

Gagasan *Judicial Review* dan Terbentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Oleh: Puguh Windrawan *

Abstract

The Constitutional Court plays a central role in the democratic system governance. With a solid perspective of balancing state power, the court has been set up to interpret and review of conformity of every act and regulation. In Indonesia, a constitutional court presence has an important meaning amid power shifting processes. As the supremacy to some extent moving away from the executive authority, the constitutional court appears as the most prominence body instead of legislative board. In accordance with its duties and functions, the institution is able to give juridical interpretations to examine every regulation against The Constitution of The Republic of Indonesia 1945.

Abstrak

Mahkamah Konstitusi memegang peranan penting dalam negara yang mengusung tema demokrasi. Ketat dengan perspektif perimbangan kekuasaan (check and balances), lembaga ini dibentuk untuk menafsirkan konstitusi. Di Indonesia, kehadirannya mempunyai makna penting bagi munculnya konsep pergeseran kekuasaan. Pasca bergesernya kekuasaan dari eksekutif ke legislatif, ternyata bukan lembaga yudikatif yang memainkan perannya, melainkan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, lembaga ini mampu memberikan interpretasi yuridis atas keberadaan undang-undang yang dianggap masyarakat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Keyword: mahkamah konstitusi, perimbangan kekuasaan, pergeseran kekuasaan, interpretasi yuridis

A. Pendahuluan

Dari catatan yang diungkap oleh Mauro Cappelletti, diungkap soal awal penggunaan konsep *judicial review*. Ia mencatat bahwa pada masa itu, suatu peraturan yang berada di bawah (*psophisma*) tidak boleh bertentangan dengan nilai yang berada di atasnya (*nomoi*). Bahkan aturan ini telah menempatkan mekanisme *punishment* yang akan diterapkan jika hal itu

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta. E-mail: puguh.windrawan@gmail.com

terjadi. Oleh Saldi Isra, hal ini dianggap sebagai penggunaan konsep *judicial review* meskipun dalam taraf yang masih sederhana.¹

Menurut catatan lain dari Leonard W. Levy, awal mula konsep *judicial review* ini bermula saat muncul kemarahan dari seorang anggota Kongres Amerika Serikat. “*Judicial Review* adalah perampasan wewenang!” teriak Richard Dobbs Spaight.² Teriakan ini yang kemudian dicatat oleh Levy sebagai awal mula kemunculan konsep *judicial review*. Teriakan Spaight pada tahun 1787 adalah penanda penolakannya terhadap usulan para hakim yang menginginkan keputusan Kongres untuk bisa diamandemen. Oleh Spaight, konsep tersebut dianggap merampas kekuasaan Kongres.³

Sebuah peristiwa yang juga paling dikenal dalam sejarah *judicial review* adalah apa yang dilakukan oleh John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. Ia membatalkan *Judiciary Act* 1789 karena isinya dianggap bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa hakim telah disumpah untuk menjunjung konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang dianggap bertentangan dengan

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif; Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan ke-1 (Jakarta: PT RajaGrafindo Perkasa, 2010), p. 294.

² Richard Dobbs Spaight (1758-1802) adalah salah satu penyusun konstitusi Amerika. Lahir di New Bern, North Carolina, Amerika. Pernah tercatat sebagai gubernur ke delapan dari negara bagian North Carolina. Lulusan Universitas Glasgow ini pernah menjadi tentara dan menjalani masa peperangan dalam Revolusi Amerika. Pada tahun 1781 mulai meninggalkan dunia militer dan beralih ke dunia politik dan terpilih sebagai anggota legislatif. Ia meninggal pada tahun 1802 pada usia 44 tahun. Spaight mengalami sakit keras, setelah kalah berkelahi secara fisik dengan John Stanly, salah seorang rival politiknya yang mengalahkan Spaight pada pemilihan anggota legislatif pada tahun 1800. Biografi Spaight ini bisa ditemukan dalam laman <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/richard-dobbs-spaight-sr/>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:00 WIB dan http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Dobbs_Spaight, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:18 WIB.

³ Lebih tepatnya, apa yang diungkap Levy ini lebih merujuk kepada apa yang pernah terjadi dengan sejarah Amerika Serikat dalam hubungannya dengan *judicial review*. Di lain sisi, rujukan utama apa yang diungkapkan oleh Richard Dobbs Spaight ini bisa ditemukan dalam Leonard W. Levy, “*Judicial Review, Sejarah dan Demokrasi; Sebuah Pengantar*”, dalam Leonard W. Levy (ed), *Judicial Review; Sejarah Kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, cetakan pertama (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2005), p. 2. Juga bisa ditemukan dalam Feri Amsari, “Menghambat Laju Judicial Terorism pada Putusan MK”, di laman <http://feriamsari.wordpress.com/2009/12/29/menghambat-laju-judicial-terorism-pada-putusan-mk/#more-630>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:50 WIB, serta Mustaghfirin, “Pengujian Norma Hukum”, di laman <http://mustaghfirin.blog.uniissula.ac.id/2011/10/06/pengujian-norma-hukum/>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:37 WIB.

konstitusi, maka hakim harus melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut.⁴

Alasan kedua yang dikemukakan Marshall adalah bahwa konstitusi merupakan *the supreme law of the land*, sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar. Alasan selanjutnya, hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga jika ada yang mengajukan *judicial review*, maka permintaan itu harus dipenuhi.⁵

Apa yang diputuskan oleh Marshall⁶ ini menyangkut perkara yang melibatkan William Marbury melawan James Madison. Kasus ini bermula saat berakhirnya pemerintahan Presiden John Adams. Pengganti Adams adalah Thomas Jefferson yang mengalahkannya pada pemilu tahun 1800. Pada masa peralihan sebelum penyerahan jabatan presiden, Adams kemudian membuat surat penunjukkan pengangkatan hakim dan duta besar. Diantarnya yang diangkat adalah William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe, dan William Harper. Sementara John Marshall yang kala itu bertugas sebagai Hakim Agung merangkap Sekretaris Keprisedenan juga turut membantu mempersiapkan surat-surat tersebut.⁷

Sayangnya, surat tersebut tidak sempat diserahkan sebagaimana mestinya. Keesokan harinya, saat Presiden Thomas Jefferson mulai bekerja, surat tersebut masih berada di kantor keprisedenan. Surat itu akhirnya ditahan oleh James Madison, yang diangkat Thomas Jefferson sebagai Sekretaris Keprisedenan menggantikan John Marshall. Dasar penahanan surat inilah yang kemudian menjadi pangkal masalah, dan

⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara; Pasca Amandemen Konstitusi*, cetakan pertama (Jakarta: LP3ES, 2007), p. 96-97.

⁵ *Ibid.*

⁶ Awal karir John Marshall sebenarnya adalah seorang pengacara. Kasus pertama yang ditangani lelaki kelahiran 24 September 1755 ini adalah membantu klien melawan kreditor asal Inggris. Ia sempat menjadi prajurit pada saat Revolusi Amerika, dan langsung berada di bawah komando Jenderal George Washington, yang juga teman karib ayahnya, Thomas Marshall. Selain menjadi pengacara, ia juga berkarir di bidang politik. Pada tahun 1799, John Marshall terpilih menjadi anggota legislatif. Setahun kemudian diangkat menjadi Sekretaris Keprisedenan saat kepemimpinan Presiden John Adams. Tahun 1801, akhirnya Marshall diangkat menjadi hakim Mahkamah Agung Amerika Serikat. Biografi John Marshall ini dapat ditemukan di laman <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/john-marshall/> dan <http://www.biography.com/people/john-marshall-9400148?page=2>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:00 WIB, serta pada laman <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/366573/John-Marshall>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:51 WIB.

⁷ Kronologis perkara Marbury versus Madison ini bisa dilihat dalam Jimly Asshiddiqie, "Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi", dalam laman <http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 15:09 WIB.

membuat Marbury mengajukan tuntutan ke Mahkamah Agung. Dasarnya, surat pengangkatan telah disetujui oleh Kongres dan sudah mendapatkan cap resmi kepresidenan.⁸

Marbury dan kawan-kawan melalui kuasa hukumnya beralasan bahwa Mahkamah Agung berhak memutus perkara yang mereka ajukan, serta mengeluarkan surat pengangkatan tersebut. Landasan hukumnya adalah *Judiciary Act 1789*. Namun, hal ini ditolak oleh pemerintahan Jefferson. Sebaliknya, Kongres yang dikuasai oleh kaum Republik yang berpihak kepada Jefferson malah mengeluarkan sebuah undang-undang. Isinya adalah membekukan semua persidangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung selama 1 tahun.⁹

Meskipun demikian, persidangan tetap digelar. Dalam putusannya yang ditulis sendiri oleh Marshall, Mahkamah Agung membenarkan bahwa keluarnya surat keputusan itu sah. Artinya, surat pengangkatan yang dikeluarkan oleh John Adams sah secara hukum. Marbury dan kawan-kawan mempunyai hak untuk menduduki jabatan yang dimaksud. Namun, masih dalam putusannya, Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk memerintah aparat pemerintah untuk menyerahkan surat tersebut.¹⁰

Mahkamah Agung juga menolak keinginan penggugat, agar Mahkamah Agung mengeluarkan surat keputusan sebagai pengganti surat keputusan yang dikeluarkan mantan Presiden Adams. Alasannya, surat keputusan yang berasal dari amanat section 13 *Judiciary Act 1789* dianggap bertentangan dengan *Article II Section 2* Konstitusi Amerika Serikat. Dasar inilah yang menjadi awal mula kemunculan konsep sekaligus praktek *judicial review*. Dalam kasus ini, Marshall sekaligus menyatakan bahwa segala undang-undang buatan Kongres, apabila bertentangan dengan konstitusi sebagai *'the supreme law of the land'* harus dinyatakan tidak berlaku.¹¹

Keberadaan *judicial review* ini memang pernah mengalami pasang surut, dan bahkan dicela. Bagaimanapun juga, sebagian pemikir menyatakan bahwa keputusan legislatif dianggap sebagai keputusan rakyat. Pemahaman yang tak bisa dilepaskan dari pendapat Jean Jacques Rousseau tentang legislatif. "Legislator menduduki posisi luar biasa terhormat dalam sebuah negara," tulis Rousseau. Dengan sedikit gambaran, Rousseau bahkan mencontohkan para legislator sebagai 'seorang insinyur yang menemukan mesin'. Dianggap sebagai posisi kreator yang bisa menentukan kehidupan rakyat ke arah yang lebih baik.¹²

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Lihat Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Sosial (Perjanjian Sosial)*, cetakan pertama (Jakarta: Visimedia, 2007), p. 67-68.

Kenyataan bahwa legislatif merupakan lembaga politik, ditambah dengan kemampuan drafting yang tidak selalu maksimal, membuat lembaga ini memerlukan pengawasan. Pengawasan dalam rangka pemenuhan jaminan agar peraturan yang dikeluarkan sejalan dengan rel konstitusi sebuah negara. Konstitusi bagaimanapun merupakan bangunan struktur yang disepakati sebagai peraturan tertinggi sebuah negara.

Disebut sebagai sebuah lembaga politik karena legislatif merupakan turunan daripada pemilu yang menghadirkan wakil rakyat. Semangat kontestasi tersebut merupakan persepsi demokrasi prosedural ala Schumpeterian. Dalam pandangan Mohtar Mas'ood, demokrasi hasil pemikiran Joseph Schumpeter ini menekankan aspek prosedural, dan ini mengalahkan pemikiran demokrasi substantif yang lebih menekankan definisi demokrasi secara ideal, rasional dan utopis.¹³

Dalam pandangan Schumpeter, demokrasi ditandai dengan metode pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik. Dimana masing-masing individu melalui perjuangan untuk memperebutkan suara rakyat pemilih. Termasuk di dalamnya adalah bagaimana mereka yang kalah dalam kontestasi perebutan kekuasaan diharuskan rela menunggu putaran peraturan berikutnya dalam pemilu.¹⁴

Situasi ini kemudian mendapatkan pengakuan selaras dari Robert Dahl. Dukungan kebebasan dan liberalisasi dengan syarat partisipasi penuh masyarakat menjadi tolok ukur demokrasi prosedural ala Schumpeter. Namun, hal ini kemudian belum menjawab persoalan dinamika demokrasi yang kemudian muncul. Salah satu pendapat G. Therborn menegaskan jika demokrasi membutuhkan peran kapital yang kuat.¹⁵

Peran kapital yang kuat akan membuat gerakan buruh mempunyai semangat untuk melakukan koreksi. Buruh menjadi bebas melakukan upaya perjuangan demokrasi karena dalam pandangan Therborn, para buruh akan mempunyai peran pokok dalam perjuangan menuju demokrasi. Sementara pada sisi lain, hubungan produksi kapitalis akan saling bersaing. Ada kecenderungan para produsen ini akan berkompetisi. Kompetisi yang terjadi akan memunculkan musyawarah, memungkinkan ada proses pemilihan dan perwakilan.¹⁶

Pandangan prosedural ala Schumpeter, ditambah dengan pemikiran Therborn yang memunculkan wacana kapital dalam logika demokrasi yang

¹³Demokrasi prosedural ini ditandai dengan adanya pemilu sebagai implementasi gagasan demokrasi. Lihat dalam Mochtar Mas'ood, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, cetakan II (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), p. 8.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 28

¹⁶ *Ibid.*

akhirnya melahirkan proses pemilihan dan perwakilan, membuat demokrasi memang terjebak dalam semangat yang sangat prosedural. Dinamika lain, seperti bagaimana kemudian hasil dari proses pemilihan dan perwakilan tersebut melakukan kewajibannya, tidak tercermin secara jelas.

Kewajiban untuk membentuk peraturan yang merupakan tugas legislatif, yang dalam wacana Therborn merupakan hasil dari proses pemilihan dan perwakilan, tidak tercermin secara jelas. Pada realitasnya, kecenderungan penggunaan kapital dalam sistem demokrasi prosedural itu menjadi lebih mengemuka. Jika dalam pandangan Therborn, kapital dimaknai secara positif, maka dalam realitasnya sama sekali tidak demikian.

Pandangan Huntington sedikit banyak memberikan peringatan terhadap keberlangsungan demokrasi hasil pemikiran Schumpeter dan Therborn ini. Menurutnya, stabilitas demokrasi sangat bergantung kepada perilaku elit politik, yaitu pemimpin politik, pemimpin militer, dan pemimpin dunia usaha. Jika mereka bisa bekerjasama dengan baik, maka demokrasi juga akan berjalan lancar. “Mereka harus bisa menahan diri dari upaya untuk mengeksploitasi masalah guna mendapatkan keuntungan politik maupun material bagi diri mereka sendiri,” tulis Huntington.¹⁷

Syarat yang diberlakukan Huntington agaknya tidak mudah untuk dilaksanakan. Di lain sisi, dalam konteks *judicial review*, yang menjadi bahan perbincangan adalah bagaimana lembaga perwakilan, seperti yang dimaksud oleh Schumpeter dan Dahl, bekerja secara baik dan sistematis. Bagaimana mekanisme atau sistem yang muncul, apabila keputusan lembaga perwakilan ini bertentangan dengan konstitusi?

Hasil kesepakatan dalam lembaga perwakilan, dianggap sebagai forum politik, yang mencerminkan ‘*rule by majority*’, sama sekali tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan norma keadilan yang lebih tinggi derajatnya, yang terkandung dalam konstitusi. Lembaga perwakilan yang dianggap memperoleh mandat dari keseluruhan rakyat, belum tentu mempunyai keinginan yang sama dengan kehendak seluruh rakyat yang berdaulat.¹⁸

Terlepas dari kritikan bahwa pemikiran Hans Kelsen terlalu berpijak pada dataran yang sangat normatif dalam menilai hukum, akan tetapi pemikirannya tentang *judicial review* patut untuk ditelisik. Menurutnya, jaminan konstitusi akan berlangsung secara ideal, apabila ada sebuah organ

¹⁷ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, cetakan kedua (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 2001), p. 333.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, cetakan pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), p. 125.

yang menilai atau menguji sebuah undang-undang yang dibuat oleh legislatif.

Organ tersebut diberikan mandat untuk melakukan penilaian. “Organ itu bisa menghapus sepenuhnya undang-undang yang dianggap tidak konstitusional, sehingga undang-undang itu tidak dapat diterapkan oleh organ yang lain,” tulis Hans Kelsen. Sebaliknya, jika organ tersebut tidak membatalkannya, maka masih bisa dikatakan valid.¹⁹

Bentuk pengawasan yang dilakukan terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga perwakilan, dalam hal ini legislatif, dapat dianggap sebagai cerminan mekanisme ‘*check and balances*’. Berbeda dengan prinsip ‘*separation of powers*’ yang mencerminkan pemisahan kekuasaan secara kaku, prinsip ‘*check and balances*’ lebih menganalisa pada proses pengawasan dan perimbangan kekuasaan dan bukan prinsip pembagian yang kaku.²⁰

B. Konstalasi Pemikiran *Judicial Review* di Indonesia

Di Indonesia, Mohammad Yamin merupakan tokoh pertama yang tercatat mengajukan pemikiran tentang *judicial review* dalam sebuah forum resmi. Ini terjadi pada 11 Juli 1949, saat sidang BPUPKI. Ia mengusulkan keberadaan sebuah mahkamah yang bisa memutuskan; apakah sebuah peraturan berjalan sesuai hukum adat, syariah, dan UUD.

Usulan ini menandakan bahwa pemikiran tentang *judicial review* telah muncul pada awal pembentukan negeri ini. Bahkan, usulan ini mengindikasikan bahwa ada sebagian kalangan yang menginginkan terciptanya sebuah sistem pemerintahan yang berimbang (*balance*), dan menjunjung supremasi konstitusi.²¹ Lepas dari kenyataan bahwa kemudian usulan ini kemudian ditolak oleh Soepomo dengan alasan sistem ketatanegaraan yang saat itu dianut oleh Indonesia.

Alasan Soepomo sebenarnya masuk akal. *Judicial Review* bisa dilaksanakan dengan sempurna apabila masing-masing lembaga ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang sejajar. Selain itu, alasan lainnya adalah menyangkut kesiapan para hakim dalam menangani kasus-kasus hukum dalam ranah pertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²² Ada semacam keraguan dalam benak Soepomo

¹⁹ Lihat dalam Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, cetakan I (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2006), p. 225.

²⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi*, p. 306.

²¹ Nurainun Simangunsong, *Judicial Review di Indonesia; Teori, Perbandingan dan Pelaksanannya Pasca Amandemen UUD 1945*, cetakan I (Yogyakarta: Fakultas Syaria’ah UIN Sunan Kalijaga, 2008), p. 7.

²² *Ibid.*

menyangkut *skill* hakim yang nantinya akan memutuskan masalah ketatanegaraan ini.

Pasca perbedaan pendapat antara Yamin dan Soepomo tersebut,²³ kemunculan wacana *judicial review* ternyata belum surut. Beberapa waktu berselang, juga muncul wacana tersebut, meski bukan dalam ranah konstitusi tetapi lebih bersifat politis. Daniel S. Lev mencatat peristiwa ini pada tahun 1955, diawali dengan ketidakpuasa para hakim terkait dengan kecilnya gaji yang mereka terima. Peristiwa ini merupakan imbas dari usulan Lukman Wiradinata Menteri Kehakiman kala itu, yang usulannya ditolak oleh Parlemen.²⁴

Tepatnya pada bulan Desember 1955, Lukman mengusulkan agar haji para hakim terpisah dan lebih tinggi dari jaksa penuntut. Ditolaknya usulan ini membuat para hakim sepakat untuk melakukan pemogokan pada tanggal 1 Maret 1956. Pada hari itu, para hakim menolak memeriksa perkara. Meski begitu, kerja-kerja administratif di lingkungan peradilan masih tetap dilakukan. Termasuk bagi hakim pada Mahkamah Militer, yang saat itu semua hakimnya terdiri atas hakim sipil. Mereka dikecualikan dari pemogokan lebih karena tidak ingin berseberangan dengan pihak militer.²⁵

²³ Dalam tulisan Pompe, Yamin dianggap sebagai sosok yang memilih mekanisme perimbangan kekuasaan (*check and balances*). Saat itu, Soepomo tidak menyetujuinya dengan gagasan konseptual bahwa Presiden dianggap sebagai bapak patrimonial tradisional yang dipandang sebagai seorang kepala keluarga. Presiden bertanggungjawab dalam mewujudkan kesatuan masyarakat dan dalam kapasitas itu, ia berada di atas semua golongan. Intinya, dalam pandangan Pompe, Soepomo hendak mengatakan bahwa Presiden menjadi simbol kekuasaan dan tidak bisa dilimpahkan di badan atau lembaga yang lain. Pompe menganggap latar belakang keluarga yang menyebabkan perbedaan dua pandangan tokoh tersebut. Yamin dianggap mewakili perubahan yang bersifat radikal, sementara Soepomo sebaliknya. Lahir dari keluarga Jawa yang mapan, bagian yang tak terpisahkan dari elite birokrat, serta mempunyai kecenderungan personal yang memahami perubahan secara bertingkat, tertib, dan rasional. Sama sekali jauh dari pemikiran yang radikal. Temukan pendapat ini dalam Sebastiaan Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, cetakan pertama (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012), p. 34-36. Jika pendapat Pompe ini dijadikan rujukan, maka kita bisa melihat bahwa pendapat Soepomo inilah yang kelak dikemudian hari dijadikan pegangan bagi Orde Baru dalam membentuk sistem, peran dan kekuasaannya.

²⁴ Sebelum usulan tentang kenaikan gaji ini, sempat muncul gesekan tentang posisi para hakim dalam ranah ketatanegaraan di Indonesia. Pasal 103 Konstitusi 1950 yang menyatakan, “semua campur tangan dalam urusan peradilan oleh badan yang bukan badan kehakiman dilarang, kecuali jika secara tegas diizinkan oleh undang-undang,” dianggap sebagai landasan hukum bahwa hakim mempunyai kedudukan yang istimewa. Pada kenyataannya, para hakim merasa tidak memperoleh hak istimewa tersebut. Situasi ini bisa dilihat dalam tulisan Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, cetakan pertama (Jakarta: LP3ES, 1990), p. 46.

²⁵ *Ibid.*, p. 48.

Pemogokan tidak berlangsung lama. Pada 5 Maret 1956, para hakim menghentikan tindakannya tersebut. Momentum terbentuknya Majelis Konstituante pada tahun 1955, yang bertugas membuat konstitusi baru, membuat para hakim segera bertindak cepat dan memaparkan persoalan mereka. Jika dalam pemogokan yang mereka lakukan tidak mendapat dukungan dari Mahkamah Agung, kini saat para hakim bertemu dengan Majelis Konstituante, ternyata dukungan dari Mahkamah Agung mulai terlihat.²⁶

Tahun 1956 menjadi penting dicatat, karena kemudian beberapa hakim menyusun seperangkat usulan untuk pasal-pasal konstitusi yang berkenaan dengan organisasi kekuasaan kehakiman. Pasal-pasal tersebut diantaranya memuat ketentuan tentang; organisasi kehakiman yang mandiri, dipimpin dan dikelola oleh Mahkamah Agung dengan pengangkatan sebagai hakim sumur hidup. “Usulan yang paling radikal adalah bahwa Mahkamah Agung hendaknya diberi wewenang konstitusional untuk meninjau kembali semua undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif,” tulis Daniel S. Lev.²⁷

Agung Wirjono Prodjodikoro yang menjabat sebagai Ketua Mahkamah Agung, bahkan secara terang-terangan mengajukan usulan peningkatan kewenangan tersebut. Dalam forum yang sama dengan para hakim saat bertemu dengan Majelis Konstituante, Agung mendukung penuh kewenangan hakim yang merujuk pada hukum tata negara Amerika Serikat itu.²⁸

“...dalam hemat kami, sangat diharapkan bahwa kondisi saat ini di Indonesia diubah sedemikian rupa, sehingga Mahkamah Agung (bukan pengadilan-pengadilan lain), mempunyai kekuasaan untuk menyatakan sebuah undang-undang bertentangan dengan konstitusi,” kata Agung Wirjono Prodjodikoro.²⁹

Usulan ini kemudian ditanggapi secara positif oleh Majelis Konstituante. Dengan beberapa perubahan, komisi yang menangani bidang kehakiman menerimanya. Namun, usulan ini hanya berumur pendek. Sebelum Majelis Konstituante bisa merampungkan pekerjaannya untuk membuat konstitusi baru, lembaga ini terpaksa dibubarkan karena situasi politik Indonesia yang berubah. Bubarnya Majelis Konstituante sekaligus memudahkan harapan para hakim untuk memperoleh keistimewaan dalam lingkup kekuasaan kehakiman, termasuk juga

²⁶ *Ibid.*, p. 49.

²⁷ *Ibid.*, p. 50. Usulan wewenang untuk meninjau kembali peraturan yang sebelumnya dibuat oleh legislatif inilah yang bisa disebut sebagai *judicial review*.

²⁸ Lihat dalam Sebastiaan Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, p. 84-85

²⁹ *Ibid.*

runtuhnya usulan tentang wewenang peninjauan terhadap undang-undang yang dibuat legislatif.³⁰

Terlepas dari kandasnya usulan tersebut, Daniel S. Lev mencatat setidaknya usulan para hakim tentang peninjauan kembali produk legislatif, cukup menarik. Usulan ini dianggap sebagai lompatan konseptual yang visioner. Sebelumnya, lembaga peradilan di Indonesia, bahkan di Belanda sekalipun, tidak pernah mempunyai kekuasaan semacam itu. “Di Indonesia, sebagaimana halnya di kebanyakan negara Eropa, titah badan legislatif tidak boleh diganggu-gugat,” tambah Daniel S. Lev.³¹

Ada catatan bahwa pada tahun 1970 dan 1985, ‘pelembagaan’ *judicial review* ini diakomodasi dan masuk dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 31 UU No. 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dijelaskan:

- (1) Hak menguji materiil ada pada Mahkamah Agung.
- (2) Hak menguji materiil dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang.
- (3) Pelaksanaan hak menguji materiil itu hanya dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi.
- (4) Apabila Mahkamah Agung telah melaksanakan hak uji materiilnya, maka yang mencabut peraturan perundang-undangan yang telah diuji adalah instansi yang telah menetapkan atau yang telah mengeluarkan.

Pasal 31 UU No. 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dengan ketentuan:³²

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah ini undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Hanya saja, berbagai ketentuan ini tidak pernah terealisasikan. Tidak pernah ada produk dari peraturan tersebut hingga terjadi perubahan sistem

³⁰ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, p. 24.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

ketatanegaraan Indonesia yang ditandai dengan momentum reformasi pada tahun 1998. Meski pada dataran normatifnya, ketentuan ini juga dimasukkan dalam Tap MPR No. VI/MPR/1973 dan dituangkan lagi dalam Tap MPR No. III/MPR/1978, serta dalam berbagai peraturan yang terkait.³³

C. Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam Amandemen UUD 1945

Momentum terbentuknya pelembagaan *judicial review* mulai terjawab pasca Indonesia mengalami perubahan kekuasaan. Amandemen terhadap UUD 1945 menjadi jalur bagi terbentuknya Mahkamah Konstitusi, yang notabene merupakan lembaga khusus untuk mempraktekkan konsep *judicial review* ini. Proses Amandemen UUD 1945 ini kemudian menghasilkan Panitia Ad Hoc (PAH) I 2000 yang secara khusus membahas amandemen UUD 1945. Dalam konteks pembentukan Mahkamah Konstitusi, ada beberapa fase pembahasan yang dilakukan oleh PAH.

1. Usulan Awal Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Usulan awal mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi tercatat pada rapat ke-32 PAH I, pada 7 Mei 2000. Adalah Gregorius Seto Harianto dari Fraksi PDKB (F-PDKB), yang memulainya. Awalnya diusulkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang sama sekali tidak permanen. “Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang tidak permanen berfungsi sebagai pengadilan bagi penyelenggara negara yang dianggap melanggar UUD menurut aturan yang ditetapkan dengan UU,” ujar Gregorius Seto Harianto.³⁴

Berbeda dengan usulan tersebut, dimana akan muncul sebuah lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi, Theo L. Sambuaga dari F-PG menyatakan tidak memerlukan kehadiran lembaga baru. Cukup hanya MPR yang pada nantinya akan berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi. Dengan catatan, apabila ada pengaduan bahwa sebuah undang-undang bertentangan dengan UUD.

Agak berbeda halnya dengan Theo, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan keberadaan Mahkamah Konstitusi perlu dibentuk dengan

³³ Moh. Mahfud, “MK dan Politik Perundang-undangan di Indonesia”, seperti dikutip dalam http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_4.pdf, diakses pada 14 September 2013 pukul 16:36 WIB.

³⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000; Buku VI Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), p. 284.

membubarkan DPA. Tujuannya agar lembaga negara menjadi efektif dan efisien.³⁵ Soedijarto dari F-UG juga mengusulkan terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai badan tersendiri. Baginya, MPR adalah lembaga politik. “Power politik berada di situ, sementara istilah mahkamah hakekatnya mengandung lembaga yang menegakkan rasa keadilan dan kebenaran...” ujar Soedijarto.³⁶

Pembahasan mengenai Mahkamah Konstitusi dilanjutkan pada rapat pleno PAH ke-41 pada 8 Juni 2000. Pada rapat ini sudah mulai mengerucut terkait dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Setidaknya ada 5 fraksi yang mengusulkan pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu; F-PG, F-PBB, F-PDKB, F-UG, dan F-PDI Perjuangan. Menarik untuk dilihat adalah usulan Soetjipto dari F-UG. Ia menambahkan agar wewenang Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji undang-undang, tetapi juga mengadili persengketaan antar pemerintah pusat dan daerah, pembubaran partai politik, dan persengketaan dalam pelaksanaan pemilu.³⁷

Selain dari pandangan fraksi yang ada, muncul juga usulan masyarakat dan juga tim ahli. Wakil masyarakat yang memberi pandangan diantaranya adalah Bambang Widjoyanto dari YLBHI, Anton Rienhart dari Universitas Kristen Indonesia (UKI), dan Paulus Efendi Lotulung sebagai salah satu wakil dari Mahkamah Agung. Dari ketiga wakil masyarakat tersebut semua menyetujui agar dibentuk sebuah lembaga yang akan menguji undang-undang terhadap UUD. Hanya saja memang belum semua bersepakat; apakah Mahkamah Konstitusi berada satu tubuh dengan Mahkamah Agung atau memang terpisah sama sekali.³⁸

Begitu juga dengan keterangan yang diperoleh dari tim ahli. Masing-masing adalah Bagir Manan, Philippus M. Hadjon, Mohammad Fajrul Falaakh, Jimly Asshiddiqie, Antonius Sujata, Ramlan Surbakti, dan Suwoto. Mereka kesemua mengambil kesimpulan bahwa memang diperlukan sebuah lembaga yang bisa memberikan *review* terhadap produk legislatif.

Menarik untuk ditelisik dan dikaji adalah sebuah usulan yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti. Jika sepanjang rapat dikemukakan soal *judicial review* terhadap produk legislatif, Ramlan Surbakti memberikan ide untuk juga membuka peluang *judicial review* terhadap rancangan undang-undang. “...itu perlu supaya menghindari tirani mayoritas oleh legislatif. Sebab bisa jadi, misalnya lembaga legislatif dikuasai oleh mayoritas partai tertentu. Itu bisa melanggar konstitusi tetapi didukung

³⁵ *Ibid.*, p. 285-286.

³⁶ *Ibid.*, p. 287.

³⁷ *Ibid.*, p. 288-290.

³⁸ *Ibid.*, p. 294-298.

oleh mayoritas. Apakah dia sebelum menjadi undang-undang bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi?" ujar Ramlan Surbakti.³⁹

Ramlan Surbakti juga menengaskan bahwa dalam hal ini Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang mempunyai dua kapasitas. Tidak hanya bersifat legaslistik saja, tetapi juga ada pertimbangan yang sifatnya politik. Ini dikatakannya saat menjawab pertanyaan dari Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan. Saat itu, Pataniari Siahaan menanyakan apakah ada kemungkinan Mahkamah Konstitusi juga memutus sengketa pemilu.⁴⁰

Hal yang kemudian disetujui oleh Jimly Asshiddiqie. Mahkamah Konstitusi, menurutnya, juga mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara pemilu, dan pembubaran partai politik. Akan tetapi ia mengingatkan bahwa ada perbedaan mendasar antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. "...sebenarnya perbedaan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tadinya kita pikirkan adalah koor bisnisnya itu, Mahkamah Agung itu kita berikan kewenangan untuk mengambil keputusan berkenaan dengan perkara-perkara yang menyangkut keadilan bagi warga negara. Sedangkan yang satu lagi, Mahkamah Konstitusi itu pengadilan yang menjaga tegaknya hukum. Tertib aturan. Mulai dari konstitusi sampai peraturan-peraturan di bawahnya," kata Jimly Asshiddiqie.⁴¹

Pada sisi lain, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa dari pandangan awal, baik dari fraksi maupun pendapat tim ahli dan usulan masyarakat, kesemuanya memberikan dalil betapa pentingnya keberadaan sebuah lembaga dengan tugas khusus. Tugas tersebut adalah melakukan pengujian terhadap apa yang telah dihasilkan oleh lembaga legislatif.

Bahkan, dalam kesempatan yang sama Fajrul Falaakh memberikan pandangan bahwa lembaga ini berfungsi meminimalisir tindakan kesewenang-wenangan lembaga legislatif. "Hukum tertinggi di sebuah negara harus dihindarkan dari kesewenang-wenangan wakil rakyat di lembaga legislatif, dengan cara melakukan *constitutional review* terhadap produk legislatif maupun eksekutif," kata Fajrul Falaakh.⁴²

Dari paparan awal rapat kerja PAH Amandemen UUD 1945 mengenai kemunculan Mahkamah Konstitusi, maka dapat ditarik sebuah gambaran melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 1:Usulan Pembentukan Mahkamah Konstitusi

³⁹ *Ibid.*, p. 308.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 313.

⁴¹ *Ibid.*, p. 313-314.

⁴² *Ibid.*, p. 302.

	Pandangan Fraksi	Usulan Masyarakat	Usulan Tim Ahli
<i>Kemunculan Mahkamah Konstitusi</i>	Belum bersepakat	Dibutuhkan	Dibutuhkan
<i>Tujuan Mahkamah Konstitusi</i>	-	<i>Review</i> produk legislative	<i>Review</i> produk legislatif dan menghindari kesewenang-wenangan legislatif
<i>Hakekat Lembaga Mahkamah Konstitusi</i>	-	-	Keputusan tidak hanya bersifat legalistik semata, tetapi juga bersifat politis.
<i>Dimana posisinya?</i>	Belum bersepakat; apakah menjadi bagian Mahkamah Agung ataukah tidak	Belum bersepakat; apakah menjadi bagian Mahkamah Agung ataukah tidak	Terpisah dari Mahkamah Agung
<i>Ide lain yang muncul</i>	-	-	Bisa memutus sengketa pemilu dan pembubaran partai politik

2. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Dukungan terhadap pembentukan Mahkamah Konstitusi memang semakin menguat. Akan tetapi, pembentukannya gagal disepakati dalam sidang MPR tahun 2000. Hal ini terjadi karena belum ada kesepakatan mengenai konsep Mahkamah Konstitusi tersebut. Meski demikian, pada sidang selanjutnya, mulai tercermin pendapat yang menginginkan agar

lembaga ini segera terbentuk. Mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi, ada tiga bentuk kelembagaan yang diusulkan.

Pertama, Mahkamah Konstitusi menjadi bagian dari MPR. Masing-masing pengusul adalah Abdul Khaliq Ahmad dari F-PKB, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP, Dimiyati Hartono dan Zainal Arifin dari F-PDI Perjuangan. Mereka rata-rata menginginkan kedudukan Mahkamah Konstitusi masuk dalam MPR, mengingat kewenangannya yang luas.

“Apabila Mahkamah Konstitusi dikehendaki tempatnya bukan di kekuasaan kehakiman, melainkan bagian dari MPR. Dengan demikian, produk politik yang dihasilkan DPR tidak dikoreksi oleh lembaga yang sama, tetapi lebih tinggi,” kata Dimiyati Hartono. Anggapan yang kemudian muncul adalah bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga *quasi judicial*, sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan kewenangannya tidak secara murni menganut asas-asas yang berlaku dalam peradilan biasa.⁴³

Kedua, Mahkamah Konstitusi menjadi bagian atau melekat pada Mahkamah Agung. Masing-masing pengusul adalah I Dewa Gde Palguna, Muhammad Ali, Soetjipno, dan Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP, Patrialis Akbar dari F-PAN, Amidhan dari F-PG, Hendy Tjaswadi dan I Ketut Astawa dari F-TNI-Polri, serta Agun Gunanjar dari F-PG.

Dasar pertimbangan usulan ini adalah dalam tradisi ketatanegaraan *common law* tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Kewenangan yang berkaitan dengan pengujian konstitusionalitas undang-undang melekat pada Mahkamah Agung. Anggapan lain, bahwa selama ini Mahkamah Agung sudah mempunyai pengalaman dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Oleh karenanya, menurut para pengusul ide ini, yang diperlukan adalah bagaimana UUD memberikan penegasan dan kemandirian Mahkamah Agung dan menambah kewenangannya. Tidak hanya menguji peraturan di bawah undang-undang, akan tetapi juga melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD.⁴⁵

“...Mahkamah Agung betul-betul merupakan puncak dari seluruh peradilan dan cuma satu yang memegang kekuasaan kehakiman ini, yang tertinggi adalah Mahkamah Agung dan tidak ada dua. Toh, kalau ada, maka Mahkamah Konstitusi ini adalah merupakan badan yang dibentuk untuk mengerjakan tugas-tugas Mahkamah Agung,” kata I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri.⁴⁶

⁴³ *Ibid.*, p. 320-322.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 323

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 328.

Ketiga, Mahkamah Konstitusi menjadi institusi mandiri yang berdiri sendiri. Gagasan ini termasuk banyak mempengaruhi proses pembahasan perubahan UUD. Masing-masing pengusul gagasan ini adalah Soetjipto, Soedijarto, dan Harun Kamil dari F-UG, Asnawi Latief dari F-PDU, Hamdan Zoelva, dan Zain Badjeber dari F-PBB, Hobbes Sinaga, I Gde Dewa Palguna, Pataniari Siahaan, Katin Subyantoro, dan Frans F.H. Matrutty dari F-PDI Perjuangan.

Para pengusul gagasan ini menyatakan tidak relevan apabila Mahkamah Konstitusi menjadi bagian dari Mahkamah Agung atau MPR. Alasannya, akan banyak problematika yang akan muncul. Jika berada di bawah MPR, Mahkamah Konstitusi justru akan kesulitan untuk menyelenggarakan kewenangannya. Pasalnya, MPR hanya bersidang pada waktu tertentu, pada sidang tahunan atau sidang istimewa.⁴⁷

Bilamana menjadi bagian dari Mahkamah Agung, masalah lain juga akan segera muncul. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Agung saat ini menipis dan memprihatinkan. Juga tidak mungkin ada mahkamah dalam mahkamah. Di lain sisi, Mahkamah Konstitusi membutuhkan hakim yang profesional dan menguasai pengetahuan khusus tentang konstitusi dan kenegaraan. Dipisahkannya Mahkamah Konstitusi dari Mahkamah Agung juga ditekankan untuk tidak menambah beban perkara yang ada di Mahkamah Agung.⁴⁸

“...lembaga ini mesti bersifat permanen, dimana-mana itu permanen, tidak merupakan bagian dari lembaga peradilan yang lain. Karena itu, dia mempunyai kewenangan utusan yang pertama dan terakhir...,” kata Soetjipto dari F-UG.⁴⁹

Dari paparan rapat kerja tersebut, terkait dengan kedudukan Mahkamah Konstitusi, maka dapat ditarik sebuah gambaran melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 2: Usulan Tentang Kedudukan Mahkamah Konstitusi

	Menyatu Dengan MPR	Menyatu Dengan Mahkamah Agung	Lembaga Tersendiri
		Tradisi <i>common law</i> tidak mengenal	Jika di dalam MPR akan terbentur pada

⁴⁷ *Ibid.*, p. 330.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 331.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 332.

<i>Kedudukan Mahkamah Konstitusi</i>	Produk DPR tidak dikoreksi lembaga yang sejajar, tetapi lebih tinggi	lembaga permanen	mekanisme persidangan
		Mahkamah Agung ditambah kewenangannya agar tugas Mahkamah Konstitusi bisa terakomodir	Beban kerja Mahkamah Agung yang banyak dan penilaian negatif masyarakat terhadap Mahkamah Agung.
<i>Pengusul</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abdul Khaliq Ahmad (PKB) 2. Ali Hardi Kiaidemak (PPP) 3. Dimiyati Hartono (PDI Perjuangan) 4. Zainal Arifin (PDI Perjuangan) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. I Dewa Gde Palguna (PDI Perjuangan) 2. Muhammad Ali (PDI Perjuangan) 3. Soetjipno (PDI Perjuangan) 4. Pataniari Siahaan (PDI Perjuangan) 5. Ali Hardi Kiaidemak (PPP) 6. Patrialis Akbar (PAN) 7. Amidhan (PG) 8. Agun Gunanjar (PG) 9. Hendy Tjaswadi dan I Ketut 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soetjipto (UG) 2. Soedijarto (UG) 3. Harun Kamil dari (UG) 4. Asnawi Latief (PDU) 5. Hamdan Zoelva (PBB) 6. Zain Badjeber (PBB) 7. Hobbes Sinaga (PDI Perjuangan) 8. I Gde Dewa Palguna, Pataniari Siahaan, Katin

		Astawa (TNI-Polri)	Subyantoro, dan Frans F.H. Matrutty (PDI Perjuangan)
--	--	--------------------	--

3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Amandemen UUD 1945

a. Tentang *Judicial Review*

Kewenangan Mahkamah Konstitusi memang selalu dikaitkan dengan *judicial review*. Pada awalnya ada wacana untuk lebih memperkuat peran Mahkamah Agung. Salah satunya dengan memberikan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD kepada Mahkamah Agung. Sebenarnya hampir semua fraksi menyetujui untuk memberikan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD. Persoalan yang belum menemui titik terang adalah peraturan apa saja yang akan diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan bagaimana mekanismenya.⁵⁰ Berikut akan disajikan usulan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tergambar dalam bentuk tabel:

Tabel 3: Usulan Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk Melakukan Judicial Review

	Menguji terhadap UUD	UU	Tambahan
	Gregorius Harianto (F-PDKB)	Seto	DPR bersama Mahkamah Agung membentuk Mahkamah Konstitusi
	Soetjipto (F-UG)		1. Banyaknya peraturan yang bersumber dari produk Belanda 2. Tugas Mahkamah Konstitusi mengadili pembubaran parpol, mengadili pertentangan

⁵⁰ *Ibid.*, p. 338.

<i>Pengusul</i>		undang-undang, mengadili sengketa pemerintah pusat dan daerah
	Andi Mattalatta (F-PG)	Mahkamah Konstitusi bisa mengatur sengketa pemerintah pusat dan daerah, menjaga kemurnia pemilu
	Abdul Kholiq (F-PKB)	Mahkamah Konstitusi bertugas menyelesaikan perbedaan tafsir tentang sebuah peraturan
	Patrialis Akbar (F-Reformasi)	Mahkamah Konstitusi bisa mengawasi parpol dan memberikan keputusan soal pembubaran parpol
	Soedijarto (F-UG)	Kedudukan Mahkamah Konstitusi setingkat Mahkamah Agung
	Soetjipno (F-PDIP)	Mahkamah Konstitusi menyatu dengan Mahkamah Agung
	I Dewa Gde Palguna (F-PDIP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mahkamah Konstitusi menyatu dengan Mahkamah Agung 2. Memberi pertimbangan kepada DPR saat DPR meminta persidangan MPR mengenai laporan perilaku Presiden yang menghinati negara 3. Keputusan pembubaran parpol 4. Mengadili sengketa pemerintah pusat dan daerah

	Hendy Tjaswadi (F-TNI/Polri)	Makamah Konstitusi menyatu dengan Mahkamah Agung
	Asnawi Latief (F-PDU)	Mahkamah Konstitusi bisa membubarkan parpol, <i>impeachment</i> , menyelesaikan sengketa pemilu
	Agun Gunanjar (F-PG)	Mahkamah Konstitusi bisa memutus pembubaran partai
	T.M Nurlif (F-PG)	Anggota Mahkamah Konstitusi hanya diusulkan kepada MPR oleh Mahkamah Agung
	Hamdan Zoelva (F-PBB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan tingkat pertama sekaligus terakhir 2. Khusus untuk sengketa antara pemerintah pusat dan daerah bukanlah kewenangan Mahkamah Konstitusi, tetapi lebih baik Mahkamah Agung. Alasannya Mahkamah Konstitusi lebih fokus sebagai penjaga konstitusi.
	Valina Singka Subekti (F-UG)	Karena kewenangan Mahkamah Konstitusi yang begitu besar, termasuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara, maka diperlukan persyaratan ketat untuk menjadi hakim Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal ini tergambar, jika kewenangan Mahkamah Konstitusi memang diprioritaskan untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Hampir semua fraksi menyetujui usulan tersebut. Hanya saja, masalah yang kemudian masih mengemuka, seperti pada pembahasan mengenai

kedudukan Mahkamah Konstitusi, adalah persoalan apakah Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang berada di luar Mahkamah Agung ataukah sebaliknya, Mahkamah Konstitusi kemudian menyatu dengan Mahkamah Agung, dimana khusus untuk pengujian undang-undang terhadap UUD berada di bawah wewenang Mahkamah Konstitusi.

b. Tentang Hakim Konstitusi

Salah satu hal krusial yang juga dilakukan pembahasan adalah menyangkut perekrutan hakim Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks ini, ada beberapa hal yang kemudian menjadi pembahasan, diantaranya adalah; jumlah hakim, syarat hakim, dan proses pengisian atau rekrutmen hakim. Khusus soal jumlah hakim, sudah sejak awal dirumuskan bahwa jumlah hakim Mahkamah Konstitusi adalah 9 (sembilan) orang. Hal ini dilakukan tanpa perdebatan yang berarti dan tidak jelas apa rasionalisasi dari pemilihan jumlah yang dimaksud.⁵¹

Adalah Pattaniari Siahaan dari F-PDIP yang mengangkat jumlah hakim dalam sebuah pernyataannya. “Anggota Mahkamah Konstitusi yang 9 orang dimaksudkan agar persidangan bisa singkat, cepat, tapi representatif,” kata Pattaniari Siahaan. Ia menambahkan bahwa proses persidangan di Mahkamah Konstitusi berbeda dengan peradilan umum. Diharapkan masalah persidangan selesai dalam masa satu kali sidang.⁵²

Sementara itu, Hamdan Zoelva mengusulkan agar keanggotaan Mahkamah Konstitusi merupakan representasi dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Setiap kekuasaan tersebut masing-masing diwakili tiga orang. Keanggotaannya diangkat dan diberhentikan oleh MPR berdasarkan usulan tiga cabang kekuasaan tersebut. “Anggota Mahkamah Konstitusi harus mempunyai integritas tinggi dan menguasai hukum tata negara dan konstitusi Indonesia,” kata Hamdan Zoelva.⁵³

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG memberikan perbandingan sistem rekrutmen hakim Mahkamah Konstitusi di negara lain. Di Jerman, menurutnya, keanggotaan hakim Mahkamah Konstitusi diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), parlemen, dan eksekutif. Agak berbeda dengan yang diungkapkan oleh Agun Gunanjar dari F-PG. Ia menilai bahwa hakim Mahkamah Konstitusi merupakan usulan Mahkamah Agung yang kemudian disahkan oleh MPR, yang notabene merupakan wakil rakyat dan juga dari partai politik.⁵⁴

Menarik untuk disimak adalah usulan dari I Ketut Astawa dari F-TNI/ Polri. Ia mengasumsikan bahwa yang mengajukan usulan hakim

⁵¹ *Ibid.*, p. 392.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 393-394.

Mahkamah Konstitusi adalah dari Komisi Yudisial atas persetujuan dari DPR. Pemberhentiannya dan pengangkatannya dilakukan oleh Presiden.

Hardjono dari F-PDIP menyarankan bahwa persoalan rekrutmen ini diserahkan kepada masing-masing cabang kekuasaan yang berwenang untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi. “Sembilan orang itu kita bagi, DPR 3(tiga), Mahkamah Agung 3 (tiga), dan Presiden 3 (tiga). Tidak usah kita bicarakan yang usul siapa, terserah DPR bagaimana, Presiden bagaimana, dan Mahkamah Agung bagaimana. Kita serahkan saja secara eksklusif,” ujar Hardjono.⁵⁵ Berikut ini akan digambarkan dinamika pendapat yang terjadi menyangkut usulan tentang hakim konstitusi:

Tabel 4:Usulan Tentang Hakim Konstitusi

		Hakim Mahkamah Konstitusi
<i>Pengusul</i>	Pattaniari Siahaan (F-PDIP)	1. Jumlah hakim Mahkamah Konstitusi 9 orang 2. Sidang di Mahkamah Konstitusi selesai dalam 1 kali sidang
	Zainal Arifin (F-PDIP)	Eksekutif, legislatif, dan yudikatif masing-masing mengusulkan 3 orang
	Hamdan Zoelva (F-PBB)	1. Eksekutif, legislatif, dan yudikatif masing-masing mengusulkan 3 orang 2. Diangkat dan diberhentikan oleh MPR 3. Menguasi konstitusi dan tatanegara
	Soedijarto (F-UG)	DPD juga bisa mengusulkan
	Soetjipto (F-UG)	Komposisinya adalah 3 orang diusulkan DPR, 3 orang diusulkan DPD, 3 orang diusulkan Presiden

⁵⁵ *Ibid.*, p. 396.

	Agun Gunanjar (F-PG)	Diangkat dan diberhentikan oleh MPR yang merupakan wakil rakyat dan wakil parpol
	I Ketut Astawa (F-TNI/ Polri)	Yang mengusulkan adalah Komisi Yudisial atas persetujuan DPR. Kemudian diangkat atau diberhentikan oleh Presiden
	Patrialis Akbar (F-Reformasi)	1. Sama dengan hakim agung, diusulkan oleh DPR 2. Jumlah hakim tidak dibatasi, disesuaikan dengan kebutuhan 3. Belum dibutuhkan peran Komisi Yudisial dalam hal ini

Dari semua pembahasan yang telah dilakukan, maka ada beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga negara telah disepakati pembentukannya, akan tetapi keberadaannya masih belum final. Apakah berada dalam lingkungan Mahkamah Agung ataukah menjadi lembaga tersendiri.
2. Jumlah keanggotaan disepakati berjumlah sembilan orang. Meski ada juga yang berpendapat bahwa jumlah hakim tidak dibatasi dan diserahkan dalam mekanisme di Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kebutuhan dan dengan alasan fleksibilitas.
3. Dalam hal ini, lembaga yang berhak mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi masih belum menemui titik temu. Ada yang mengusulkan tiga cabang kekuasaan masing-masing mempunyai hak untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi. Di satu sisi, ada juga yang berpendapat bahwa DPD juga mempunyai hak untuk itu. Sementara, ada juga yang mengusulkan bahwa Komisi Yudisial mempunyai kewenangan untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi.

Pada akhirnya, rumusan kewenangan Mahkamah Konstitusi beserta sistem dan mekanisme pemilihan hakim kemudian disepakati dan terumuskan. Hasil akhirnya adalah kemunculan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Beberapa saat kemudian beberapa perubahan terjadi terkait dengan Mahkamah Konstitusi yang pada akhirnya dituangkan dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

D. Kesimpulan

Tulisan diatas mencerminkan bagaimana terbentuknya lembaga bernama Mahkamah Konstitusi. Di kemudian hari, lembaga negara ini menjadi garda terdepan dalam menyelesaikan perbedaan interpretasi terhadap sebuah peraturan. Sebelum kemudian Mahkamah Konstitusi menuai masalah akibat perilaku etik salah seorang hakimnya, lembaga negara ini mempunyai kewenangan yang besar. Pola kewenangan yang besar inilah yang sebenarnya jauh hari telah dicermati oleh beberapa anggota MPR yang membahas pasal tentang Mahkamah Konstitusi ini. Terutama menyangkut bagaimana pengawasan terhadap hakim konstitusi.

Pada perdebatan awal pembentukannya, Mahkamah Konstitusi dihadapkan pada pertanyaan dasar struktur organisasional. Muncul dua pilihan, apakah berada di bawah Mahkamah Agung atau berdiri sendiri. Pilihan untuk memunculkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga mandiri, tak terlepas dari kenyataan bahwa institusi Mahkamah Agung mempunyai kredibilitas rendah di mata masyarakat.

Pengamatan mendasar terhadap *original intent* pasal terkait pembentukan Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa lembaga ini didesain menjadi lembaga negara yang mempunyai kewenangan besar. Namun, sejarah ketatanegaraan bangsa ini membahas bahwa kewenangan besar belum tentu menjadi solusi mengatasi permasalahan perundang-undangan. Mekanisme pengawasan hakim konstitusi belum terjawab dengan tuntas, meskipun telah ada wacana sebelumnya yang menyatakan pengawasan hakim konstitusi berada di bawah Komisi Yudisial.

Ketika kemudian muncul permasalahan terkait perilaku etik hakim Konstitusi, muncul kembali wacana pengawasan. Setelah sebelumnya, keputusan Mahkamah Konstitusi telah menganulir kewenangan Komisi Yudisial. Kasus yang melibatkan salah seorang hakim konstitusi menjadi pelajaran berharga bagi semua pihak, bahwasanya kita tidak boleh melupakan *historical* pembentukan pasal atau yang biasa disebut sebagai *original intent*.

Daftar Pustaka

Buku:

- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislatif; Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan ke-1, Jakarta: PT RajaGrafindo Perkasa, 2010.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Jacques Rousseau, Jean. *Du Contract Sosial (Perjanjian Sosial)*, cetakan pertama, Jakarta: Visimedia, 2007.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, cetakan I, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2006.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara; Pasca Amandemen Konstitusi*, cetakan pertama, Jakarta: LP3ES, 2007.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000; Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Mas'ood, Mochtar. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, cetakan II, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- P. Huntington, Samuel. *Gelombang Demokrasi Ketiga*, cetakan kedua, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 2001.
- Pompe, Sebastiaan. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, cetakan pertama, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012.
- S. Lev, Daniel. *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, cetakan pertama, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Simangunsong, Nurainun. *Judicial Review di Indonesia; Teori, Perbandingan dan Pelaksanannya Pasca Amandemen UUD 1945*, cetakan I, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008.
- W. Levy, Leonard. "Judicial Review, Sejarah dan Demokrasi; Sebuah Pengantar, dalam Leonard W. Levy (ed), *Judicial Review; Sejarah*

Kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi, cetakan pertama, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2005.

Internet:

<http://www.let.rug.nl/usa/biographies/richard-dobbs-spaight-sr/>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:00 WIB dan http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Dobbs_Spaight, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:18 WIB.

Feri Amsari, “Menghambat Laju Judicial Terrorism pada Putusan MK”, di laman <http://feriamsari.wordpress.com/2009/12/29/menghambat-laju-judicial-terrorism-pada-putusan-mk/#more-630>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:50 WIB

<http://www.let.rug.nl/usa/biographies/john-marshall/>

<http://www.biography.com/people/john-marshall-9400148?page=2>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:00 WIB,

<http://global.britannica.com/EBchecked/topic/366573/John-Marshall>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:51 WIB.

Jimly Asshiddiqie, “Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi”, dalam laman <http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 15:09 WIB.

Moh. Mahfud, “MK dan Politik Perundang-undangan di Indonesia”, seperti dikutip dalam http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_4.pdf, diakses pada 14 September 2013 pukul 16:36 WIB.