

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM *JUDICIAL REVIEW* DAN BEBERAPA PERMASALAHANNYA

Tri Sulistyowati^{*)}

Abstrak

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga Negara baru dalam sistim ketatanegaraan Indonesia yang lahir akibat Perubahan UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 24 UUD RI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga Negara pemegang kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi ditentukan dalam Pasal 24C UUD RI Tahun 1945, yang selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang pembentukannya, UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi yang dilahirkan berdasarkan undang-undang yang disahkan pada tanggal 13 Agustus 2003 memiliki empat kewenangan, yaitu menguji UU terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan antara lembaga Negara, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil Pemilu, dan satu tugas yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Di antara tugas-tugas dan kewenangan yang dimiliki tersebut, kewenangan yang paling banyak dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah uji materiil UU terhadap UUD RI Tahun 1945. Putusan-putusan yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, ternyata telah menimbulkan beberapa problema baru di bidang ketatanegaraan, diantaranya terjadi kekosongan hukum atas undang-undang yang dilakukan uji materiil, munculnya beberapa masalah baru akibat putusan tersebut yang memerlukan tindak lanjut, dan masalah-masalah lain yang perlu dicarikan solusinya. Oleh karena itu perlu dipikirkan beberapa langkah ke depan untuk mencegah terjadinya berbagai masalah tersebut.

Kata kunci : *judicial review*

Pendahuluan

Perubahan UUD 1945 telah menghasilkan pembentukan beberapa lembaga negara baru, mengubah esensi lembaga negara (lama), bahkan ada yang dihapuskan. Salah satu lembaga negara yang terbentuk setelah setelah Perubahan UUD 1945 adalah Mahkamah Konstitusi.

^{*)} Tri Sulistyowati, SH.MH adalah Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta

Pembentukan Mahkamah Konstitusi ini merupakan salah satu hasil perubahan di bidang kekuasaan kehakiman. Perubahan itu dilakukan sebagai jawaban terhadap desakan gerakan reformasi yang menghendaki kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan baru pascareformasi lebih proaktif dalam mengawasi dan mengontrol kekuasaan-kekuasaan negara yang lainnya.

Perubahan itu, menurut Benny K. Harman (Benny K Harman, 2006:222), pada pokoknya berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut : pertama, perubahan yang berkaitan dengan pembentukan pengadilan konstitusi (yaitu Mahkamah Konstitusi) yang diberi mandat untuk menjalankan kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, kekuasaan kehakiman tidak lagi hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung, tetapi dijalankan bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan negara tertinggi.

Perubahan kedua, berkaitan dengan perluasan kewenangan dari kekuasaan kehakiman. Ketentuan UUD 1945 hasil amandemen telah memperluas kewenangan yang dijalankan oleh kekuasaan kehakiman dengan menyerahkan mandat baru kepada lembaga tersebut, yaitu *judicial review*. *Judicial review* adalah kewenangan untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan itu isinya sesuai ataukah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, dan apakah suatu kekuasaan tertentu berwenang untuk mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Berkaitan dengan kewenangan di atas, UUD 1945 menentukan bahwa sebagian dari kewenangan itu akan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, dan sebagian lagi dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sedangkan kewenangan Mahkamah Agung hanya dibatasi pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Namun demikian, kewenangan-kewenangan dalam bidang yudisial lainnya tetap dijalankan Mahkamah Agung seperti kewenangan untuk mengadili pada tingkat kasasi, dan kewenangan-kewenangan lainnya berdasarkan undang-undang.

Kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi berasal dari UUD 1945, dan menjadi penyeimbang terhadap keputusan-keputusan DPR serta tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Tentu saja pelaksanaan fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi akan sangat bergantung sejauh mana tingkat independensinya.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara tersendiri didasari adanya kebutuhan akan suatu pengadilan yang secara khusus melalui pengujian terhadap produk undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Pada awalnya, Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga yang dimaksudkan hanya untuk menguji konstiusionalitas undang-undang terhadap konstitusi. Itu sebabnya Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai "*The Guardian of the Constitution*".

Mahkamah Konstitusi lahir sebagai amanat Pasal 24 UUD RI 1945 dan kewenangannya bersumber pada ketentuan Pasal 24C UUD RI 1945. Selanjutnya, kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut dijabarkan dalam Pasal 10 UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003. Walaupun lembaga ini relatif masih baru namun melalui beberapa putusannya dapat dikatakan sering melakukan terobosan hukum, sehingga sering mengakibatkan perdebatan di kalangan para ahli hukum sendiri. Ada beberapa permasalahan yang muncul pasca lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi, diantaranya adalah adanya kekosongan hukum setelah dibatalkannya suatu undang-undang, munculnya beberapa permasalahan baru yang diakibatkan putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri, koherensi pertimbangan hukum dengan amar putusan, dan ketaatan para pihak terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut perlu dilakukan telaah secara komprehensif, sehingga dapat diketahui alasan-alasan hukum dan latar belakang lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, serta dampaknya di bidang hukum ketatanegaraan.

Sejarah dan Urgensi Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Ide pembentukan mahkamah konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad XX. Lembaga ini menurut ilmu hukum tata negara merupakan lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*).

Keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *Supreme Court* yang ada di setiap negara (Asshiddiqie, 2004, hal 194).

Pemikiran mengenai pentingnya suatu Mahkamah Konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum merdeka. Pada saat pembahasan Rancangan UUD 1945, anggota BPUPKI Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung perlu diberi kewenangan untuk membanding undang-undang. Namun ide ini ditolak oleh Soepomo berdasarkan dua alasan. Pertama, UUD yang disusun pada saat itu tidak menganut paham *trias politica*. Kedua, pada saat itu jumlah sarjana hukum kita belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal ini (Asshiddiqie dalam Hamdan Zoelva dalam Jentera Edisi 11, 2006, hal 44).

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi pada era reformasi mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota BP MPR RI melakukan studi banding di 21 negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April 2000. Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD 1945, bahkan belum ada satupun fraksi MPR yang mengajukan usul terkait. Setelah studi banding tersebut, pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa alternatif dan belum final.

Sesuai dengan rancangan tersebut, Mahkamah Konstitusi ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung, dengan kewenangan untuk melakukan uji materiil atas undang-undang; memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang; serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Pada saat itu juga ada usulan alternatif agar di luar kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga diberikan kewenangan untuk memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Setelah dibahas kembali pada masa sidang PAH I BP MPR RI tahun 2000/2001 (dalam rangka persiapan draft perubahan ketiga UUD RI 1945 untuk disahkan pada sidang tahunan 2001), terjadi banyak perubahan mengenai rumusan tentang Mahkamah

Konstitusi. Persoalan pokok yang pertama adalah apakah Mahkamah Konstitusi ditempatkan di lingkungan Mahkamah Agung atau ditempatkan secara terpisah tapi masih dalam rumpun kekuasaan kehakiman? Persoalan kedua adalah apa saja yang menjadi kewenangan lembaga ini?

Kesepakatannya, pertama Mahkamah Konstitusi ditempatkan terpisah dan di luar lingkungan Mahkamah Agung, tetapi tetap dalam lingkungan kekuasaan kehakiman. Pertimbangannya Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang sangat penting untuk membangun negara yang berdasar sistem konstitusionalisme, sehingga lembaga ini berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain yang kedudukan dan kewenangannya telah ditentukan dalam UUD. Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam UUD. Dengan kewenangan yang langsung bersumber konstitusi, maka tidak akan ada lembaga negara yang dapat mempermasalahkan atau menggugurkan putusan Mahkamah Konstitusi. Di lain pihak, Mahkamah Konstitusi juga tidak dapat melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangan limitatifnya.

Demikian pula halnya pembentuk undang-undang tidak dapat mengurangi kewenangannya melalui ketentuan undang-undang, sehingga melumpuhkan ide dasar pembentukan Mahkamah tersebut. Dengan prinsip inilah dihapus kesepakatan awal yang memungkinkan adanya kewenangan lain Mahkamah Konstitusi yang ditentukan undang-undang sebagaimana draft awal PAH I BP MPR RI tahun 2000.

Lembaran sejarah pertama Mahkamah Konstitusi dibuka dengan disetujuinya pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada tanggal 9 November 2001.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan prinsip konstitusionalisme. Artinya tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan UUD sebagai puncak dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Dalam rangka pengujian UU terhadap UUD dibutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga

prinsip konstitusionalitas hukum, dan Mahkamah Konstitusi lah yang bertugas menjaga konstitusionalitas hukum tersebut.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga terkait dengan penataan kembali dan *repositioning* lembaga-lembaga negara yang sebelum perubahan UUD 1945 berlandaskan pada supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah membawa implikasi kepada kedudukan MPR, sehingga posisi MPR menjadi sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Pendirian Mahkamah Konstitusi terkait erat dengan konsep pembagian kekuasaan dalam demokrasi modern. Oleh karena menurut Eko Prasjojo (Prasjojo, dalam Jentera Edisi 11, 2006, hal 29) pendiriannya mensyaratkan keberadaan konstitusi tertulis sebagai norma hukum dasar tertinggi suatu negara dan adanya pembagian tiga kekuasaan demokrasi. Dalam hal ini, maka kehadiran Mahkamah Konstitusi tidak hanya sebagai “penjaga gawang” kesesuaian produk peraturan perundang-undangan terhadap konstitusi, tetapi juga merupakan kontrol terhadap keseimbangan kekuasaan organ-organ tinggi negara lainnya (eksekutif dan legislatif). Menurut Eko Prasjojo, Mahkamah Konstitusi bahkan dapat mengintervensi secara langsung produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi dan aktivitas organ tinggi negara yang menyimpang terhadap konstitusi. Oleh karena itu, keputusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi mestinya mengikat tidak saja lembaga legislatif dan eksekutif, tetapi juga lembaga-lembaga peradilan pada semua tingkatan.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan agar tersedia jalan hukum untuk mengatasi perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Dengan demikian, konflik yang terkait erat dengan kedua hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik kenegaraan tanpa pola penyelesaian yang baku, transparan, dan akuntabel, melainkan dikelola secara obyektif dan rasional sebagai sengketa hukum yang diselesaikan secara hukum pula.

Ditinjau dari aspek waktu, Indonesia tercatat sebagai negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi sekaligus merupakan negara pertama di dunia pada abad ke-21 yang membentuk lembaga ini. Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud akomodasi MPR terhadap gagasan-gagasan baru dan modern dalam upaya

memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan antar cabang-cabang kekuasaan negara (*checks and balances*).

Pelaksanaan Wewenang dan Tugas Mahkamah Konstitusi

Reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 telah memberikan dasar bagi beberapa perubahan di bidang ketatanegaraan Indonesia. Pergeseran pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan kepada pemisahan kekuasaan. Wujud nyata pergeseran tersebut adalah restrukturisasi MPR dari pelaksana tunggal kedaulatan rakyat dan institusi tertinggi negara menjadi parlemen dua kamar yang terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR.

Reformasi kekuasaan yudikatif diantaranya dilakukan dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang bersama-sama Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi diharapkan akan menjadi penyeimbang terhadap keputusan-keputusan DPR dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Namun demikian, pelaksanaan fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi akan sangat bergantung pada independensi lembaga itu sendiri.

Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut di atas, maka pada tanggal 13 Agustus 2003 telah diundangkan UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) dan Pasal 7B UUD 1945. Dari rumusan konstitusi tersebut, tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi terdapat dalam empat kewenangan dan satu kewajiban. Perincian tugas dan wewenang itu tercantum dalam UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, khususnya pada Bab III tentang Kekuasaan Mahkamah Konstitusi. Keempat kewenangan tersebut adalah:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD RI 1945
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD RI 1945
3. Memutus pembubaran partai politik, dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain keempat kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi mempunyai satu tugas, yaitu wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD RI Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi mulai menjalankan tugasnya pada hari Selasa, tanggal 19 Agustus 2003, (tanggal 15 Agustus, kesembilan hakim Mahkamah Konstitusi resmi terpilih, dan Keppres tentang pengangkatannya diterima, tanggal 16 Agustus resmi dilantik oleh Presiden. Tanggal 17 Agustus adalah hari Minggu, dan 18 Agustus libur nasional. Jadi Mahkamah Konstitusi mulai bekerja tanggal 19 Agustus). Sejak mulai bekerja tersebut, dari empat kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dan satu tugasnya, kewenangan di bidang pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan kewenangan yang paling banyak dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini terbukti sampai dengan awal 2006, dari ratusan permohonan yang masuk, Mahkamah Konstitusi telah memutus sebanyak 78 perkara *judicial review* undang-undang terhadap UUD 1945. Tingginya jumlah permohonan yang masuk, khususnya dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 menunjukkan adanya respon positif publik terhadap keberadaan Mahkamah Konstitusi, sekaligus membuktikan bahwa banyak problem yang melingkupi kebijakan legislasi (perundang-undangan), khususnya perundang-undangan masa lalu.

Pengujian UU terhadap UUD 1945 merupakan suatu bentuk pengujian materi dari undang-undang yang diajukan oleh pemohon karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, dan karenanya merugikan hak konstitusional yang dimiliki pemohon sebagai warga negara.

Ada dua jenis metode penyelesaian yang dilakukan untuk perkara-perkara ini, yaitu dalam bentuk ketetapan dan keputusan. Ketetapan merupakan suatu kesimpulan yang bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diucapkan, yang isinya di luar dari substansi permohonan. Misalnya ketetapan tentang Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk memeriksa permohonan perkara atau tentang penerimaan permohonan pembatalan perkara. Keputusan merupakan suatu kesimpulan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diucapkan yang isinya tentang dikabulkan atau ditolaknya permohonan suatu perkara.

Hukum acara untuk perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi ini agak berbeda dibandingkan dengan peradilan biasa, karena hal yang dipertimbangkan dan diperiksa adalah opini dan tafsiran, bukannya pada fakta-fakta, sehingga analisis terhadap data-data menjadi hal yang penting dan utama untuk disajikan. Mengenai hal ini disebutkan dalam UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah Perubahan UUD 1945, khususnya setelah Perubahan Pertama UUD 1945 yang disahkan MPR pada tanggal 19 Oktober 1999.

Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi di Bidang Pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945

Salah satu aspek penting dari eksistensi Mahkamah Konstitusi adalah putusan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat. Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi memiliki dampak yang sangat luas, bukan hanya bagi para pihak, tetapi juga masyarakat pada umumnya. Selain berdampak luas, putusan Mahkamah Konstitusi juga dapat mempengaruhi aspek-aspek fundamental dalam sistem hukum, sistem bernegara dan bermasyarakat. Melalui putusannya, Mahkamah Konstitusi ikut menentukan arah kebijakan pembangunan hukum, serta paradigma yang hendak dianut.

Dari berbagai perkara yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi, pada kenyataannya banyak masalah yang kemudian muncul akibat putusan tersebut. Diantara putusan-putusan yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi, terdapat beberapa putusan yang menimbulkan permasalahan baru, misalnya uji materiil terhadap UU

No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terhadap permohonan Ferry Tinggogoy dkk telah membatalkan penjelasan Pasal 59 Ayat (1) UU No.32 Tahun 2004. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan undang-undang ini menimbulkan beberapa masalah baru, yaitu:

1. Apakah pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemilu ataupun rezim pemerintahan daerah, karena dalam UUD 1945 tidak tegas disebut bahwa pemilihan kepala daerah adalah Pemilu. Penentuan ini berkaitan dengan penyelenggara pemilihan kepala daerah (apakah merupakan kewenangan KPU atau bukan), berkaitan pula dengan biaya penyelenggaraan dan penyelesaian sengketa hasil pemilihan. Apabila pemilihan kepala daerah masuk ke dalam rezim pemilihan umum, maka yang berwenang menyelesaikan sengketa adalah Mahkamah Konstitusi, dan apabila masuk rezim pemerintahan daerah, maka kewenangan itu ada di tangan Mahkamah Agung. Demikian pula dengan masalah penyelenggaraannya akan berkaitan dengan lembaga yang berwenang mendanai pemilihan kepala daerah tersebut Kalau Pemilu merupakan rezim Pemilu seperti yang diatur dalam Pasal 22E UUD RI 1945, maka penyelenggaraannya akan menjadi beban APBN, sedangkan apabila pemilihan kepala daerah dimasukkan ke dalam rezim pemerintahan daerah, maka pembiayaannya akan menjadi beban APBD.
2. Penentuan calon pasangan yang boleh mengikuti pemilihan kepala daerah, apakah hanya calon dari partai politik yang mempunyai kursi di DPRD atau gabungan partai-partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR. Berkaitan dengan masalah ini adalah boleh tidaknya calon independen (non partai politik) mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya telah memberikan jalan bagi gabungan partai politik yang tidak mempunyai wakil di DPRD untuk mengajukan calon kepala daerah. Oleh karena itu, ketentuan dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, untuk calon independen tidak dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Masalah pendanaan pemilihan kepala daerah juga menjadi masalah dengan dikabulkannya permohonan terhadap uji materiil penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004, karena penyelenggaraan pilkada menjadi tanggungan APBD. Dengan keikutsertaan calon dari "partai gurem", maka akan membuka pe-

luang terjadinya pemilihan kepala daerah putaran kedua, yang akan menghabiskan banyak biaya, dan pada akhirnya akan sangat membebani daerah.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam uji materiil terhadap UU No.32 Tahun 2004 ini juga telah menegaskan pertanggungjawaban KPUD kepada publik, bukan kepada DPRD. Implikasi terhadap putusan ini, maka pemerintah akan segera menyiapkan Perpu. Pengertian pertanggungjawaban kepada publik akan segera dirumuskan oleh Depdagri bersama pakar hukum, sehingga akan jelas bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang lain yang menimbulkan perdebatan antara lain adalah dihapuskannya larangan hak pilih bagi eks anggota PKI, yang ternyata juga menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Demikian pula putusan yang menyatakan Undang-undang Ketenagalistrikan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara keseluruhan. Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa Pasal 50 UU No.24 Tahun 2003 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, yang berarti memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi sendiri. Pasal 50 UU No.24 Tahun 2003 menentukan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD RI Tahun 1945. Dengan dibatalkannya ketentuan Pasal 50 tersebut, berarti Mahkamah Konstitusi dapat menguji peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum perubahan UUD 1945.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi juga telah menyatakan bahwa beberapa pasal dari ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ada pula pengujian terhadap UU No.18 tahun 2003 tentang Advokat (dikabulkan, Pasal 31), UU No.30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (ditolak), UU No.20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (diterima), UU No.30 tahun 2002 tentang KPK (ditolak), UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (membatalkan Pasal 62(1)(2), Pasal 44 (1), UU No.26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (ditolak, Pasal 43 (1)), UU Sistem Jaminan Sosial, UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (dikabulkan sebagian), UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas (dikabulkan sebagian yaitu Pasal 49 (1)), UU Kehutanan, UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Secara Langsung (ditolak sebagian, Pasal 6d dan s), UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (ditolak), UU No.16 Tahun 2003 tentang Terorisme (dikabulkan), UU No.12 tahun 2003 tentang Pemilu (dikabulkan, Pasal 60 huruf g), UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (ditolak), UU No.19 Tahun 2004 tentang Kehutanan (ditolak), UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, dan lain-lain.

Terhadap uji materiil UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, sampai saat ini masih menimbulkan beberapa permasalahan di dalam prakteknya. Di samping dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, telah ada UU No.21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus Propinsi Papua. Dengan lahirnya UU No.21 Tahun 2001, pemekaran Papua harus dilakukan dengan pertimbangan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang pembentukannya terus dihambat karena khawatir Papua bisa merdeka. Yang membingungkan, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya masih menyatakan eksistensi Propinsi Iriabar tetap sah, meskipun UU No.45 Tahun 1999 sebagai dasar hukumnya dinyatakan batal demi hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi memperlihatkan adanya pertimbangan politis, yang terlihat dari argumentasinya bahwa pembentukan Propinsi Iriabar secara faktual telah berjalan efektif, terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Propinsi Iriabar dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya, termasuk APBD, serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Propinsi Iriabar. Terhadap putusan ini, ada satu *dissenting opinion* dari seorang hakim, yang berpendapat bahwa dengan dibatalkannya UU No.45 Tahun 1999, maka seharusnya Propinsi Iriabar dan seluruh strukturnya menjadi batal. Namun di dalam prakteknya, eksistensi Propinsi Iriabar tetap sampai saat ini, sehingga dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini lebih diwarnai aspek politis dibanding aspek yuridisnya. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Propinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah efektif, antara lain dengan terbentuknya pemerintahan, DPRD yang dipilih dalam Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya, sehingga tetap sah. Putusan ini tentu saja membingungkan banyak pihak, karena bagaimana mungkin dengan dasar hukum yang telah dibatalkan, Propinsi Iriabar tetap eksis, dan pembentukan Iriateng dibatalkan, mengingat sampai saat putusan

dibuat, belum terbentuk pemerintahan, termasuk juga belum ada DPRD. Menurut pendapat penulis, kalau undang-undang yang membentuknya dinyatakan tidak sah, produk dari undang-undang tersebut juga tidak sah. Dalam salah satu pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan, persyaratan tentang pemekaran Propinsi Papua yang tercantum dalam Pasal 76 dan 77 UU No.21 Tahun 2001 adalah berlaku setelah diundangkannya undang-undang tersebut, tetapi tidak berlaku terhadap pembentukan Propinsi Irian Jaya dan Irian Barat yang secara normatif dibentuk berdasarkan UU No.45 Tahun 1999.

Masalah-masalah yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Setelah hampir tiga tahun Mahkamah Konstitusi melaksanakan tugasnya, banyak permasalahan yang justru muncul pasca dibacakannya putusan Mahkamah Konstitusi. Beberapa masalah yang muncul tersebut antara lain adalah:

1. Adanya kekosongan hukum pasca putusan.

Hal ini dapat terjadi apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan beberapa ketentuan dalam suatu undang-undang dinyatakan tidak berlaku, dan belum dibentuk norma yang baru untuk menggantikan ketentuan tersebut. Dari segi hukum tata negara, hal ini dapat diselesaikan dengan menggunakan ketentuan yang lama sebelum ketentuan tersebut diubah. Namun akan menjadi persoalan apabila ketentuan yang dibatalkan tersebut merupakan ketentuan yang baru, yang belum pernah diatur sebelumnya. Sebelum dibentuk aturan yang baru, aturan manakah yang harus digunakan?

2. Konsistensi putusan Mahkamah Konstitusi.

Konsistensi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang lain, yang memuat materi yang sama, apakah putusan Mahkamah Konstitusi ini juga berlaku bagi undang-undang lain yang berkaitan dengan undang-undang yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun terhadap undang-undang tersebut tidak diajukan uji materiil?

3. Koherensi antara pertimbangan hukum dengan amar putusan.

Seharusnya, dalam setiap putusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi harus memuat hal yang saling terkait antara pertimbangan dan amar putusan. Namun

Mahkamah Konstitusi pernah memutuskan hal yang berbeda, contohnya dalam kasus uji materiil terhadap UU 45 Tahun 1999. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menolak dalil-dalil yang diajukan oleh pemohon, tetapi dalam amar putusannya majelis hakim memutuskan mengabulkan permohonan para pemohon. Dalam kasus ini, menurut penulis kalau dirunut dari pertimbangan hukum yang diberikan oleh majelis hakim, seharusnya permohonan tersebut harus ditolak.

4. Tidak adanya sanksi yang dapat diterapkan untuk memastikan kepatuhan para pihak terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

Pada kenyataannya, para pihak yang berkepentingan tidak selalu patuh pada putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh adalah penerbitan Perpres No.55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri yang tidak memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan beberapa ketentuan dalam UU No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Kasus ini sempat menyebabkan Ketua Mahkamah Konstitusi mengirimkan surat kepada Presiden RI yang mengingatkan bahwa penerbitan Perpres tersebut seharusnya memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, pada kenyataannya Perpres tersebut sampai saat ini masih berlaku.

Penutup

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD RI 1945. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang berfungsi untuk menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus dimaksudkan untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C UUD RI 1945, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi, khususnya dalam Pasal 10. Dalam pasal tersebut ditentukan empat kewenangan Mahkamah Konstitusi dan satu kewajiban Mahkamah Konstitusi. Secara resmi Mahkamah Konstitusi dibentuk tanggal 13 Agustus 2003, yaitu tanggal disahkannya undang-undang tentang pembentukannya.

Mahkamah Konstitusi hampir berusia tiga tahun, dan selama waktu tersebut sudah banyak putusan dan ketetapan yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi. Tentu saja tidak semua putusan Mahkamah Konstitusi memuaskan para pihak terkait. Banyak permasalahan yang justru muncul akibat dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi. Dapat diambil contoh adalah masalah yang terjadi di Propinsi Papua, Propinsi Irian Jaya Barat, Propinsi Irian Jaya Tengah, dan beberapa kabupaten dan kota di wilayah tersebut pasca diputuskannya uji materiil terhadap UU No.45 Tahun 1999. Demikian pula masalah pemilihan kepala daerah secara langsung di beberapa daerah, yang muncul akibat diberikannya hak (yang bersumber pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam uji materiil UU No.32 Tahun 2004) kepada partai-partai politik yang tidak mempunyai kursi di DPRD. Masalah lain yang dapat dicatat adalah masalah kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Namun demikian, di samping ada beberapa permasalahan yang mengikuti dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi, ada beberapa keberhasilan yang telah dicatat oleh Mahkamah Konstitusi. Keberhasilan pertama adalah kenyataan bahwa Mahkamah Konstitusi telah menghasilkan putusan yang progresif, artinya putusan yang kreatif, logis, responsive, dan populis tanpa adanya tekanan dari pihak manapun. Selain itu, keberhasilan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil Pemilu 2004, baik sengketa hasil Pemilu lembaga legislatif maupun hasil Pemilu presiden dan wakil presiden dalam waktu cepat patut diberikan apresiasi.

Di luar beberapa permasalahan dan keberhasilan Mahkamah Konstitusi tersebut, menurut penulis, ada beberapa harapan yang patut ditujukan kepada Mahkamah Konstitusi. Ke depan, untuk menjaga konsistensi putusan Mahkamah Konstitusi dalam uji materiil undang-undang terhadap UUD, maka perlu diperhatikan koherensi antara pertimbangan hukum dan amar putusannya, sehingga tidak membingungkan. Di samping itu, perlu diciptakan mekanisme hukum yang memungkinkan dilakukannya "pengujian satu atap", dalam arti Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk

menguji seluruh peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, beberapa peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan dengan undang-undang yang sedang dilakukan uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan pengujian sekaligus oleh Mahkamah Konstitusi.

Ke depan, agar putusan yang telah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dapat ditaati oleh pihak terkait, maka perlu dipikirkan mekanisme yang memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk “memaksa” lembaga-lembaga negara lain untuk mematuhi putusan tersebut.

Daftar Rujukan

- Jimly Asshiddiqie.2004. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: MK dan PSHTN UI
- Refly Harun, et al.(Ed).2004. Menjaga Denyut Konstitusi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jentera, Jurnal Hukum, Edisi 11 tahun III, Januari-Maret 2006
- UUD RI 1945
- UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi