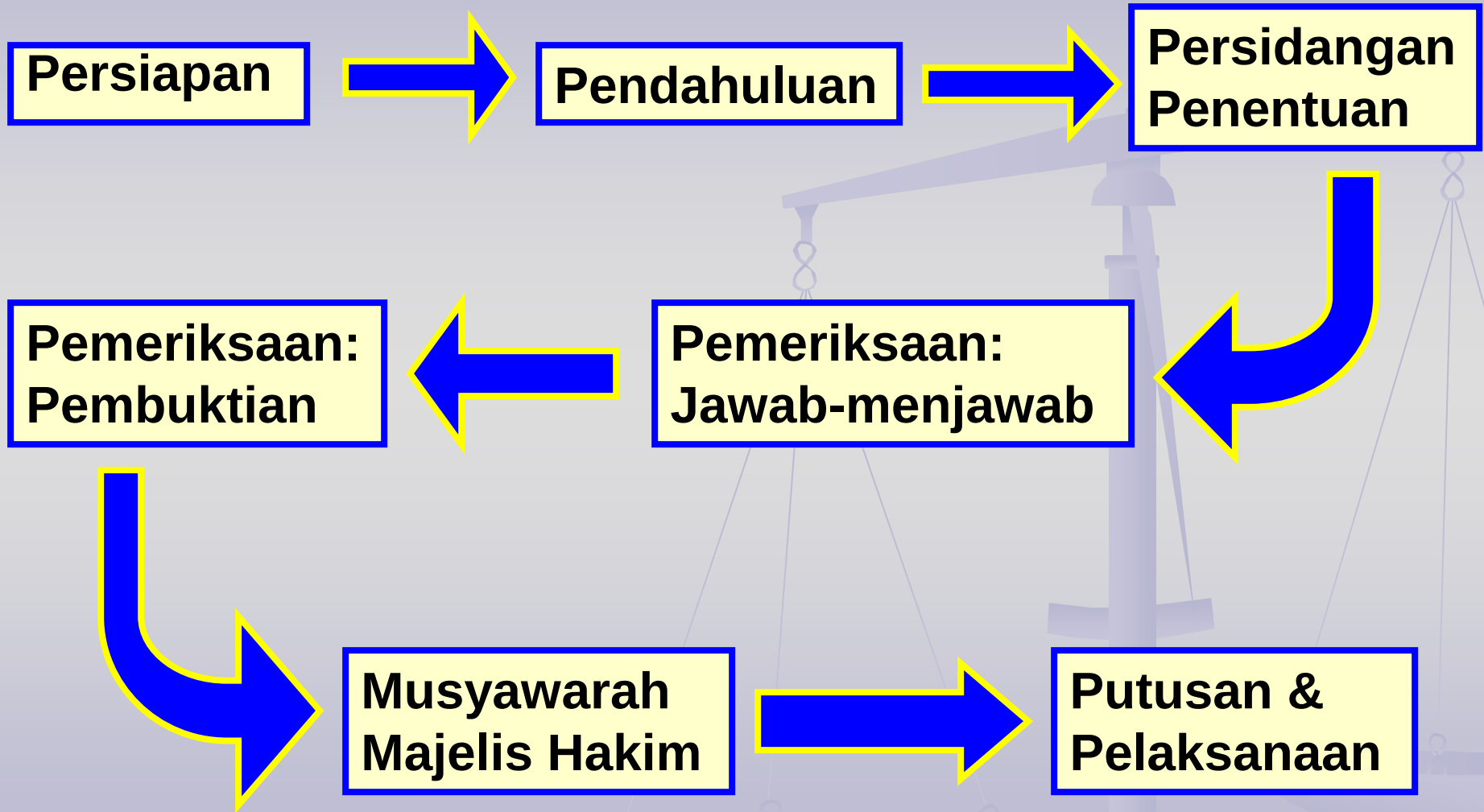


Hukum Acara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi

A faint, light blue background image of a balance scale is visible on the right side of the slide. The scale is tilted, with the right pan being higher than the left pan. The central pillar and the pans are clearly visible, though the image is semi-transparent.

**Oleh
Mohammad Fajrul Falaakh
Fakultas Hukum UGM
Yogyakarta, 2004-2008**

Alur Proses JR



Umum

1. JR-MK (CR) terdiri atas tahap persiapan dan pendahuluan, persidangan (pemeriksaan/pembuktian), permusyawaratan & pengambilan keputusan oleh majelis hakim, pembacaan putusan & pelaksanaan.
2. Pada dasarnya dalam JR-MK tidak ada pihak yang ditarik sebagai termohon atau yang berhak melawan permohonan. MK-lah yang diminta memutuskan sengketa konstitusi. Hukum acara UU MK 2003 dan praktik tidak sepenuhnya mencerminkan sifat *ex-parte* karena terdapat pihak-pihak yang berkepentingan sehingga perlu didengar (*audi et alteram partem*).
3. Proses JR-MK bermula dari permohonan, kejelasan dan ketepatan *legal standing*, pengakuan/penerimaan atau penolakan terhadap *legal standing* (*dismissal*), persidangan, permusyawaratan hakim dan pengambilan putusan, pembacaan putusan, akibat hukum dan pelaksanaan putusan.
4. UU yang diuji tetap berlaku, sebelum dibatalkan (Pasal 58).

Tahap Persiapan (1a) Pemohon

1. WNI perorangan atau berkelompok, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum (perdata, publik), lembaga negara.
 2. Dapat diwakili atau didampingi kuasa hukum.
- WNI perorangan: bukan di bawah umur; bgm dg WNA?
 - WNI berkelompok: yang memiliki kepentingan sama;
 - Kesatuan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*?) sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI Pasal 18B ayat (2) UUD 1945): banjar, nagari, marga, keraton sebagai organisasi dalam masyarakat? Yang baru, dinilai nanti.
 - Badan hukum perdata: didirikan berdasarkan perjanjian 2 orang atau lebih dengan menyisihkan kekayaan bagi badan hukum, akta notaris, daftarkan ke pemerintah (Bab III KUPdt): persekutuan perdata, perhimpunan, yayasan, koperasi, PT, CV.
 - Badan hukum publik (didirikan oleh tindakan negara (UUD, UU, PP dsb) yang memiliki kekayaan, hak, kewenangan dan melaksanakan sebagian tugas negara): negara, BUMN.
 - Ormas, Parpol = privat bergerak untuk kepentingan publik?
 - Lembaga negara: semua LN (dibentuk UUD, UU, PP, Keppres) → sejauh menderita kerugian konstitusional.

Tahap Persiapan (1b) Pemohon

Contoh Pemohon JR dalam berbagai Putusan MK:

- WNI perorangan: banyak.
- WNI berkelompok: UU Kehutanan, Ketenagalistrikan, Sumber Daya Air, Penyiaran, APBN 2006; Contoh: 31 hakim agung mohon uji UU Komisi Yudisial 2004 (Putusan No. 005/PUU-IV/2006).
- Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI: belum terdapat perkara s/d awal 2008.
- Badan hukum perdata: ATVSI & IJTI dalam Putusan No. 005/PUU-I/2003 (UU Penyiaran 2002).
- Badan hukum publik:
- Ormas, LSM: PGRI atas UU APBN 2006, LSM dalam Putusan No. 002/PUU-I/2003 (UU Migas).
- Lembaga negara: DPRD Papua atas UU No. 45/1999 (Pembentukan Prov. Irian Jaya), BPK (2008) mohon uji UU Perpajakan 2007.

Tahap Persiapan (1b) Pemohon

Catatan: LN sebagai Pemohon JR
(Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006)

- Pasal 2 ayat (3) Peraturan MK No. 08/PMK/2006 menafsirkan Pasal 65 UUMK bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam SKLN, baik sebagai pemohon ataupun termohon, tetapi hanya dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (justisial) pada MA.
- Menurut MK, MA dapat terlibat sebagai pihak dalam perkara SKLN sepanjang tidak berkaitan dengan pelaksanaan wewenang teknis justisial MA.
- Sengketa antara MA dan Komisi Yudisial yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan wewenang teknis justisial MA dapat menjadi objek perkara JR di MK.
- Dapatkah logika pendapat hukum MK diartikan sbb: MA tidak dapat menjadi pemohon JR aturan UU tentang masalah teknis yustisiil (misalnya aturan beracara), tetapi MA dapat menjadi pemohon JR aturan UU tentang masalah non-yustisiil.

Tahap Persiapan (1b) Pemohon

Catatan tentang LN sebagai Pemohon JR:

- Beberapa kali MK tampak bingung menilai alas hak (atau *legal standing*) para subyek pemohon pengujian undang-undang. Ketika hendak melumpuhkan wewenang pengawasan hakim oleh KY, 31 WNI yang “kebetulan menjabat hakim agung” tidak ditolak untuk memohon pengujian UU Komisi Yudisial 2004 (Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006).
- Seorang anggota partai politik dan anggota DPRD Lombok Tengah dibenarkan memohon uji material UU Pemda 2004, yang hanya membolehkan nominasi dalam pilkada oleh partai politik. Akibatnya, sebagai tokoh yang dapat dicalonkan oleh parpol pada pemilihan gubernur tahun 2008 nanti, yang bersangkutan diakui MK telah merugi oleh ketentuan yang hanya membuka pencalonan oleh parpol dalam pilkada tersebut. Tokoh Ranggalawe dinilai memiliki alas hak sebagai “warga negara biasa” yang mengalami kerugian konstitusional, bukan ditolak (*dismissed*) memperkarakan ketentuan dimaksud (Putusan MK No. 5/PUU-V/2007).

Tahap Persiapan (1b) Pemohon

Catatan tentang LN sebagai Pemohon JR:

- Sejumlah anggota DPR memohon pengujian material terhadap UU Minyak dan Gas Bumi tahun 2001, tetapi ditolak (*niet ontvankelijk verklaard, dismissed*) oleh MK (Putusan No. 20/PUU-V/2007 tanggal 17/12/2007). Perorangan WNI “yang kebetulan anggota DPR” dapat menggunakan haknya untuk menolak atau merevisi ketentuan UU melalui *legislative review*. Anggota DPR, maupun DPR, dilarang memohon pengujian UU ke MK!
- Presiden pun terhalang karena, melebihi eksekutif dalam sistem parlementer, ia memiliki kekuasaan membahas dan menyetujui UU bersama DPR (Pasal 20(2) UUD 1945).
- Anggota DPD dan lembaga DPD? Sejumlah anggota DPD akan mohon uji material UU Pemilu 2008 yang baru disahkan (Maret 2008). UU tersebut tidak mengatur syarat domisili calon anggota DPD (yang dipilih dari tiap provinsi), sehingga mengaburkan arti keterwakilan daerah melalui DPD dan keanggotaannya. Apakah anggota dan/atau lembaga DPD dirugikan secara konstitusional karenanya? Ataukah kerugian dialami oleh daerah (provinsi) dan/atau penduduk daerah?

Tahap Persiapan

(2) Pengajuan Permohonan

- 1. Ditulis dalam bahasa Indonesia, ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya, sebanyak 12 rangkap (untuk siapa?).**
- 2. Jenis perkara: uji formal atau uji material.**
- 3. Sistematika: Status & Identitas pemohon; *legal standing*; Petitum.**
- 4. Bukti pendukung permohonan.**

Tahap Persiapan: *Legal Standing*

- Uraian argumentatif tentang perkara, terutama tentang “kerugian konstitusional karena berlakunya UU.”
- *Legal Standing*: Pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU (Pasal 51 ayat (1) UU MK 2003)
- Kapan UU berlaku: Sejak disetujui bersama oleh DPR-Presiden (Pasal 20(2) UUD 1945), sejak diundangkan atau telah lewat 30 hari sejak persetujuan bersama DPR-Presiden (Pasal 20(5) UUD 1945)? Ataukah sejak UU diterapkan secara efektif? → Sejak diundangkan → JR di MK: litigasi abstrak (*abstract litigation*)
- “Kerugian” konstitusional: bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; ada hubungan sebab-akibat dengan UU yang dimohonkan pengujian;

Tahap Persiapan: *Legal Standing*

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 undang-undang;
- 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 (*causal verband*) antara kerugian konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Bdk. “Ranggalaweanisme” (Putusan MK No. 5/PUU-IV/2007).

Tahap Persiapan: *Legal Standing*

- 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.
- LS dalam JR tidak serupa dengan *point d' interest*, *point d' action* (doktrin perbuatan melawan hukum: asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum), yaitu bahwa *standing* adalah kepentingan hukum yang dikaitkan dengan kepentingan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kerugian langsung yang dialami oleh yang bersangkutan (*injury in fact*)? Doktrin ini menjadi alas hak dalam hukum perdata, bukan permohonan seperti halnya dalam pengujian undang-undang.

Tahap Persiapan: *Legal 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).

Tahap Persiapan: Hak Konstitusional

- Bukan hanya Bab XA (HAM) UUD 1945 → UU SDA dan UU Ketenagalistrikan diuji dg. Pasal 33 UUD 1945.
- HAM dalam UUD 1945: Pasal-pasal 18B(2), 26, 27-28, 28A-28J (Bab XA), 29 (Agama), 31-32 (Pendidikan dan Kebudayaan), 33-34 (Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial), 30 (Pertahanan dan Keamanan).
- Prinsip penerapan HAM: hak-hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (Pasal 28I(1); *non-derogable*); timbal-balik; pembatasan oleh undang-undang (Pasal 28J(2); semata-mata untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis).
- Kewajiban negara (Pasal 28I(4)): *to protect, to promote, to implement and to fulfill human rights* (melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi HAM) menurut UUD dan UU.

Hak-hak konstitusional

- Tetapi juga: hak MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5-tahun di ibu kota negara; hak menjabat presiden 5-tahun; hak Presiden mengusulkan RUU, membuat PP; hak Presiden mengangkat menteri, duta dan konsul; hak Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi, gelar, tanda jasa; hak Presiden membentuk dewan pertimbangan; hak Wapres menggantikan Presiden; hak Menlu-Mendagri-Menhan sebagai triumvirat; hak parlemen dan anggota parlemen; hak Presiden, DPR, MA memajukan hakim MK; hak DPR memilih hakim agung; hak hakim agung memilih Ketua & Wakil Ketua MA; hak hakim konstitusi memilih Ketua & Wakil Ketua MK; hak BPK memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara; hak daerah mengatur urusan otonomi, hak daerah memilih eksekutif daerah; hak masyarakat adat, ... dll.

Kewenangan konstitusional

- **Kekuasaan sah yang ditentukan dalam UUD 1945: Pasal-pasal?**
- **MPR mengubah UUD, memberhentikan Presiden/Wapres; Presiden membuat PP, Perpu, menyatakan perang, damai; Presiden memegang dan melaksanakan kekuasaan pemerintahan; daerah membuat Perda, mengatur urusan rumah tangga daerah; legislasi, pengawasan dan penganggaran pada parlemen;**

Tahap Persiapan: *Petitum*

1. Permohonan (*petitum*) hanya terbatas: mohon MK menguji UU secara material dan/atau formal terhadap UUD.
2. Mohon uji material: sebagian atau seluruh muatan UU adalah inkonstitusional.
3. Mohon uji formal: proses pembentukan UU dinilai inkonstitusional.
4. Termasuk “mohon pembatalan.”

Tahap Persiapan: Bukti Pendukung Permohonan

Alat bukti menurut Pasal 36 ayat (1) huruf f UU MK 2003:

- dokumen tertulis;
- keterangan (saksi, saksi ahli maupun para pihak sendiri);
- Petunjuk;
- alat bukti lain: alat bukti elektronik dalam kemasan optik.

Kebenaran dan sah-tidaknya (*admissibility*) alat bukti akan ditentukan oleh MK.

Perlu antisipasi: jumlah minimum 2 (dua) alat bukti untuk mendukung Putusan yang mengabulkan permohonan pengujian UU.

Tahap Pendahuluan:

(1) Pendaftaran Permohonan

- 1. Panitia memeriksa kelengkapan administrasi permohonan.**
- 2. Belum lengkap: diberitahukan untuk dilengkapi dalam 7 hari.**
- 3. Lengkap: Dicatat dalam BRPK (Buku Registrasi Perkara Konstitusi).**
- 4. Pemberitahuan permohonan dalam 7 hari kerja sejak registrasi: (a) Salinan permohonan disampaikan kepada Presiden dan DPR; (b) Permohonan diberitahukan kepada MA.**
- 5. Mengapa kepada Presiden-DPR (DPD tidak)? Mengapa kepada MA?**

Tahap Pendahuluan:

(2) Penjadualan Sidang

- 1. Sidang Hari-I ditetapkan dalam 14 hari kerja setelah registrasi perkara.**
- 2. Pemanggilan/pemberitahuan kepada para pihak ← paling lambat 3 hari sebelum sidang.**
- 3. Pengumuman sidang kepada masyarakat.**

Tahap Persidangan:

(1) Pemeriksaan Pendahuluan

1. Sebelum memeriksa pokok perkara, majelis 3 hakim memeriksa: (a) Kelengkapan syarat permohonan; dan (b) Kejelasan materi permohonan (terutama *legal standing*).
2. Majelis memberi nasihat tentang: (a) Kelengkapan syarat permohonan; dan (b) Perbaikan materi permohonan untuk dilengkapi dan diperbaiki oleh pemohon dalam 14 hari kerja.
3. Pada tahap inilah MK menolak permohonan yang tidak jelas (*unreasonable*, tanpa *legal standing*)? Ternyata: MK sering menentukan LS bersama pokok perkara (Lihat: Amar putusan atas *legal standing*).

(2) Pemeriksaan/Pembuktian

- 1. Terbuka untuk umum, oleh majelis 9 atau 7 orang hakim. Kapan boleh 7 hakim?**
- 2. Memeriksa alat bukti. Alat bukti menurut Pasal 36 ayat (1) huruf f UU MK 2003: dokumen tertulis, keterangan (saksi, saksi ahli maupun para pihak sendiri), petunjuk, alat bukti lain (alat bukti elektronik dalam kemasan optik). Kebenaran dan sah-tidaknya (*admissibility*) alat bukti ditentukan oleh MK.**
- 3. Para pihak/kuasanya hadir dalam persidangan untuk memberikan keterangan.**
- 4. Lembaga negara dapat diminta keterangan tertulis dan harus memenuhi dalam waktu maksimum 7 hari sejak diminta.**
- 5. Saksi dan/atau ahli memberi keterangan; dapat dikenai upaya paksa.**
- 6. Larangan *contempt of court*: lihat PMK.**

Tahap Permusyawaratan Hakim & Pengambilan Keputusan

1. Permusyawaratan majelis hakim bersifat tertutup.
2. Putusan memuat fakta dan dasar hukum. Sesuai (i). alat bukti (minimum 2 alat bukti) dan (ii). keyakinan hakim berdasarkan alat bukti.
3. Masalah: (a). identifikasi perkara dan fakta; (b). kualifikasi fakta; (c). penafsiran fakta dan hukumnya; (d). putusan.
4. Cara pengambilan keputusan: (a) Setiap hakim menulis pertimbangan dan pendapat; (b) Musyawarah untuk mufakat; (c) Jika tak tercapai mufakat maka dapat diambil pendapat terbanyak; ada *dissenting opinion*.
5. MK memutuskan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Tahap Pembacaan Putusan

1. Sidang terbuka untuk umum.
2. Putusan ditandatangani para hakim dan panitera.
3. Putusan berkekuatan hukum (mengikat, *in kracht van gewijsde*) sejak putusan dibacakan (penyimpangan pada Putusan ttg UU Tipikor 2001).
4. Putusan dimuat dalam Berita Negara RI.
5. Salinan putusan dikirim kepada para pihak dalam 7 hari kerja, sejak pembacaan putusan.
6. Salinan putusan disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden dan MA.
7. Konsekuensi: MA melanjutkan pemeriksaan JR di bawah UU.
8. Implikasi: Kemungkinan legislasi baru oleh DPR-Presiden.

Amar Putusan atas *Legal Standing*

1. Tanpa *legal standing* maka permohonan tidak dapat diterima (NO: *niet ontvankelijk verklaard, dismissed*). NO: permohonan tidak bersandarkan hukum, yaitu peristiwa/fakta sebagai dasar permohonan tidak mendukung permohonan.
2. Permohonan akan “ditolak” jika “tidak beralasan” (*unreasonable*), yaitu karena tidak diajukan peristiwa/fakta yang mendukung permohonan. Putusan dijatuhkan setelah pokok perkara dipertimbangkan. Berlaku *ne bis in idem (double jeopardy)*.
3. Karena NO menolak permohonan di luar pokok perkara, maka permohonan dapat diajukan lagi oleh pemohon yang sama tetapi telah memiliki LS. Permohonan oleh pihak lain juga terbuka, karena LS dapat berbeda.
4. Jika pemohon memiliki *legal standing*, maka permohonan “dapat diterima” untuk diperiksa pokok perkaranya.

Amar Putusan

1. Jika permohonan beralasan dalam hal pengujian material maka permohonan dikabulkan dan MK menyatakan secara tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU yang bertentangan dengan UUD 1945.
2. Berlaku larangan *ultra petita*, tetapi MK telah melanggarnya pada Putusan tentang UU KY 2004. Menurut UU Kekuasaan Kehakiman, putusan yang demikian bersifat batal.
3. Jika permohonan beralasan dalam hal pengujian formal, yaitu pembentukan UU tidak memenuhi ketentuan UUD 1945, maka permohonan dikabulkan → UU SDAir.
4. Jika UU dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun sebagian atau keseluruhan materinya, putusan menyatakan permohonan ditolak (tidak dikabulkan). Jadi, permohonan tidak terbukti.

Tahap Pelaksanaan

(Sifat Eksekutorial Putusan JR-MK)

- 1. UU yang diuji langsung batal jika dinilai bertentangan dengan konstitusi, baik material maupun formal, karena tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (penyimpangan pada Putusan ttg UU Tipikor 2001).**
- 2. Putusan ini bersifat final dan *executable (in kracht van gewijsde)*. Samakah dengan putusan JR-MA?**
- 3. Berita Negara RI yang memuat putusan menjadi “bagian dari UU yang diuji.”**
- 4. Jika UU yang dibatalkan MK akan direvisi oleh DPR-Presiden, haruskah Putusan MK dicantumkan dalam bagian konsideran UU?**
- 5. Jika UU tersebut dirujuk PP, haruskah PP menyebut Putusan MK? ← Kasus: PP BBM 2006.**