

PROBLEMATIK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Anies Prima Dewi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram

Email: anieskardin@yahoo.co.id

Abstrak; Ada kecenderungan putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji konstusional atau tidaknya suatu undang-undang terkadang tidak dilaksanakan padahal putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Itu artinya wajib untuk dilaksanakan. Oleh sebab itu masalah hukum yang diangkat dalam penelitian ini adalah apakah problematika putusan Mahkamah Konsitusi dalam pengujian Undang-Undang. Adapun hasil penelitiannya adalah permasalahan yang justru muncul pasca dibacakannya putusan Mahkamah Konstitusi adalah 1) Adanya kekosongan hukum pasca putusan., 2) Konsistensi putusan Mahkamah Konstitusi. 3) Koherensi antara pertimbangan hukum dengan amar putusan. 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.

Kata Kunci: problematik, pengujian undang-undang

PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi diberi mandat oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk melaksanakan lima kewenangan konstusional, yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum, dan member pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan pemakzulan presiden dan wakil presiden.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal, MK telah menangani 532 perkara pengujian undang-undang sejak tahun 2003-2012. Dari jumlah tersebut, MK telah menyelesaikan 460 perkara yang terdiri dari 414 putusan dan 46 perkara melalui ketetapan. Adapun untuk amar putusanya dengan rincian, putusan dengan amar dikabulkan sebanyak 127 perkara, 154 perkara ditolak, 133 perkara tidak dapat diterima dan 45 perkara dinyatakan ditarik kembali dan 1 perkara tidak berwenang. Jika dihitung dari segi frekuensi pengujian undang-undang, selama sembilan tahun terakhir ini, MK telah melakukan *judicial review* sebanyak 182 undang-undang. Banyaknya pengujian undangundang yang dikabulkan oleh MK tersebut menunjukkan bahwa produk hukum yang dilahirkan oleh pembentuk undang-undang, masih cacat ideologis. Dengan kata lain, kualitas produk perundang-undangan sarat akan muatan yang berseberangan dengan konstitusi, tidak partisipatif, aspiratif, dan akuntabel. Dalam hal ini, terdapat inkonsistensi dalam penyusunan undang-undang baik dalam teks maupun isinya, bahkan dinilai undang-undang yang dibuat tersebut hanya diperuntukkan untuk kepentingan politik sesaat yang mengesampingkan aspek keadilan.¹

Bentuk putusan-putusan tersebut, tentunya masing-masing memiliki konsekuensi tersendiri. Misalkan putusan yang amarnya mengabulkan permohonan, berimbas pada batalnya suatu norma dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan sendirinya, putusan tersebut tidak dapat dilepaskan dari asas *erga omnes* yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap seluruh komponen bangsa, sehingga semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut. Namun demikian putusan MK terkadang diragukan efektivitasnya karena ada kecenderungan tidak

¹ Syukri Asy'ari dkk, Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012) Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013. Hal 678

dipatuhi dan diabaikan oleh *addressat* putusan. Padahal menurut Maruarar Siahaan efektifitas *checks and balances* dapat dilihat dari dilaksanakan atau tidaknya bunyi putusan MK oleh pembuat undang-undang. Kepatuhan dalam implementasi putusan MK itu dapat pula menjadi ukuran apakah UUD 1945 yang menjadi hukum tertinggi dalam negara sungguh-sungguh menjadi hukum yang hidup.⁶ Harus diakui MK tidak memiliki aparat dan kelengkapan apapun untuk menjamin penegakan keputusannya meskipun secara alamiah kelembagaan, akan tetapi MK berkepentingan untuk melihat putusannya dihormati dan dipatuhi. Tidak ada polisi atau juru sita pengadilan atau instrumen lain untuk melaksanakan apapun yang diputuskan MK atau yang menurut putusan tersebut harus dilaksanakan. Oleh sebab itulah kekuasaan kehakiman khususnya MK dapat dipandang sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah (*the least dangerous power, with no purse nor sword*). MK bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ lain, apakah putusan-putusannya diterima dan apakah *addressat* putusan MK siap untuk memaatuhinya. Alat kekuasaan MK yang sebenarnya sebagai instrumen pelaksanaan putusan-putusannya adalah konstitusi itu sendiri.²

Putusan Nomor 013-022/PUU-IV/2006 yang membatalkan pasal-pasal tentang penghinaan Presiden dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu Pasal 134, 136 bis, dan 137. Sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada 6 Desember 2006, maka tidak seorang pun dapat dipidana berdasarkan pasal-pasal itu. Kepolisian tidak dapat menjadikan pasal-pasal itu sebagai dasar penyelidikan dan penyidikan. Demikian pula penuntutan oleh kejaksaan. Putusan MK berlaku serta merta, meskipun belum ada perubahan terhadap KUHP.³

Di samping soal proses pengambilan keputusan dan dimensi keadilan di dalamnya, salah satu titik krusial dan problem serius dalam pembicaraan mengenai putusan pengadilan adalah terkait dengan implikasi dan eksekusi atau implementasi putusan tersebut. Pada banyak kesempatan, putusan pengadilan kerap kali mendapatkan tentangan, baik dari *addressat* putusan maupun aktor-aktor non yudisial lainnya ketika hendak diimplementasikan. Hal tersebut dijumpai di banyak negara, termasuk dialami pula oleh putusan-putusan pengadilan di Indonesia. Pun demikian, putusan MK Indonesia kerap kali dihadang oleh kerumitan problem di tataran implementasi. Padahal jelas, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C UUD 1945 dinyatakan bahwa putusan MK bersifat final. Bahkan, lebih tegas lagi, sesuai ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013, putusan MK ditentukan berlaku sejak putusan tersebut selesai diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.⁴

Putusan MK terkadang tidak dilaksanakan secara mutlak seperti misalnya putusan MK no 003/PUU-IV/2006 yang intinya membatalkan penjelasan pasal 2 UU TIPIKOR yang menyangkut penjelasan perbuatan melawan hukum materil dalam UU tersebut.

Maka dari itu rumusan masalah yang di angkat dalam penelitian ini adalah apakah problematika putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum Normatif. Adapun Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian *doctrinal*, dalam penelitian ini acap kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku

² Ibid hal 679-680

³ Ibid hal 695

⁴ Fajar Laksono DKK, Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/Puu-X/2012 tentang Sbl atau RsbI urnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013 HAL 733

bagi manusia yang dianggap pantas.⁵ Untuk memperkuat hasil penelitian ini, maka pendekatan masalah yang digunakan yaitu:

- 1) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yaitu suatu pendekatan yang melakukan penelaahan semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani”.⁶
- 2) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), yaitu suatu pendekatan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang diteliti.

Hasil Penelitian dan Analisis

Pada dasarnya Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan/dibacakan, sehingga pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dilaksanakan sejak selesai dibacakan putusan yang bersangkutan. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak selesai dibacakan, namun tidak semua putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon dapat langsung dilaksanakan (*implementing*), karena untuk pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih memerlukan tindak lanjut dengan pembentukan undang-undang baru atau undang-undang perubahan. Inilah yang putusan yang disebut dengan *non-self implementing*. Dikatakan demikian karena putusan tersebut mempengaruhi norma-norma lain dan memerlukan revisi atau pembentukan undang-undang baru atau peraturan yang lebih operasional dalam pelaksanaannya. Dengan kata lain, putusan ini tidak bisa serta merta dilaksanakan (tidak *selfimplementing*) tanpa adanya undang-undang baru karena menimbulkan kekosongan hukum.⁷

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:⁸

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 dirubah. 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 materi
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.

⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, "Pengantar Metode Penelitian Hukum" Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2004. Hlm: 118.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, " *Penelitian Hukum*," Penerbit Penada Media Group, Jakarta. 2009, Hlm: 35.

⁷ Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Selasa, 01 Maret 2011, hlm 8

⁸ Tri Sulistyowati, putusan mahkamah konstitusi dalam *judicial Review* dan beberapa permasalahannya, JURNAL HUKUM PRIORIS, VOLUME 1, NOMOR , SEPTEMBER 2006 hal 22-23

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.

Dalam konteks ketatanegaraan, MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional ditengah masyarakat, MK bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab, ditengah kelemahan sistem konstitusi yang ada MK berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat". Fungsi MK yaitu sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, juga adalah pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as guardian of the process of democratization*). Selain itu, keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil dan merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi.⁹

Putusan MK bersifat final dan mengikat dan merupakan suatu negative legislation, artinya MK berwenang membatalkan ketentuan undang-undang yang bertentangan, dan tidak menciptakan norma baru. Itu berarti, putusan MK akan ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah. Dalam perspektif fungsi *checks and balances*, maka putusan MK yang merupakan bentuk koreksi terhadap produk lembaga legislatif yang dilaksanakan oleh Presiden dan DPR mharus ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah melalui penyempurnaan terhadap UU yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945 atau yang inkonstitusional. Namun, dalam prakteknya, terdapat beberapa putusan yang kontroversial, yaitu putusan yang masih menyisahkan keraguan dan menimbulkan polemik publik terhadap isi putusan MK. Faktor ini dapat menjadi pertimbangan DPR dalam menindaklanjuti putusan MK. Faktor ini akan semakin kuat, karena secara *de facto* DPR dan Pemerintah yang sama-sama telah memberikan persetujuan terhadap lahirnya suatu UU menjadi pihak dalam persidangan menguji UU terhadap UUD 1945. Kehadiran DPR dan Pemerintah dalam memberikan keterangan dalam sidang di MK mengandung substansi pembelaan terhadap UU yang dibutnya sendiri. Oleh karena itu, pihak DPR secara psiko politik masih belum siap dalam waktu yang cepat untuk memproses agenda legislative review terhadap UU yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Permasalahan lain dari putusan MK itu adalah "Dalam melakukan pengujian undangundang terhadap undang-undang dasar (*judicial review*) mahkamah konstitusi hanya memberikan amar putusan mengabulkan, menolak, dan menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima sebagaimana diatur dalam Pasal 56 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusan lain yang tidak diatur dalam Pasal 56 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Terdapat beberapa jenis putusan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review* yang amar putusannya menyatakan suatu norma bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Putusan konstitusional bersyarat yang dikeluarkan mahkamah konstitusi terdapat dalam beberapa putusannya seperti Putusan Nomor 49/PUUVIII/2010, Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, dan Putusan Nomor 115/PUU-VII/2009. Putusan konstitusional bersyarat memiliki arti bahwa norma dalam undang-undang dianggap konstitusional atau tidak bertentangan dengan konstitusi jika dimaknai

⁹ Tanto Lailam , pro-kontra kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-undang yang mengatur eksistensinya Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015 hal 797

sesuai dengan yang ditentukan Mahkamah Konstitusi (Martitah, 2013: 134). Putusan konstitusional bersyarat yang dikeluarkan oleh mahkamah konstitusi biasanya ditandai dengan katakata "sepanjang dimaknai".¹⁰

Pasal 57 ayat (2a) UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan mahkamah konstitusi tidak memuat:

- a. amar selain menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undangundang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undangundang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- b. perintah kepada pembuat undangundang; dan
- c. rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain memiliki beberapa kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga memiliki satu kewajiban yaitu memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945.

Besarnya dan signifikannya peranan MK ini akan dirasakan menjadi timpang apabila tidak diimbangi dengan aspek pengawasan terhadap MK itu sendiri. Pengawasan tersebut setidaknya terhadap 3 (tiga) hal, yaitu: (i) pejabat publiknya yaitu Hakim MK, perangkat peradilan, dan birokrasinya; (ii) akuntabilitas dan kualitas dari putusan-putusan yang dikeluarkan, sebab putusan MK bersifat final dan mengikat; dan (iii) problematika penafsiran yang dilakukan MK terhadap makna dari pasal-pasal dalam UUD 1945.¹¹

SIMPULAN

Adapun permasalahan yang justru muncul pasca dibacakannya putusan Mahkamah Konstitusi adalah

1. Adanya kekosongan hukum pasca putusan.
2. Konsistensi putusan Mahkamah Konstitusi.
3. Koherensi antara pertimbangan hukum dengan amar putusan.
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.

DAFTAR PUSTAKA

- Tanto Lailam , pro-kontra kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-undang yang mengatur eksistensinya Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015
- Peter Mahmud Marzuki," *Penelitian Hukum*," Penerbit Penada Media Group, Jakarta. 2009
- Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Selasa, 01 Maret 2011

¹⁰ Meirina Fajarwati Problematika dalam Putusan Konstitusional Bersyarat Mahkamah Konstitusi Jurnal rechtvinding online

¹¹ Dinoroy M. Aritonang, peranan dan problematika mahkamah konstitusi dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya

- Tri Sulistyowati, putusan mahkamah konstitusi dalam *judicial Review* dan beberapa permasalahannya, JURNAL HUKUM PRIORIS, VOLUME 1, NOMOR , SEPTEMBER 2006
- Fajar Laksono DKK, Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/Puu-X/2012 j urnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013
- Amiruddin dan Zainal Asikin, ”*Pengantar Metode Penelitian Hukum*” Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2004.
- Dinoroy M. Aritonang, peranan dan problematika mahkamah konstitusi dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya Syukri Asy’ari dkk, Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012) Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013
- Meirina Fajarwati Problematika dalam Putusan Konstitusional Bersyarat Mahkamah Konstitusi Jurnal rechtvinding online