and the meanings explicitly or implicitly stated in the

texts of articles of the Constitution. In order to make all laws in Indonesia in their all forms and manifestations be based on the 1945 Constitution, all tests for law (laws and regulation under the laws) should be under the authority of the Contitution Court. It necessary to establish a mechanism for "constitutional complaints" and "constitutional questions", as a consequence, a 'faucet' for making any changes to the 1945 Constitution should also be opened.

Kata Kunci: Konstitusi, UUD Negara 1945, Pengujian hukum

A. PENDAHULUAN

Ada kecenderungan belakangan ini di Indonesia, produk hukum hasil legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden, yakni undang-undang, begitu diundangkan langsung ada pihak-pihak yang mengajukan pengujian konstitusionalnya ke Mahkamah Konstitusi (MK), pada hal UU tersebut belum operasional efektif, sehingga barangkali benar bahwa banyak undang-undang hasil legislasi DPR yang belum berkesesuaian atau bahkan bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Hal demikian juga ditunjukkan oleh ratusan undang-undang yang pernah diuji konstitusionalnya oleh MK sejak kehadirannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tahun 2003 hingga kini.

Konstitusi Indonesia, dalam hal ini UUD Negara 1945, merupakan hukum dan peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia, *Constitutie is de hoogste wet*¹, sehingga pada hakikatnya semua hukum dan peraturan perundang-undangan, apakah berupa produk legislasi, produk yudikasi, produk eksekusi, maupun hukum kebiasaan/ hukum adat dan hukum hasil perjanjian, harus berlandaskan dan tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945.

Oleh karena itu, Konstitusi Indonesia menyediakan mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu UU terhadap UUD Negara RI Tahun

¹ Laica Marzuki, H.M. *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia* (Sebuah Orasi Purna Bakti), Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2011

1945 di forum MK [Pasal 24C ayat (1); sedangkan untuk hukum perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang, menurut Pasal 24A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, dapat diuji kesesuaian atau bertentangan tidaknya dengan undang-undang di forum Mahkamah Agung (MA), jadi konstitusional tidaknya bersifat tidak langsung.

Hal yang demikian berbeda dengan negara-negara yang mengenal mekanisme pengaduan konstitusional (*constitutional complain*), seperti Jerman, Austria, Korea Selatan, dll. Yang pada hakikatnya semua produk hukum, apakah berupa keputusan badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif dapat diuji oleh MK negara yang bersangkutan.² Bahkan juga dikenal apa yang disebut dengan mekanisme "*constitutional question*", yakni mekanisme bagi pengadilan untuk menanyakan lebih dahulu ke MK apakah undang-undang yang menjadi dasar mengadili suatu kasus konstitusional atau tidak.³

Uraian ini hanya akan membatasi diri pada hukum yang berbentuk undang-undang yang berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 pemegang kekuasaan untuk membentuknya berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), meskipun berdasarkan Pasal 20 ayat (2), (3), dan (4) UUD Negara RI Tahun 1945 mensyaratkan harus ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pembatasan ini didasarkan pada desain konstitusional bahwa yang dapat diuji konstitusionalnya oleh MK hanyalah hukum yang berbentuk undang-undang.

Uraian ini akan diawali dengan telaah singkat mengenai hakikat dan makna konstitusi, dalam hal ini UUD Negara RI Tahun 1945, bagi masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia, khususnya sebagai landasan pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum, serta lebih khusus lagi sebagai batu uji konstitusional tidaknya suatu undang-undang yang menjadi produk hukum bersama antara DPR dan Presiden.

² Siegfried Bros, *Pengaduan Konstitusional Menurut Hukum Republik Federal Jerman*, Makalah di MKRI-Hans Seidel Foundation Indonesia, 2005

³ Universitas Brawijaya Press (UB Press), *Constitutional Question: Alternatif Baru Pencairan Keadilan Konstitusional*, (Malang, 2010)

B. PEMBAHASAN

1. Hakikat dan Makna Konstitusi bagi Indonesia

Indonesia merupakan masyarakat, bangsa, dan negara yang majemuk (plural) dalam segala aspeknya, baik suku, agama, etnisitas, adat, istiadat, budaya, dan sebagainya. Pluralitas tersebut merupakan realitas dalam komunitas Indonesia yang tidak mungkin dipungkiri dan dihindari. Kondisi Plural demikian dapat merupakan hikmah dan berkah, apabila kita mampu mengaransemennya dalam sebuah keterpaduan yang harmonis, sehingga menciptakan keindahan dan kekuatan. Akan tetapi, kemajemukan juga dapat merupakan musibah dan petaka disintegrasi manakala mozaik pluralitas tersebut tidak terakomodasi aspirasinya.

Oleh karena itu, Konstitusionalisme Indonesia sebagai faham yang mendasari UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana tercermin dalam Pembukaan (Mukaddimah) Konstitusi, menawarkan sebuah desain konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah untuk mewujudkan sebuah negara kebangsaan yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan. Para pendiri Republik ini meyakini bahwa hanya melalui sebuah Negara kebangsaan, demokrasi, keadilan sosial, perikemanusiaan atau Hak Asasi Manusia (HAM) yang kemudian dipadu dengan kesadaran dan ketaatan Berketuhanan Yang Maha Esa, yang secara keseluruhan dan terpadu dikenal Pancasila, maka kemajemukan (pluralitas) bangsa itu bermakna positif.

Konstitusionalisme Indonesia tersebut kemudian dikaidahkan dalam pasal-pasal UUD Negara RI Tahun 1945 yang merupakan hasil perubahan selama empat tahap tahun 1999-2002 yang kemudian akan diderivasi dalam berbagai undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota) yang kesemuanya merupakan hukum perundang-undangan (*statutory law*).

UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis, tentunya tidak semata-mata merupakan dokumen hukum atau sekedar "*politico*

legal document"⁴, namun juga merupakan dokumen antropologi yang mengandung pergulatan kemanusiaan yang mengekspresikan kosmologi bangsa, mengejawantahkan cita-cita, harapan dan mimpi-mimpi tentang membangun negara, hal ini berarti menempatkan manusia sebagai titik sentral⁵ (Satjipto Rahardjo, 2007). Oleh karena itu, esensi konstitusionalisme adalah penghormatan atas harkat dan martabat manusia (Laica Marzuki, 2011). Sebagai konsekuensinya, maka dalam membentuk, menerapkan, dan menegakkan hukum yang terdiri dari ribuan peraturan perundang-undangan (yang berarti kita berada dalam ranah legislasi, yudikasi, dan eksekusi), harus selalu merujuk pada sumber tertingginya, yakni konstitusi, khususnya Pembukaan UUD Negara RI 1945 sebagai "*moral reading of the constitution*" (Dworkin, 1996).

Konstitusi mempunyai fungsi ideologis, fungsi integrasi, fungsi orientasi dan fungsi kanalisasi (Marseveen & Tang, 1978), yaitu bahwa fungsi ideologis memerlukan komitmen atas suatu ideology tertentu (misalnya Pancasila), fungsi integrasi untuk memelihara nasionalisme, rasa persatuan dan identitas nasional (jati diri bangsa), fungsi orientasi membangun harapan-harapan rakyat dan bagaimana harapan-harapan tersebut akan diwujudkan, sedangkan fungsi kanalisasi memuat pedoman-pedoman mengenai bagaimana problema-problema hukum, politik, dan social harus dipecahkan. Bahkan lebih dari sekedar fungsi-fungsi tersebut diatas, konstitusi juga mengutuhkannya kembali bangunan hukum suatu bangsa dengan memberikan panduan moral yang terkandung dalam konstitusi.

Konstitusi mempunyai posisi sebagai pemandu dan pemberi arah keada system perundang-undangan atau tata hukum nasional, sehingga idealnya semua peraturan perundang-undangan harus secara setia menjabarkan ketentuan konstitusi, apabila tidak maka berarti telah mereduksi konstitusi.⁶ Dengan demikian, UUD Negara RI Tahun 1945

4 Maarseveen, Henc van & Tang, Ger van der, *Written Constitutions: A Computerized Study*, (New York: Oceana Publication Inc, Dobbs Ferry, 1978)

5 Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-undang Dasar (Suatu pembahasan dari optik ilmu hukum umum)*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007), hlm. 31

6 Ibid, hlm. 49-50

yang menjadi batu uji tata hokum Indonesia, khususnya undang-undang, seharusnya tidak semata-mata bersesuaian tidaknya atau bertentangan tidaknya dengan bunyi teks pasal-pasal konstitusi tersebut, melainkan juga harus ditangkap maknanya yang merupakan pesan moral konstitusi atau merupakan "*the spirit of the constitution*".

Konstitusionalisme Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, realitas pluralitas masyarakat Indonesia, dan idealitas akan suatu Negara kebangsaan yang demokratis, berperikemanusiaan, berkeadilan sosial, dan berketuhanan Yang Maha Esa, seharusnya juga menjadi batu uji konstitusional tidaknya suatu undang-undang, bukan hanya sekedar bunyi teks pasal-pasal mengenai HAM. Beberapa undang-undang yang pernah diuji oleh MK konstitusionalitasnya dalam uraian berikut akan menunjukkan apakah MK sebagai "*the guardian of the constitution*" telah mampu menangkap "*moral reading of the constitution*", ataukah hanya masih terpaku pada bunyi teks pasal-pasal UUD Negara RI Tahun 1945.

2. Mahkamah Konstitusi dan Perkembangan Hukum di Indonesia

Putusan-putusan MK dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 semenjak tahun 2003 telah mempengaruhi perkembangan hukum di Indonesia, tidak hanya dalam hukum konstitusi, namun juga terhadap hampir semua lapangan hukum, terutama mengenai apakah hukum tersebut berkesesuaian atau tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, antara lain:⁷

1. Di bidang Hukum politik:

- a. Pemulihan hak-hak politik warga Negara (*in casu* eks anggota PKI beserta keturunannya), khususnya hak pilih dalam pemilu (*vide* Putusan No. 011-017/PUU-I/2003).
- b. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung termaksud dalam rezim hukum pemilihan umum (*vide* Putusan No. 072-073/PUU-II/2004).

⁷ Abdul Mukhtie Fadjar, *Mahkamah Konstitusi dan Perkembangan Hukum di Indonesia*, Orasi Ilmiah untuk Dies Natalis Universitas Brawijaya ke-47, 2010

- c. Dimungkinkannya calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) selain calon yang diusulkan oleh partai politik (*vide* Putusan No. 5/PUU-V/2007).
- d. Masalah syarat domisili dan syarat non-parpol bagi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pemilu (*vide* Putusan No. 10/PUU-VI/2008).
- e. Masalah pengaturan masa transisi dari *Electoral Threshold* (ET) ke *Parliamentary Treshold* (PT) dalam Pemilihan Umum (*vide* Putusan No. 12/PUU-VI/2008).
- f. Masalah penentuan suara terbanyak bagi terpilihnya calon anggota DPR dan DPD, bukan atas dasar nomor urut (*vide* Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008).
- g. Dapat dipakainya KTP dan paspor dalam penggunaan hak pilih bagi warga Negara yang tidak tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden (*vide* Putusan No. 102/PUU-VII/2009 dalam Pengujian UU 42/2008).
- h. Masalah makna frasa "*satu periode*" bagi masa jabatan kepala daerah adalah separoh masa jabatan (2,5 tahun) atau lebih (*vide* Putusan Pengujian UU 32/2004 *juncto* UU 12/2008 pada tahun 2009 yang diajukan oleh Bupati Jembrana, Bupati Karimun, Bupati TTS, dan Walikota Surabaya).

2. Di Bidang Hukum Ekonomi:

- a. Makna "hak menguasai negara" dalam Pasal 33 UUD 1945 *vide* Putusan MK dalam pengujian UU Ketenagalistrikan (Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003), UU Minyak dan Gas Bumi (Putusan No. 002/PUU-I/2003), dan UU Sumber Daya Air (Putusan No. 058-059-060-063/PUU-II/2004) dan Putusan No. 008/PUU-III/2005), yakni dalam makna negara harus memiliki, melainkan negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthuudendaad*).

- b. Beberapa pasal UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan bertentangan dengan UUD Negara RI 1945 (*vide* Putusan No. 012/PUU-I/2003).
- c. Beberapa pasal UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bertentangan dengan UUD Negara RI 1945 (Putusan No. 21-22/PUU-V/2007).

3. Di Bidang Hukum Pidana:

- a. Penerapan asas retroaktif dalam UU 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi undang-undang bertentangan dengan pasal 28I ayat (1) UUD Negara RI 1945 (*vide* Putusan No. 013/PUU-I/2003).
- b. Kewenangan KPK untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam tugas penyelidikan, penidikan, dan penuntutan (Pasal 12 ayat (1) UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK) adalah konstitusional sepanjang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang, sedangkan keberadaan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pasal 53 UU KPK) inkonstitusional dan harus diatur dengan undang-undang tersendiri paling lambat 3 tahun sejak putusan Mahkamah diucapkan (*vide* Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006).
- c. Beberapa pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang dinilai sebagai pasal "karet" bertentangan dengan UUD 1945 (*vide* antara lain Putusan No. 006/PUU-V/2007).
- d. Pasal 32 ayat (1) huruf c UU KPK bertentangan dengan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan UUD 1945 (*vide* Putusan Pengujian UU KPK yang diajukan oleh Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rijanto).
- e. Syarat tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun

atau lebih untuk menduduki berbagai jabatan publik yang dipilih dinyatakan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), yakni tidak konstitusional sepanjang tidak dipenuhi syarat, 1) Pidana penjara yang dijatuhkan telah selesai dijalani; 2) ada masa adaptasi 5 (lima) tahun sejak selesainya terpidana menjalani pidannya; 3) dinyatakan secara terbuka kepada publik; 4) bukan residivis (*vide* Putusan Pengujian Pasal 58 huruf f UU 32/2004 *juncto* UU 12/2008).

4. Di Bidang Hukum Perkawinan:

Ketentuan tentang syarat untuk berpoligami yang tercantum dalam pasal 3 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dan UUD 1945 (*vide* No. 12/PUU-V/2007).

5. Hukum Hak Asasi Manusia:

- a. Hak Asasi Keyakinan Anak harus dilindungi (*vide* Putusan Mahkamah No. 018/PUU-III/2005) dalam perkara pengujian UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- b. Warga Negara Asing (WNA) tidak memiliki *legal standing* untuk mempersoalkan konstitusionalitas suatu UU di Indonesia dan pidana mati tidak bertentangan dengan HAM, Pancasila, dan UUD 1945 sepanjang pelaksanaannya terbatas sebagai pidana khusus dan bukan pidana pokok, serta dengan masa percobaan 10 tahun (*vide* Putusan No. 2-3/PUU-V/2007).
- c. Ketentuan tentang Sensor dan Lembaga Sensor Film yang tercantum dalam UU No. 8 Tahun 1992 tentang Perfilman tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang pelaksanaannya tidak bertentangan dengan HAM yang terkait dengan kebebasan berkreatifitas dan kebebasan akan informasi (*vide* Putusan No. 29/PUU-V/2007).
- d. Hak manusia atas air (*the right to water*) merupakan hak asasi manusia (*vide* Putusan No. 058-059-060-063/PUU/III/2005

dalam pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945).

- e. Negara memenuhi (*to fulfil*) hak setiap warga Negara untuk mendapatkan pendidikan yang tercantum dalam pasal 31 ayat (1) UUD 1945 dengan melaksanakan amanat pasal 31 ayat (4) UUD 1945 untuk memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20 % dari APBN dan APBD (Putusan Mk tentang Pengujian UU APBN, antara lain Putusan No. 012/PUU-III/2005).

6. Hukum Adat:

MK menafsirkan ketentuan pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU*" dengan menentukan kriteria-kriteria tertentu [*vide* Putusan MK terkait Pengujian UU Pemekaran kabupaten Banggai (Putusan No. 6/PUU-VI/2008) dan UU Pembentukan kota Tual (Putusan No. 31/PUU-V/2007)]

7. Pengembangan Hukum Acara MK:

Dalam memutus perselisihan hasil pemilu, MK tidak hanya terpaku pada perselisihan kuantitatif hasil penghitungan suara, namun juga terhadap berbagai pelanggaran pemilu yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang merusak asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (asas luber dan jurdil) yang mempengaruhi hasil pemilu (*vide* Putusan No. 41/PHPU.D/VI/2008, kasus pemilukada Jatim).

C. PENUTUP

Hukum yang berlandaskan UUD Negara RI Tahun 1945 tidaklah semata-mata diukur kesesuaiannya atau bertentangan tidaknya dengan bunyi teks pasal-pasal UUD tersebut, melainkan harus dinilai dari nilai atau acuan moral konstitusi tersebut, dalam hal ini konstitusionalisme yang terkandung dalam pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dan makna yang terkandung atau yang tersembunyi di balik teks pasal-pasal Konstitusi.

MK berperan besar sebagai pengawal konstitusi, dalam arti menjaga agar hukum Indonesia senantiasa dalam koridor acuan moral yang terkandung dalam Konstitusi. Putusan-putusan MK selama ini dalam menguji konstitusionalitas suatu undang-undang masih harus dinilai apakah MK juga sudah mampu melakukan "*moral reading on the constitution*".

Agar semua hukum di Indonesia dalam segala bentuk dan manifestasinya berlandaskan UUD Negara RI Tahun 1945, seharusnya semua pengujian hukum perundang-undangan (undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang) menjadi kewenangan MK dan dibuka kemungkinan ada mekanisme "*constitutional complain*", dan "*constitutional question*", yang sebagai konsekuensinya harus dibuka "kran" untuk perubahan lagi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Bros, Siegfried, 2005. *Pengaduan Konstitusional Menurut Hukum Republik Federal Jerman*, Makalah di MKRI-Hans Seidel Foundation Indonesia
- Dworkin, Ronald, 1996. *The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Press
- Fadjar, Abdul Mukhtie, 2009. "Konstitusi, Demokrasi, dan Moralitas Bangsa, Makalah untuk Majelis Ulama Indonesia (MUI)
- , 2010. *Mahkamah Konstitusi dan Perkembangan Hukum di Indonesia*, Orasi Ilmiah untuk Dies Natalis Universitas Brawijaya ke-47
- H.M, Laica Marzuki, 2011. *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia* (Sebuah Orasi Purna Bakti), Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
- Maarseveen, Henc van & Tang, Ger van der, 1978, *Written Constitutions: A Computerized Study*, Oceana Publication Inc, Dobbs Ferry, New York
- Rahardjo, Satjipto 2007, *Mendudukan Undang-undang Dasar* (Suatu pembahasan dari optik ilmu hukum umum) , Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Seo, Sang-Hong, *Sekilas Pandang Mengenai Sistem Peradilan Konstitusi Korea*, Makalah
- Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2010. *Constitutional Question: Alternatif Baru Pencairan Keadilan Konstitusional*, Malang