

# Mahkamah Konstitusi Dan Pengujian Undang-Undang

Jimly Asshiddiqie

## Abstract

*The consequences of altering the 1945 constitution is that the possibility of opposition to the principle of supremacy adhered to by the government of Indonesia has been strengthened. The 1945 constitution now adheres to the principle of division of power, that is distributed between legislative, executive and judicial spheres. This system gives priority to a relationship of checks and balances between each sphere. Based on these concepts, a new institution has been established, the constitutional court which has four spheres of authority and one obligation. However, its primary function is the evaluation of the constitutionality of acts of law. In other words, it is recognized as a court of Law as Well as functioning as a Court of Justice.*

## Pendahuluan

Pada pokoknya, pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) perlu dilakukan karena bangsa kita melakukan perubahan mendasar atas UUD 1945.<sup>1</sup> Dalam rangka Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, yaitu antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan *'checks and balances'* sebagai pengganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya. Sebagai akibat perubahan tersebut, maka (a) perlu diadakan

mekanisme untuk memutus sengketa kewenangan yang mungkin terjadi antar lembaga-lembaga yang mempunyai kedudukan yang satu sama lain bersifat sederajat, yang kewenangannya ditentukan dalam UUD, (b) perlu dilembagakan adanya peranan hukum dan hakim yang dapat mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik yang hanya mendasarkan diri pada prinsip *'the rule of majority'*.<sup>2</sup> Karena itu, fungsi-fungsi judicial review atas konstitusionalitas undang-undang dan proses pengujian hukum atas

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002, juga Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: PSHTN-FHUI, 2002.

<sup>2</sup> Dalam pengertian inilah muncul doktrin 'demokrasi berdasar atas hukum' atau *'constitutional democracy'* yang berimbang dengan doktrin negara hukum yang demokratis atau *'demokratische rechtsstaat'*. Lihat juga Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*, (Oxford University Press, 1996). Baca juga Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, (Oxford: Clarendon Press, 1989).

---

tuntutan pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dikaitkan dengan fungsi MK. Di samping itu, (c) juga diperlukan adanya mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan yang timbul yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan yang biasa, seperti sengketa hasil pemilu dan tuntutan pembubaran sesuatu partai politik. Perkara-perakara semacam ini berkaitan erat dengan hak dan kebebasan para warganegara dalam dinamika sistem politik demokratis yang dijamin oleh UUD. Karena itu, fungsi-fungsi penyelesaian sengketa atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik juga dikaitkan dengan kewenangan MK.

Oleh sebab itu, UUD 1945 menentukan bahwa MK mempunyai 4 kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Keempat kewenangan itu<sup>3</sup> adalah: (1) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD, (2) memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (3) memutuskan sengketa hasil pemilihan umum, dan (4) memutuskan pembubaran partai politik. Sedangkan kewajibannya adalah memutus pendapat

DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah bersalah melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti yang dimaksud dalam UUD 1945.<sup>4</sup>

Tanpa harus mengecilkan arti kewenangan lainnya dan apalagi tidak cukup ruang untuk membahasnya dalam makalah singkat ini, dari keempat kewenangan ditambah satu kewajiban tersebut, yang dapat dikatakan paling banyak mendapat sorotan di dunia ilmu pengetahuan adalah pengujian atas konstitusionalitas UU. Sejarah pengujian (*judicial review*) dapat dikatakan dimulai sejak kasus *Marbury versus Madison* ketika Mahkamah Agung Amerika Serikat dipimpin oleh John Marshall pada tahun 1803.<sup>5</sup> Sejak itu, ide pengujian UU menjadi populer dan secara luas didiskusikan dimana-mana.<sup>6</sup> Ide ini juga mempengaruhi sehingga *'the founding fathers'* Indonesia dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 mendiskusikannya secara mendalam. Adalah Muhammad Yamin yang pertama sekali mengusulkan agar MA diberi kewenangan untuk "... membanding undang-undang...", demikian istilah Muhammad Yakim ketika itu.<sup>7</sup> Akan tetapi, ide ini ditolak oleh Soepomo karena dinilai tidak sesuai dengan

---

<sup>3</sup> Keempat kewenangan ini diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, di bawah judul Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, sedangkan ketentuan mengenai kewajiban memutus pendapat DPR dalam rangka tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7B ayat (4), yang merupakan bagian dari Bab III di bawah judul Kekuasaan Pemerintahan Negara.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 7B ayat (4) UUD 1945.

<sup>5</sup> Untuk uraian lengkap mengenai kasus ini lihat Geoffrey R. Stone, et al., *Constitutional Law*, 2<sup>nd</sup> edition, (Boston-Toronto-London: Little, Brown and Co., 1991), hal. 21-44. Lihat juga Robert H. Borck, *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*, (London: The Free Press, Macmillan, 1990), hal. 20-28.

<sup>6</sup> Baca juga perdebatan tentang pandangan John Marshall itu dalam John Hart Ely, *Democracy and Distrust*, (Harvard University Press, 1980), hal. 186, ft. 11.

<sup>7</sup> Republik Indonesia, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 26 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, hal.295. Muhammad Yamin mengusulkan agar "Mahkamah Agung melakukan

paradigma yang telah disepekatkan dalam rangka penyusunan UUD 1945, yaitu bahwa UUD Indonesia itu menganut sistem supremasi MPR dan tidak menganut ajaran *'trias politica'* Montesquieu, sehingga tidak memungkinkan ide pengujian UU dapat diadopsikan ke dalam UUD 1945.<sup>8</sup>

Namun, sekarang, setelah UUD 1945 mengalami perubahan 4 kali, paradigma pemikiran yang terkandung di dalamnya jelas sudah berubah secara mendasar. Sekarang, UUD 1945 tidak lagi mengenal prinsip supremasi parlemen seperti sebelumnya. Jika sebelumnya MPR dianggap sebagai pelaku kedaulatan rakyat sepenuhnya dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang mempunyai kedudukan tertinggi dan dengan kekuasaan yang tidak terbatas,<sup>9</sup> maka sekarang – setelah Perubahan Keempat UUD 1945 MPR itu bukan lagi lembaga satu-satunya sebagai pelaku kedaulatan rakyat.<sup>10</sup> Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka di samping MPR, DPR dan DPD sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang legislatif, kita harus pula memahami

kedudukan Presiden dan Wakil Presiden juga sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang eksekutif dengan mendapatkan mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Di samping itu, karena sejak Perubahan Pertama sampai Keempat, telah terjadi proses pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR,<sup>11</sup> maka mau tidak mau kita harus memahami bahwa UUD 1945 sekarang menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan mengandaikan adanya hubungan *'checks and balances'* antara satu sama lain. Oleh karena itu, semua argumen yang dipakai oleh Soepomo untuk menolak ide pengujian undang-undang seperti tergambar di atas, dewasa ini, telah mengalami perubahan, sehingga fungsi pengujian undang-undang itu tidak dapat lagi dihindari dari penerapannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945.

Bahkan, seperti juga terjadi di semua negara-negara lain yang sebelumnya menganut sistem supremasi parlemen dan

---

kekuasaan-kehakiman dan membanding undang-undang supaya sesuai dengan hukum adat, hukum Islam (Syari'ah) dan dengan Undang-Undang Dasar dan melakukan aturan pembatalan undang-undang, pendapat Balai Agung disampaikan kepada Presiden yang mengabarkan berita itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Dalam perdebatan, ketiga norma pengukur itu ditegaskan lagi oleh Muhammad Yamin, yaitu: "Undang-Undang Dasar, atau hukum adat, atau syari'ah".

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal 303-306.

<sup>9</sup> Sifat MPR yang "tak terbatas" ini, seperti yang tercermin dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan Keempat, dapat dibandingkan dengan sifat kekuasaan pemerintahan negara yang dikatakan "tidak tak terbatas". Kedudukan MPR itu sebelum diadakan perubahan adalah dalam kedudukan sebagai tempat Presiden bertunduk dan bertanggungjawab.

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat (2) asli UUD 1945 berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Ketentuan ini, berdasarkan Perubahan Ketiga Tahun 2001 diubah menjadi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

<sup>11</sup> Bandingkan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) asli juncto Pasal 20 ayat (1) asli UUD 1945 dengan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1) yang baru hasil Perubahan Pertama Tahun 1999.

---

kemudian berubah menjadi negara demokrasi, fungsi pengujian undang-undang ditambah fungsi-fungsi penting lainnya itu selalu dilembagakan ke dalam fungsi lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di luar organ Mahkamah Agung. Kecenderungan seperti dapat dilihat di semua negara eks komunis yang sebelumnya menganut prinsip supremasi parlemen lalu kemudian berubah menjadi demokrasi, selalu membentuk Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung.<sup>12</sup> Tentu ada juga model-model kelembagaan Mahkamah Konstitusi yang berbeda dari satu negara ke negara lain.<sup>13</sup> Ada negara yang mengikuti model Venezuela dimana Mahkamah Konstitusinya berada dalam lingkungan Mahkamah Agung, ada pula

negara yang tidak membentuk lembaga yang tersendiri, melainkan menganggapnya cukup mengaitkan fungsi mahkamah ini sebagai salah satu tambahan fungsi Mahkamah Agung yang sudah ada. Amerika Serikat dan semua negara yang dipengaruhinya menganut pandangan seperti ini.<sup>14</sup> Akan tetapi, sampai sekarang, di seluruh dunia terdapat 78 negara yang melembagakan bentuk organ konstitusi ini sebagai lembaga tersendiri di luar Mahkamah Agung. Negara pertama yang tercatat mempelopori pembentukan lembaga baru ini adalah Australia pada tahun 1920,<sup>15</sup> dan terakhir adalah Thailand pada tahun 1998 untuk selanjutnya Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk lembaga baru ini berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung.<sup>16</sup> Namun di antara ke-78

---

<sup>12</sup> Bandingkan Konstitusi USSR dengan Konstitusi Rusia, Georgia, Lithuania, Azerbaijan; Begitu juga negara-negara seperti Hungaria, Ceko, Slovakia, Slovenia, dan lain sebagainya.

<sup>13</sup> Dalam buku Mahkamah Konstitusi: Kompilasi ketentuan UUD, UU dan Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara, saya gambarkan adanya 6 kelompok model, yaitu model Austria/Jerman, model Perancis, model Belgia, model Amerika Serikat, model Venezuela, dan model negara yang menganut prinsip supremasi parlemen. Model yang terakhir ini tidak selalu terkait dengan ideologi komunisme yang menganut paham supremasi parlemen secara struktural. Selain negara komunis, ada pula negara yang menganut paham supremasi parlemen secara simbolik seperti Inggris dan Belanda dengan doktrin '*Queen in Parliament*' ataupun '*King in Parliament*' yang menyebabkan timbulnya pengertian bahwa undang-undang sebagai produk parlemen yang 'supreme' itu tidak dapat diganggu-gugat oleh hakim. Karena itu, peninjauan terhadap undang-undang hanya boleh dilakukan melalui prosedur '*legislative review*', dan bukan melalui '*judicial review*'. Tentang sistem hukum Belanda lihat Jeroen Chorus et. al. Introduction to Dutch Law, 3<sup>rd</sup> revised edition, the Hague-London-Boston: Kluwer Law International, 1999. Tentang doktrin ini dalam sistem hukum Inggris baca Catherine Elliott and Frances Quinn, English Legal System, 4<sup>th</sup> edition, London: Longman, 2002.

<sup>14</sup> Lihat The Influence of the US Constitution on Pacific Nations, Foundation for the 21<sup>st</sup> Century, Kapalua Pacific Center, and the Asia Foundation, September 25-26, 1987.

<sup>15</sup> Konstitusi Austria ini merupakan konstitusi pertama yang mengadopsikan iden pembentukan Mahkamah Konstitusi ini dalam bentuknya seperti yang dikenal sekarang. Yang dapat disebut berjasa meletakkan dasar-dasar pembentukan MK ini di Austria adalah Professor Hans Kelsen. Lihat Herbert Hausmaninger, The Austrian Legal System, Vienna: Manzsche Verlags, 2003.

<sup>16</sup> Republik Indonesia dapat dicatat sebagai negara pertama yang membentuk Mahkamah Konstitusi ini pada abad ke-21. Ke-77 negara sebelum mendirikan Mahkamah Konstitusi ataupun Dewan Konstitusi pada abad ke-20.

negara itu, tidak semua menyebutnya Mahkamah Konstitusi.<sup>17</sup> Negara-negara yang dipengaruhi oleh Perancis menyebutnya Dewan Konstitusi (*Counseil Constitutionnel*)<sup>18</sup> atau Belgia yang menyebutnya Arbitrase Konstitusional (*Constitutional Arbitrage*).<sup>19</sup> Orang Perancis cenderung menyebutnya demikian, karena lembaga ini tidak dianggap sebagai pengadilan dalam arti yang lazim. Karena itu, para anggotanya juga tidak disebut hakim. Terlepas dari perbedaan ini, yang jelas di ke-78 negara itu,<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi itu dilembagakan tersendiri di luar Mahkamah Agung.

Mengapa keduanya dinilai perlu dipisahkan? Karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. MA lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan MK lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai '*court of justice*' versus '*court of law*' usulan yang saya sendiri sering lontarkan sebelumnya. Semula, formula yang saya usulkan adalah seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada MK, sehingga MA dapat

berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warganegara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah UU kepada MA. Di pihak lain, MK juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggungjawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, MA tetap diberi kewenangan sebagai '*court of law*' di samping fungsinya sebagai '*court of justice*'. Sedangkan MK tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai '*court of justice*' di samping fungsi utamanya sebagai '*court of law*'. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan secara seratus persen antara '*court of law*' dan '*court of justice*', tetapi pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. MA lebih merupakan '*court of justice*' daripada '*court of law*'. Sedangkan MK lebih merupakan '*court of law*' daripada '*court of justice*'. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan

---

<sup>17</sup> Lihat Pengantar Jimly Asshiddiqie dalam *Mahkamah Konstitusi: Ketentuan UUD, UU dan Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, (Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 2002).

<sup>18</sup> John Bell, *French Constitutional System*, (Oxford: The Clarendon Press, 1992), hal. 270; dan Mauro Cappelletti, *Op.Cit.*, hal. 156-157.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, *Op.Cit.*, hal.4-5.

<sup>20</sup> Ke-78 negara ini adalah: Afrika Selatan, Afrika Tengah, Albania, Aljazair, Andorra, Angola, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bahrain, Belgia, Belarusia, Belgia, Benin, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Burundi, Cambodia, Chile, Colombia, Comoros, Congo, Cote d'Ivoire, Croatia, Cyprus, Czechs (Ceko), Djibouti, Ecuador, Gabon, Georgia, Guatemala, Hongaria, Indonesia, Italia, Jerman, Kazakhstan, Korea Selatan, Kuwait, Kyrgyztan, Latvia, Lebanon, Lithuania, Luxembourg, Macedonia, Madagascar, Mali, Malta, Maroko, Mauritania, Mesir, Moldova, Mongolia, Mozambique, Nepal, Perancis, Peru, Polandia, Portugal, Romania, Russia, Rwanda, Senegal, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Syria, Tajikistan, Thailand, Togo, Tunisia, Turki, Ukraina, Uzbekistan, Venezuela, dan Yugoslavia. Lihat Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, *Op.Cit.*

---

kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945<sup>21</sup>. Demikianlah beberapa catatan ringkas berkenaan dengan Mahkamah Konstitusi itu dalam sistem ketatanegaraan dan dalam sistem kekuasaan kehakiman Republik Indonesia yang baru berdasarkan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat.

#### Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, "Mahkamah Konstitusi: Ketentuan UUD, UU dan Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara," *makalah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002.
- , *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: PSHTN-FHUI, 2002.
- Bell, John, *French Constitutional System*, Oxford: The Clarendon Press, 1992.
- Borck, Robert H., *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*, London: The Free Press; Macmillan, 1990.
- Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Elliott, Catherine and Frances Quinn, *English Legal System*, 4<sup>th</sup> edition, London: Longman, 2002.
- Ely, John Hart, *Democracy and Distrust*, Harvard University Press, 1980.
- Hausmaninger, Herbert, *The Austrian Legal System*, Vienna: Manzsche Verlags, 2003.
- Mueller, Dennis C., *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 26 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.
- Stone, Geoffrey R., et.al., *Constitutional Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Boston-Toronto-London: Little, Brown and Co., 1991.

---

<sup>21</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 ini menyatakan: "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".