

# HUKUM

&

# KUASA KONSTITUSI

**Catatan-Catatan  
untuk Pembahasan  
Rancangan Undang-Undang  
Mahkamah Konstitusi**

Kata Pengantar **Bambang Widjojanto**



*Perpustakaan Nasional : katalog  
dalam terbitan (KDT)*

Arifin, Firmansyah dkk  
Hukum dan Kuasa Konstitusi: catatan-  
catatan untuk pembahasan Rancangan  
Undang-Undang Mahkamah Konstitusi/  
Firmansyah dkk-Ed. 1, Cet. 1,-Jakarta:  
Konsorsium Reformasi Hukum  
Nasional (KRHN), 2004  
XII, 241 hlm.; 21 cm.  
ISBN 979-97621-2-X

1. Hukum Tata Negara  
I. Judul 342.039



**Hukum dan Kuasa  
Konstitusi:  
catatan-catatan untuk  
pembahasan Rancangan  
Undang-Undang  
Mahkamah Konstitusi**

**Penyusun:**

Firmansyah Arifin, S.H.  
Fulthoni A.M., S.H.  
Iwan Supriyadi

**Editor:**

Juliyus Wardi

**Desain Grafis**

Ahmad Mauladi

Cetakan I, Oktober 2004

ISBN 979-97621-2-X

**Diterbitkan oleh :**

Konsorsium Reformasi Hukum  
Nasional (KRHN)  
Jl. Talang No. 23 Pegangsaan,  
Menteng, Jakarta Pusat 10320  
Telp. 021-3928384  
Faks.: 021-3904381  
E-mail : krhn3@yahoo.com

**Didukung oleh:**

The Asia Foundation (TAF) dan  
USAID

## BAGIAN KEDUA

**Format Mahkamah Konstitusi di Indonesia : antara Kewenangan, Hukum Acara, dan Rekrutmen Hakim** \_\_\_\_\_


045

A. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi  
*Oleh: Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulong, S.H.* \_\_\_\_\_

047

B. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Konteks Peradilan di Indonesia  
*Oleh: Djoko Sarwoko, S.H., M.H.* \_\_\_\_\_

063

 C. Beberapa Catatan tentang Hukum Acara Mahkamah Konstitusi  
*Oleh: R. Muhammad Mahradi, S.H.* \_\_\_\_\_

073

D. Mahkamah Konstitusi tentang Impeachment Presiden Catatan untuk RUU Mahkamah Konstitusi  
*Oleh: Marsilam Simanjuntak, S.H.* \_\_\_\_\_

081

E. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perselisihan tentang Hasil Pemilu  
*Oleh: Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H.* \_\_\_\_\_

091

F. Mahkamah Konstitusi antara (Ti) Ada dan Tiada  
*Oleh: Denny Indrayana, S.H., L.L.M.* \_\_\_\_\_

099

G. Tinjauan Empirik terhadap Draf Hukum Acara dan Rekrutmen Hakim Mahkamah Konstitusi  
*Oleh: M. Ilyas Amin, S.H.* \_\_\_\_\_

107

## BAGIAN KETIGA

**Problematika Mahkamah Konstitusi: antara Pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Proses Pembentukannya** \_\_\_\_\_

129

A. Problematika Pembentukan Mahkamah Konstitusi: antara Ketentuan UUD dan Pembahasan RUU Mahkamah Konstitusi  
*Oleh: Saldi Isra, S.H., M.P.A.* \_\_\_\_\_

131

# Beberapa Catatan tentang Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

**R. Muhammad Miharadi, S.H.**

## Pendahuluan

Berdasarkan Aturan Peralihan Pasal III Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, antara lain ditetapkan Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2003. Bunyi ketentuan ini mengisyaratkan secara implisit bahwa yang perlu dibentuk tidak saja keorganisasian Mahkamah Konstitusi dan rekrutmen hakimnya, tetapi juga ketentuan hukum acaranya. Hal inilah yang perlu dirumuskan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden dalam kurun waktu kurang dari dua bulan saja.

Secara teoretis, kebutuhan adanya lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan trend yang sedang berkembang di negara-negara yang mengalami transisi demokrasi. Semangat dari pelembagaan Mahkamah Konstitusi adalah mengadopsi spirit konstitusionalisme dalam sebuah konstitusi yang berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardians of constitution*). Dan Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang diharapkan dapat menjadi perwujudan mekanisme *checks and balances* (R. Muhammad Miharadi, "Mahkamah Konstitusi: Sebuah Keajaiban", artikel, *Kompas* 4 Juli 2003: 4-5).

Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi peradilan, di dalam perumusan hukum acaranya terikat pada asas-asas hukum publik. Di dalam hukum acara, dikenal dua jenis beracara yaitu *contentious procesrecht* atau

hukum acara sengketa dan *noncontentious procesrecht* atau hukum acara nonsengketa. Untuk hukum acara Mahkamah Konstitusi, sepatutnya, selain menggunakan hukum acara sengketa, juga digunakan hukum acara nonsengketa yang bersifat *volontaire* (bentuk permohonan). Tulisan berikut akan menelaah serba selintas (*snap-shoots*) hukum acara Mahkamah Konstitusi.

## Asas-Asas Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

Pada hakikatnya, asas-asas hukum (*rechtbeginselen/ legal principles*) bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari "hukum positif". Asas-asas hukum, menurut Suparto Wijoyo (1997), merupakan *ratio legis* peraturan hukum yang bersangkutan, yaitu mengandung penjelasan mengapa suatu peraturan hukum itu dikeluarkan. Dengan demikian, asas-asas hukum acara Mahkamah Konstitusi harus dapat mengalir dan tercermin pada rumusan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Bila dilacak dari studi komparatif literatur, Mahkamah Konstitusi dari segi penamaan saja mencerminkan bagian dari fungsi peradilan (*court*). Artinya, ia terikat pada asas-asas yang berlaku di lingkungan peradilan, khususnya dalam hal ini yang berkarakter hukum publik. Ini berbeda dengan lembaga serupa yang bukan merupakan peradilan, seperti dialami di Prancis. *The Conseil Constitutionnel* di Prancis bukanlah lembaga peradilan melainkan sebuah dewan (*conseil*). Konsekuensinya, ia tidak murni terikat pada asas-asas yang berlaku di lingkungan peradilan, karena memiliki aspek politik. Hal ini teruji misalnya, *The Conseil Constitutionnel* tidak hanya berfungsi represif (seperti ciri khas institusi peradilan), tetapi juga preventif. Karakter preventifnya dapat terlihat pada kewenangan untuk menguji rancangan undang-undang tertentu sebelum disahkan oleh parlemen (bdk John Bell et.al, *French Law*, 1998 dan Eric Barend, *An Introduction to Constitutional Law*, 1998).

Mahkamah Konstitusi Indonesia selayaknya terikat pada asas-asas hukum publik, yang salah satunya tercermin pada asas-asas hukum acara peradilan administrasi. Asas-asas tersebut adalah:

(a) Asas praduga *rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid* *preasumptio iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa yang menjadi objek sengketa di Mahkamah Konstitusi harus dianggap *rechtmatig* (absah) sampai ada putusan dari Mahkamah Konstitusi. Konsekuensinya, putusan Mahkamah Konstitusi tidak berlaku surut (*ex nunc*).

(b) Asas pembuktian bebas (*vrij bewijs*). Untuk mencari kebenaran materiil (*materieel waarheid*) maka hakim Mahkamah Konstitusi terikat pada asas pembuktian bebas. Jadi, hakim konstitusi bebas dalam menentukan apa saja yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian berdasarkan keyakinannya.

(c) Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dapat terlihat dari asas pembuktian bebas di atas maupun di dalam persidangan. Hakim konstitusi dimungkinkan — di dalam persidangan— untuk memanggil para pihak, sekalipun telah diwakili kuasanya. Ini dilakukan dalam rangka menelusuri suatu fakta.

(d) Asas putusan memiliki kekuatan hukum mengikat (*erga omnes*). Sengketa di Mahkamah Konstitusi —seperti juga di peradilan administrasi— adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi berlaku bagi siapa saja, tidak hanya pihak yang bersengketa (dielaborasi dan diolah dari Suparto Wijoyo, 1997).

Dari asas-asas hukum acara di atas, mengalir berbagai konsekuensi yang harus dimuat dalam memformat kewenangan dan hukum acara Mahkamah Konstitusi. Artinya, asas ini berimplikasi pada berbagai hal, misalnya apakah perlu diberikan batasan waktu pengujian terhadap undang-undang yang

dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar? Bila konsisten mengikuti alur asas-asas hukum acara tadi, seharusnya tidak ada pembatasan kurun waktu undang-undang yang akan diuji dengan Undang-Undang Dasar (karena hal ini juga bertentangan dengan hak dasar dari warga negara). Namun, yang dibatasi adalah pihak yang mengajukan pengujian tersebut. Sepanjang tidak memiliki kepentingan hukum, maka pihak yang melakukan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar haruslah ditolak. Ini sesuai dengan prinsip "tiada kepentingan, tiada gugatan" (*no interest, no action*).

### Permohonan atau Gugatan

Dalam mengajukan perkara di Mahkamah Konstitusi sebaiknya dibedakan dengan dua model yaitu, permohonan atau gugatan. Pertama, model permohonan (*volontaire*) yaitu terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR, bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (1). Kedua, model gugatan yaitu terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi mengenai: (1) pembubaran partai politik dan (2) perselisihan hasil pemilihan umum.

Berkenaan dengan pembedaan permohonan dan gugatan, dalam berbagai diskusi, seringkali menjadi perdebatan. Karena, untuk kasus Mahkamah Konstitusi, pembedaan permohonan dan gugatan seringkali sangat tipis dan dapat menimbulkan polemik. Secara teoretis, pembedaan permohonan dan gugatan menyangkut pada apa yang dinamakan *jurisdictio contentiosa* dan *jurisdictio voluntaria*.

Dalam *jurisdictio contentiosa* (gugatan), biasanya timbul karena sengketa sehingga ada gugatan. Kemudian hakim memberikan

putusan dan isi putusannya ialah *condemnatoir* (menghukum). Untuk model Mahkamah Konstitusi, jelas, putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal gugatan yaitu menghukum, misalnya bagi partai politik yang bertentangan dengan konstitusi dapat dihukum dibubarkan. Berbeda dengan *jurisdictio voluntaria* (permohonan) diajukan oleh pemohon (sepihak) dan hakim memberikan penetapan (dalam kasus Mahkamah Konstitusi disamakan sebutannya yaitu putusan) yang sifat dari penetapan tersebut adalah *declaratoir* (menyatakan/menerangkan). Misalnya, pada permohonan DPR untuk memutus pendapatnya berkenaan dengan pelanggaran hukum presiden, maka Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan pendapat DPR benar atau tidak, dan untuk yang memutus menghukum dengan pemberhentian, tetap kembali kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Namun demikian, baik permohonan maupun gugatan, yang penting diperhatikan adalah diakomodasinya prinsip didengar keterangan dua pihak (*asas audi et alteram partem*). Artinya, permohonan sebaiknya ada kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memberikan tembusan permohonan dan pemberian tanggapan dari pihak termohon. Sehingga, tidak terjadi putusan yang bersifat sewenang-wenang.

Berkaitan dengan para pihak yang mengajukan permohonan atau gugatan, sebaiknya tidak dibatasi. Siapa pun yang memiliki kepentingan hukum diberikan kemungkinan untuk mengajukan permohonan atau gugatan. Namun, untuk melakukan proses seleksi agar tidak terjadi pembengkakan perkara, perlu dipikirkan pranata penyeleksi perkara (*dismissel process*), seperti yang selama ini berlaku di peradilan administrasi.

## Masalah Penundaan

Sebagai konsekuensi dari dianutnya asas praduga *rehtmatig* (perbuatan penguasa dianggap sah sampai ada putusan sebaliknya), maka perlu dipikirkan untuk diadopsinya pranata penundaan. Artinya, pranata ini diadopsi untuk mencegah agar suatu sengketa yang sedang diperiksa di Mahkamah Konstitusi



tidak jalan terus. Di peradilan administrasi, dimungkinkan adanya penundaan bila ada kepentingan yang mendesak. Penundaan akan ditolak, bila kepentingan umum yang lebih besar mengharuskan dilaksanakan. Dalam kasus Mahkamah Konstitusi, penundaan ini menjadi penting, misalnya dalam hal sengketa hasil pemilihan umum. Dikhawatirkan, apabila tidak ada penundaan, Komisi Pemilihan Umum (KPU) akan memproses terus hasil pemilihan umum yang sedang diperiksa di Mahkamah Konstitusi sehingga putusan Mahkamah Konstitusi justru menjadi potensial berdampak menimbulkan instabilitas.

Namun demikian, penundaan harus diberikan secara selektif. Untuk kasus pemilihan umum, pemberian penundaan juga harus diikuti dengan pembatasan waktu di dalam proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi. Sebab, jika tidak, dimungkinkan penyelesaian perkara menjadi berlarut-larut sementara pemerintahan baru butuh segera dilegitimasi agar tidak menimbulkan kekosongan pemerintahan maupun hukum (*rechts vacuum*).

Perlu dipahami bahwa penetapan suatu penangguhan merupakan tindakan sementara (*voorlopige voorziening*). Jadi, harus segera diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi bila ada permohonan penundaan dan akan berhenti setelah ada putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dan, di dalam perumusan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, perlu dirumuskan rambu-rambu dan prasyarat apa saja untuk dapat dikabulkannya suatu penundaan.

### Catatan Penutup

Penulis sadari, permasalahan hukum acara Mahkamah Konstitusi masih tergolong kompleks. Pertama, karena lembaga ini baru sehingga kita tidak memiliki pengalaman yang cukup untuk memformatnya dalam waktu yang amat tergesa-gesa. Kedua, ada sejumlah perumusan kewenangan yang berkaitan dengan hukum acara yang masih problematik. Misalnya, mengenai

memutus pendapat DPR soal pelanggaran hukum presiden, apakah dimungkinkan berlaku hukum acara pidana? Bagaimana harmonisasinya? Bisakah memeriksa fakta-fakta pidana dalam kurun waktu yang menurut ketentuan konstitusi hanya sembilan puluh hari saja? Terikatkah MPR dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang pemberhentian presiden ini? Hal inilah yang kerap kali menimbulkan kekhawatiran bila tidak dirumuskan secara hati-hati.

Terlepas dari itu semua, diharapkan, kehadiran Mahkamah Konstitusi dapat menyelesaikan sengketa berkaitan dengan konstitusi yang selama ini terjadi. ●

## Daftar Pustaka

1. R. Muhammad Miharadi, "Mahkamah Konstitusi, Sebuah Keajaiban", artikel, harian *Kompas*, 4 Juli 2003.
2. John Bell, et.al., *The Principles of French Law*, New York: Oxford University Press, 1998.
3. Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, New York: Oxford University Press, 1998.
4. Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press, 1997.