

Alur Judicial Review
Di Mahkamah Konstitusi
(Abstrak & Ringkasan)

Oleh

Mohammad Fajrul Falaakh

Fakultas Hukum UGM

Yogyakarta, 2004-2010

Mengapa dan Untuk (*raison d'être*) JR?

- Setelah parlemen muncul sebagai satu-satunya lembaga utama dalam negara. Jean Bodin: "Di mana tidak ada kekuasaan legislatif, di situ tidak ada *republica*, tidak ada pemerintahan yang sah, dan dengan demikian, tidak ada negara" (CJ Friedrich, *The philosophy of Law in Historical Perspective*, 1969, hal. 72). Kekuasaan dan produk yang dihasilkannya tidak dapat diganggu-gugat.
- Muncul asas "undang-undang tidak dapat diganggu gugat". Hakim bertindak sebagai mulut UU, tugas hakim hanya menuruti UU secara harfiah.
- Muncul konsep pengganti: teori *trias politica* (abad ke-18). Asumsi: wewenang yang dimiliki pemerintah selalu berpeluang disalahgunakan → tidak boleh sentralisasi dan monopoli kekuasaan negara pada seorang penguasa atau lembaga politik tertentu, perlu di bagi-bagi, agar kebebasan politik rakyat tidak dicerai.

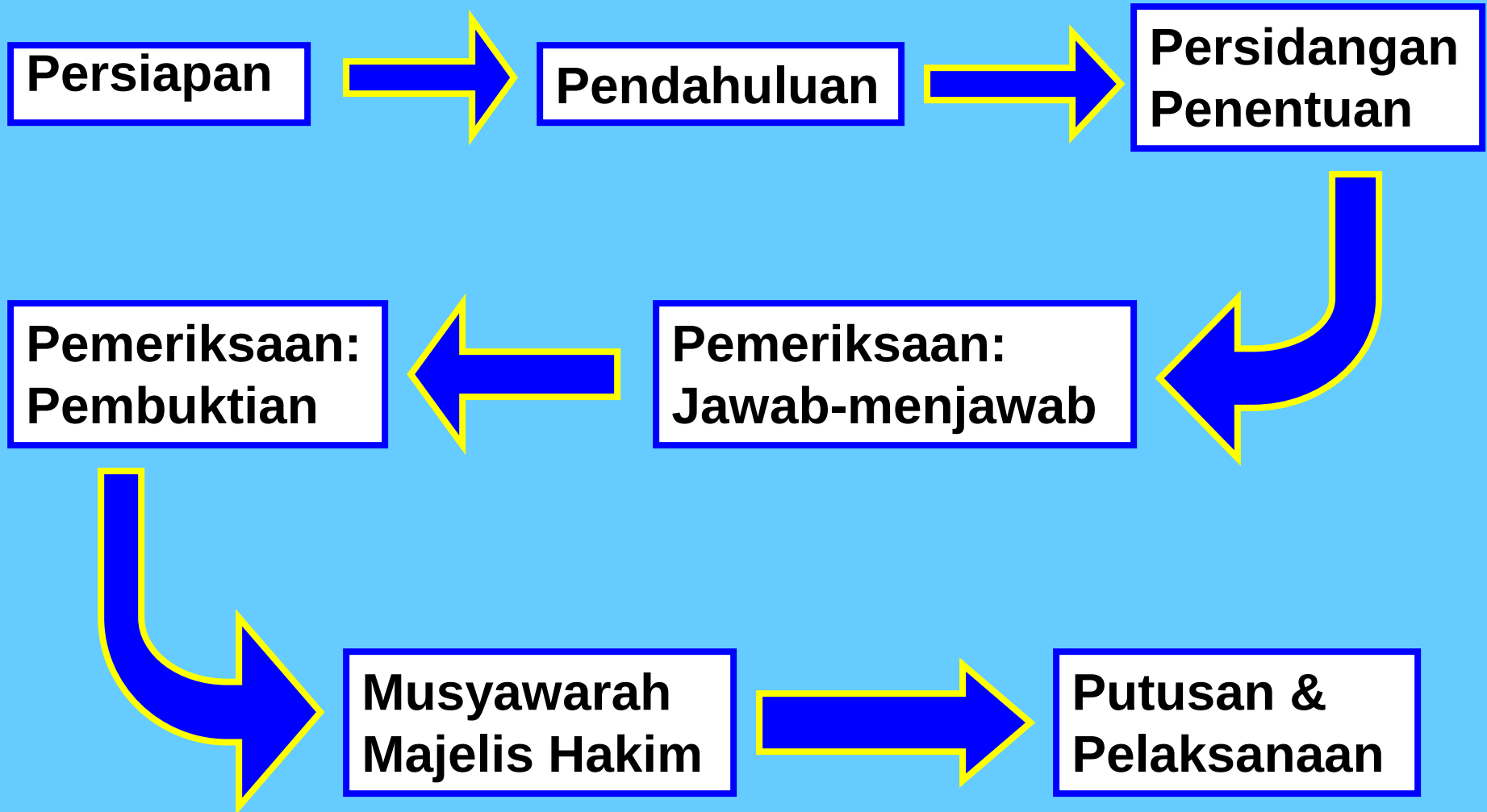
Mengapa dan Untuk Apa (*raison d'être* JR)?

- Montesquieu (*Spirit of Law*, tr. Thomas Nugent, New York: Hafner Press, 1949, hal. 151): pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) mengandung pengertian bahwa tiap cabang kekuasaan harus dipegang oleh pejabat yang berbeda dan tidak boleh merangkap jabatan cabang kekuasaan lain. Kekuasaan negara dikelola melalui *checks and balances*.
- Yudikatif menjadi suatu unsur esensial negara hukum modern. Semua teori negara (hukum) moderen menempatkan yudikatif sebagai kekuasaan yang vital dalam negara. Negara di Eropa Kontinental pascaabad ke-18 mendudukkan yudikatif seimbang dengan legislatif dan eksekutif. Muncul gagasan *judicial review of legislation* oleh yudikatif. Pergeseran tersebut muncul politik hukum yang non-represif.
- Konstitusionalisme (supremasi konstitusi, supremasi hukum) ditegakkan oleh pengadilan yang independen.

Mengapa dan Untuk Apa (*raison d'être*) JR?

- “... dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi” (Penjelasan Umum UU No. 24/2003).
- UU dihasilkan oleh lembaga-lembaga demokrasi (Pasal 20(2) UUD 1945) yang dibentuk berdasarkan kehendak rakyat melalui pemilihan umum.
- Supremasi konstitusi dalam negara hukum & sinkronisasi vertikal: UU untuk mewujudkan ketentuan konstitusi. Proses dan produk legislasi tidak boleh menyimpangi atau bahkan melanggar konstitusi.
- Legislasi dikontrol oleh fungsi ajudikasi (peradilan): Pasal 24C (1) dan Pasal 24A (1) UUD 1945.
- JR melindungi hak/wewenang konstitusional: JR dimohonkan kepada MK karena hak dan atau kewenangan konstitusional pemohon dirugikan dengan terbitnya UU.
- Fungsi pengadilan: menegakkan hak, menyelesaikan konflik.

Alur Proses JR



Abstrak Hukum Acara JR di MK

- Proses JR: tahap persiapan dan pendahuluan, persidangan, putusan dan pelaksanaan.
- Hukum acara MK mengadopsi prinsip dan tata-cara peradilan perdata, tata-usaha negara, bahkan pidana.
- Hukum acara JR: aturan umum (*lex generalis*) dan aturan khusus (*lex specialis*).
- Aturan umum beracara: UU MK 2003 Bab V, Bag. Pertama s/d Bag. Ketujuh (Pasal 28 – 49), dan berlaku untuk penanganan semua perkara di MK.
- Aturan khusus: Bab V Bag. Ketujuh (Pasal 50 – 60).
- MK berwenang mengatur kelancaran pelaksanaan pengujian UU (vide Pasal 86), dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).

Tahapan pengujian UU di MK

- **Persiapan: Permohonan;**
- **Pendahuluan: Pendaftaran, kelengkapan administrasi, kejelasan dan ketepatan *standing* pemohon & penerimaan atau penolakan (*dismissal*) terhadap *standing* oleh MK;**
- **Persidangan: argumentasi para pihak, “replik-duplik”, pemeriksaan alat-alat bukti;**
- **Permusyawaratan hakim dan pengambilan keputusan: minimum alat bukti, pendapat hukum majelis hakim;**
- **UU yang diuji tetap berlaku, sebelum dibatalkan (Pasal 58).**
- **Permusyawaratan hakim;**
- **Pembacaan putusan;**
- **Akibat hukum dan eksekusi putusan JR.**

Asas-asas hukum acara JR

(UU No. 14/1970 jo. UU No. 35/1999)

- Merdeka, bebas dari kekuasaan lembaga negara lainnya (Pasal 1 jo. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945);
- Hakim menunggu permohonan dan gugatan (Pasal 14; *iudex ne procedat ex officio*);
- Sederhana, cepat dan murah;
- Persidangan terbuka untuk umum (Pasal 17 – 18);
- Hakim aktif memimpin sidang dengan tidak memihak serta bersikap obyektif dengan mendengar berbagai pihak (Pasal 5; *audi et alteram partem*);
- Hakim membantu pencari keadilan (dalam hal ini pemohon JR) agar diperoleh keadilan (Pasal 5);
- Putusan dijatuhkan dengan pertimbangan yang cukup (Pasal 23).

Asas-asas hukum acara JR (UU MK 2003)

- Pengujian UU terhadap UUD bersifat terpusat (*centralized*) di MK (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan UU MK 2003);
- Pemeriksaan dalam satu tingkat (Pasal 10 ayat (1) UU MK 2003 jo. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945);
- Pengujian UU merupakan litigasi (Pasal 51 ayat (1);
- Kerugian konstitusional: kongkrit maupun abstrak;
- Susunan persidangan adalah majelis (*panel of judges*; Pasal 28) terdiri dari 9 hakim, atau minimal 7 hakim;

Asas-asas hukum acara JR

(UU MK 2003)

- Putusan diambil melalui musyawarah untuk mencapai mufakat; dimungkinkan pemungutan suara dan *dissenting opinion* (tidak boleh *abstain*);
- Permohonan dapat dicabut sebelum putusan dijatuhkan;
- Putusan dibacakan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum;
- Putusan bersifat final dan tidak ada upaya hukum lain (Pasal 10 ayat (1) jo. 60);
- Putusan bersifat deklarator (Pasal 57 ayat (1–2));
- Putusan langsung *in kracht van gewijsde* (Pasal 47).

Hak, Kewenangan Konstitusional

- Pasal 51 ayat (1) UU MK 2003: “Hak dan atau kewenangan konstitusional” dianggap dirugikan oleh berlakunya UU.
- *Legal standing*: hubungan kualitatif antara (a) Kepentingan pemohon dan (b) Kerugian konstitusional (*constitutional damage*) yang dialami oleh pemohon.
- Hak-hak yang dijamin dalam UUD 1945: Pasal-pasal 18B(2), 26, 27-28, 28A-28J (HAM), 29 (Agama), 31-32 (Pendidikan dan Kebudayaan), 33-34 (Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial), 30 (Pertahanan dan Keamanan);
- Tetapi juga: hak-hak lembaga negara; kewenangan konstitusional (pada dasarnya adalah kekuasaan lembaga negara).

Ukuran Kerugian Konstitusional

- 1. *Standing (Locus Standi)*:** Pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU (Pasal 51 ayat (1) UU MK 2003);
- 2. Lima (5) syarat untuk menentukan kerugian konstitusional** (Putusan No. 006/PUU-III/2005; No. 010/PUU-III/2005):
 - a.** harus ada hak/wewenang konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b.** Hak/wewenang konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu UU;
 - c.** kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d.** ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dengan UU yang dimohonkan pengujian;
 - e.** ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Proses JR di MK

1. “Penguujian UU terhadap UUD” berarti MK menguji konstiusionalitas UU (*constitutional review*) dan dapat membatalkan UU.
2. Semua UU dapat diuji (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945) ← Pasal 50 UU MK: hanya UU yang dibuat setelah amandemen pertama UUD; jika tidak maka permohonan tidak dapat diterima. MK sudah membatalkan Pasal 50 ini.
3. Pemohon harus memiliki *legal standing* (alas hak): hak dan/atau wewenang konstiusional dirugikan karena berlakunya UU. Tanpa *legal standing* maka akan menjadi *ratio decidendi* bahwa permohonan (berperkara) tidak dapat diterima.

Proses JR di MK

4. Pemeriksaan secara seksama menurut hukum acara.
5. Pemeriksaan sidang oleh majelis 9 (sembilan) orang hakim atau, dalam keadaan berhalangan yang luar biasa, 7 (tujuh) orang.
6. Persidangan harus terbuka untuk umum.
7. Pengakuan/penerimaan atau penolakan terhadap *legal standing* (*dismissal*). Jika pemohon memiliki *legal standing*, maka permohonan (pemeriksaan perkara) dapat diterima.
8. Jika UU tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai proses/cara pembentukan maupun materinya (artinya: permohonan tidak beralasan), maka putusan menyatakan permohonan ditolak.

Proses JR di MK

9. Jika beralasan dalam pengujian material, maka menjadi *ratio decidendi* untuk mengabulkan permohonan → MK menyatakan materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian UU yang bertentangan dengan UUD 1945.
10. Jika permohonan beralasan dalam pengujian formal (pembentukan UU tidak sesuai UUD), maka menjadi *ratio decidendi* untuk mengabulkan permohonan → Seluruh UU batal.
11. Putusan dicapai secara mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak. Hakim tidak boleh *abstain* → dimungkinkan *dissenting opinion*.
12. Putusan disertai uraian pendapat hukum (*ratio decidendi*), berdasarkan fakta di persidangan dan keyakinan hakim berdasarkan alat bukti. Putusan yang mengabulkan permohonan didukung minimum dua alat bukti.

Proses JR di MK

13. Putusan harus dibacakan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum; jika tidak maka tidak sah sehingga tidak mengikat.
14. UU yang diuji langsung batal jika dinilai bertentangan dengan konstitusi, karena tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
15. Putusan bersifat final dan *in kracht van gewijsde*.
16. Putusan dimuat di Berita Negara RI (NB: Hans Kelsen: *negative legislation*). Kekuatan mengikat bersifat efektif sejak putusan dibacakan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.

Standing

- *Standing to sue, reason to stand before the court;*
- LS adalah hubungan kualitatif antara (a) Kepentingan pemohon dan (b) Kerugian konstitusional (*constitutional damage*) yang dialami oleh pemohon.
- Kepentingan hukum tidak hanya dikaitkan dengan kepentingan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kerugian langsung yang dialami oleh yang bersangkutan (*injury in fact*), yang biasanya menjadi alas hak dalam hukum perdata.

Standing

- Alas hak baru: berdasarkan teori *class action* atau doktrin *public interest*. UU No. 23/1997 (Lingkungan Hidup) dan UU No. 8/1999 (Perlindungan Konsumen): lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau organisasi masyarakat (ormas) dapat mengajukan gugatan tanpa harus mengalami kerugian langsung yang diakibatkan oleh suatu perbuatan melawan hukum.
- Hak menggugat dalam sengketa LH didasarkan pada asumsi bahwa LSM adalah “wali” dari lingkungan, yang memiliki data dan alasan untuk menduga bahwa suatu proyek/kegiatan dapat merusak lingkungan. Gugatan bukan berisi tuntutan mengenai ganti rugi, namun terbatas pada tuntutan agar pelanggar melakukan tindakan tertentu dalam pelestarian lingkungan hidup (terdapat persyaratan mengenai organisasi/LSM LH yang dapat mengajukan gugatan).