

KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGUJI UNDANG UNDANG MENGURANGI KEDAULATAN RAKYAT INDONESIA¹

Oleh:

Rusdianto Umar²

Pendahuluan

Dalam sebuah tulisan Mahfud MD (Mantan Hakim Konstitusi) pernah menyatakan bahwa sebagai sebuah badan peradilan, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya kadangkala mendatangkan kontroversi di masyarakat. Baginya hal itu merupakan suatu yang wajar. Bahkan dalam beberapa putusannya diantara hakim konstitusi sendiri juga terdapat “kontroversi”, ketika satu orang hakim atau lebih menyuarakan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) dengan kebanyakan hakim lainnya. Terutama sekali putusan yang berkaitan dengan pengujian undang-undang. Tidak ubahnya seperti pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga politik dalam menetapkan suatu undang-undang, melalui pemungutan suara terbanyak.

Undang-undang merupakan wadah aspirasi kehendak rakyat yang dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Dengan demikian ketika sebuah undang undang lahir maka didalamnya membawa segala hal yang diinginkan oleh rakyat berkaitan penyelenggaraan Negara. Mengapa bisa demikian? Karena lembaga Negara tersebut merupakan representative rakyat yang dipilih secara langsung dan harus mempertanggungjawabkan segala yang dihasilkan kepada rakyat.

Ketika sebuah undang-undang yang telah disusun dengan prosedur yang ketat untuk menjamin hakekatnya sebagai artikulasi kehendak rakyat dibatalkan melalui mekanisme pengujian undang undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, ini jelas menodai secara filosofis makna kedaulatan rakyat. Apakah putusan pembatalan sebuah undang-undang itu bisa menjamin bahwa hal itu yang

¹ Disampaikan dalam acara *Focus Group Discussion* (FGD) Pusat Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila d.h Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang pada Tanggal 3 Mei 2016

² Dosen Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang

lebih diinginkan rakyat? Apakah Mahkamah Konstitusi merupakan penjelmaan (kedaulatan) rakyat?

Pembahasan

Penjelmaan Kedaulatan Rakyat

Sebagai sebuah terminologi “penjelmaan kedaulatan rakyat” mendapat tempat didalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Sistem Pemerintahan Negara yang diinginkan oleh pembentuk UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai badan yang memegang kedaulatan rakyat, ‘sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) . Kalimat tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Cita Negara (*Staatsidee*) apa yang melandasi keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat?

Kalau ditelusuri pembahasan tentang *Staatsidee* yang mendasari Negara Indonesia menurut UUD 1945 sebelum Perubahan, tidak lepas dari pemikiran para pendiri Negara terutama Prof Dr. Soepomo dan Mohammad Hatta. Dalam rapat BPUPKI tanggal 1 Mei 1945 Soepomo mengemukakan tentang cita Negara (*Staatsidee*) Negara Indonesia yang akan merdeka, Ia menyatakan:

Jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka Negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*staatsidee*) Negara integralistik, Negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.

Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain merupakan persatuan masyarakat yang organis.

Cita Negara yang diusulkan oleh Soepomo, dia beri nama Cita Negara Integralistik yang kemudian diperbaiki menjadi Cita Negara Kekeluargaan atau Cita Negara Persatuan Indonesia. Pada saat Soepomo menyampaikan gagasan tentang Cita Negara Persatuan dengan mengutip beberapa teori negara “integralistik” menurut Spinoza, Adam Muller, Hegel, namun dia menegaskan bahwa Cita Negara Persatuan berbeda dengan cita negara integralistik (Barat).

Soepomo menyatakan bahwa Cita Negara Integralistik (Persatuan) diilhami pandangan hidup bangsa Indonesia sendiri, terutama kehidupan masyarakat pedesaan yang selalu menjunjung tinggi semangat kekeluargaan, gotong royong, dan musyawarah mufakat. Pandangan ini disempurnakan oleh Drs Mohammad Hatta dengan memasukkan pengakuan terhadap hak-hak individu dan warga negara (Darmodiharjo, 1996:170).

Attamimi (1996: 125) meyakini pemikiran Soepomo tentang cita negara persatuan didasari pada corak kehidupan masyarakat Indonesia karena Soepomo merupakan ahli ilmu hukum adat yang mengetahui secara mendalam pola dan corak kehidupan hukum paguyuban-paguyuban masyarakat Indonesia. Dalam sebuah Rapat Besar Ke -5 Persatuan Taman Siswa tanggal 7 Juli 1937, Soepomo mengemukakan terdapat perbedaan pengertian antara “aku” di Indonesia dan “aku” di Barat. Menurutnya ‘aku” di tanah air ini melingkungi golongannya, sedang “aku” di tanah Barat hanya melingkungi diri sendiri. Karena itu Soepoma menolak pemikiran cita negara individualistik dan cita negara kolektivistik murni

Seiring dengan diadakannya Perubahan UUD 1945 yang meniadakan Penjelasan UUD 1945 dan mengganti Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” apakah Cita Negara Persatuan dan MPR sebagai penjelmaan rakyat masih menjadi *staatsidee* Negara Indonesia?

Empat kali Perubahan terhadap UUD 1945 ternyata masih mempertahankan Pembukaan UUD 1945. Sebagai *staastfundamentalnorm*, Pembukaan UUD 1945 menjadi asas bagi hukum dasar negara baik yang tertulis (UUD) maupun yang tidak tertulis (convensi). Karena itu pula Perubahan UUD 1945 tidak sampai menyentuh Pembukaan UUD 1945.

Berkaitan dengan Cita Negara Persatuan, para pendiri negara tidak hanya mencantumkan di dalam Penjelasan dan Batang Tubuh UUD 1945 melainkan menyebutkan secara implisit di dalam Pembukaan UUD 1945. Pada Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 menurut Penjelasan telah diterima aliran Negara Persatuan yaitu dengan kalimat “negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” yang dimaksudkan negara Indonesia harus mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham

perseorangan. Namun jelas negara persatuan tidaklah sama dengan negara totaliter seperti negara fasis Nazi Jerman. Menurut Darji Darmodiharjo (1996: 172) ada tiga perbedaan keduanya:

Pertama, cita negara integralistik barat—seperti yang dikembangkan oleh Hitler di Jerman—bermuara kepada negara totaliter yang anti-demokrasi. Dalam cita negara integralistik Indonesia, yang diinginkan justru sebaliknya (hubungan dengan sila ke-4 Pancasila).

Kedua, Totaliterisme integralistik Barat juga mengajarkan, bahwa penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang mutlak. Hak asasi manusia ini dapat saja dilanggar apabila negara menghendaknya. Pandangan ini tidak sesuai dengan cita negara integralistik Indonesia. Dalam pandangan bangsa Indonesia, hak asasi manusia harus dijunjung tinggi karena pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia berarti pengingkaran atas harkat dan martabat manusia itu sendiri.

Ketiga, cita negara integralistik barat beranjak dari teori kedaulatan negara, yang memberikan kekuasaan mutlak pada negara, sedangkan integralistik Indonesia berangkat dari teori kedaulatan rakyat. Menurut teori kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi justru ada ditangan rakyat, yang dalam wujud kongkretnya kemudian didelegasikan lagi kepada wakil-wakilnya yang menjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dari pandangan Darji Darmodiharjo dapat disarikan bahwa Cita Negara Persatuan (Integralistik Indonesia) merupakan negara demokrasi yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dengan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, penulis berpendapat perubahan terhadap Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang mengurangi kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat bertentangan dengan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 khususnya cita negara persatuan. Selama ini dipahami penghilangan kalimat “dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” karena dengan kedudukan itu MPR menyalahgunakan wewenangnya untuk mengeluarkan Ketetapan yang menyalahi UUD itu sendiri. Namun disini lain masih mempertahankan kewenangannya membuat atau merubah UUD. Dengan mempertahankan wewenang ini menempatkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang tanpa perlu persetujuan rakyat dalam membuat dan merubah UUD. Dengan kata lain, Perubahan UUD 1945 tidak menginginkan Kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tapi masih mempertahankan wewenang sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Pada hakekatanya siapakah pemegang kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945? Berbeda dengan UUD 1945 sebelum Perubahan yang secara jelas dan tegas menempatkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat atau sebagai penjelmaan rakyat. Setelah Perubahan UUD 1945 menjadi tidak tegas lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Bahkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan, menurut Kaelan (2013:651) menunjukkan lembaga yang merupakan subjek penjelmaan kedaulatan rakyat tidak jelas, dan mengandung *category mistake*.

Sebenarnya pemegang kedaulatan rakyat atau penjelmaan kedaulatan rakyat merupakan lembaga negara yang mendapatkan mandat langsung dari rakyat. Dalam hal ini lembaga negara tersebut mendapatkan mandat melalui pemilu yang luber dan jurdil. Dapat disebutkan disini tidak hanya MPR saja sebagai pemegang kedaulatan rakyat melainkan juga DPR, DPD dan Presiden. Dengan demikian lembaga-lembaga tersebut merupakan representative rakyat dalam penyelenggaraan negara.

Menguji Undang Undang Sebagai Produk Dari Lembaga Pemegang Kedaulatan Rakyat

Memurut UUD 1945 Perubahan Pertama, kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Walaupun demikian setiap rancangan undang-undang yang diusulkan untuk dibahas harus mendapat persetujuan bersama Presiden. Dengan demikian setiap undang-undang yang disahkan harus mendapat persetujuan bersama Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagai pemegang kedaulatan rakyat DPR bersama Presiden dapat menentukan isi sebuah undang-undang. Tidak hanya yang sudah digariskan atau diperintahkan Undang Undang Dasar melainkan juga hal-hal lain yang tidak diperintahkan karena memang tidak dibatasi secara limitative subsatnsi/materi undang-undang (Joeniarso, 1980: 106).

Di Negara Belanda, Undang Undang (*wet in formele zin*) yang dibuat oleh Regering dan Staaten General, setelah disahkan tidak dapat diganggu gugat. Tidak ada kesempatan untuk menguji secara material (*judicial review*) terhadap undang

undang. Prinsip undang undang tidak dapat diganggu gugat merupakan pelaksanaan dari prinsip kedaulatan rakyat. Karena undang undang dibuat oleh pemegang kedaulatan rakyat maka isinya secara filosofis sejalan dengan kemauan rakyat, dan kemauan rakyat selalu benar.

Demikian pula di Inggris dan Perancis pada dasarnya tidak memberi kesempatan kepada lembaga negara lainnya menguji undang undang yang sudah disahkan. *Judicial review* di Inggris hanya terbatas pada tindakan Administrasi Negara atau tindakan eksekutif. Lembaga *Counseil Constitutionnel* di Perancis hanya melakukan *control a priore*, menguji sebuah rancangan undang-undang (Hadi, 2007: 9).

Di Indonesia, menguji undang undang melalui sejarah perdebatan yang panjang. Sejak di BPUPKI, Soepomo dan Muh Yamin menyimpulkan menguji undang undang tidak diperlukan. Dimasa orde baru, melalui UU No. 14 Tahun 1970 hanya memberi kesempatan menguji peraturan dibawah UU. Kemudian dikukuhkan dengan TAP MPR NO VI/MPR/1973 dan TAP MPR NO III/MPR/1978 (Mahfud MD, 2010: 98).

Kebolehan menguji undang-undang baru terjadi dengan ditetapkannya TAP MPR NO III/MPR/2000 yang memberikan kewenangan itu kepada MPR. Banyak yang tidak setuju dengan ini, karena MPR merupakan lembaga politik yang lebih menggambarkan konfigurasi aliran politik. Bahkan ada yang memberi alasan ketidaksetujuan dengan menilai ketidakobyektifan MPR dalam menguji UU karena keberadaan DPR sebagai bagian MPR Tidak akan obyektif lembaga menguji produk yang dihasilkan oleh dirinya sendiri.

Terhadap pandangan diatas, penulis kurang setuju sepenuhnya. Memang benar MPR sebagai lembaga politik tidak lepas dari konfigurasi aliran politik tetapi hal ini sekaligus menggambarkan konfigurasi keinginan rakyat. Sedangkan alasan ketidakobyektifan MPR, masih bisa dikurangi dengan keberadaan DPD tentunya jika pengambilan keputusan tidak dilakukan dengan voting melainkan dengan suara bulat musyawarah.

Akhirnya pengujian undang-undang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi walaupun kehadiran mahkamah ini pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi penengah yang obyektif jika terjadi sengketa antara DPR dan Presiden

berkaitan dengan pemakzulannya. Kewenangan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yaitu memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Dengan kewenangan menguji undang undang terhadap UUD menjadikan MK sebagai pengawal konstitusi dan penafsir tunggal atas konstitusi. Dengan kata lain, MK telah merebut secara konstitusional kewenangan MPR sebagai pembuat UUD yang seharusnya lebih berhak sebagai penafsir UUD.

Harus diakui bahwa banyak UU yang disahkan isinya kurang baik. Terbukti dengan banyaknya permintaan pengujian terhadap UU kepada Mahkamah Konstitusi. Putusan yang dibuat dari hasil pengujian beberapa diantaranya dirasa baik dan adil, sebagian yang lain mendatangkan kontroversi di masyarakat (Mahfud, 2010: 100). Kontroversialnya putusan MK berkaitan dengan pengujian UU memdatangkan keraguan kepada kemampuannya dalam menafsirkan UUD. Apalagi MK dalam mengambil putusan pada hakekatnya berdasar pada perspektifnya sendiri yang tidak selalu sejalan dengan kebenaran yang diinginkan secara substantive oleh konstitusi. Beberapa putusan hakim MK didalamnya mengandung pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sehingga tak ubahnya seperti proses politik dengan keputusan diambil suara terbanyak. Semua itu merupakan titik lemah dari kewenangan menguji UU dari MK.

Berdasarkan apa yang diuraikan sebelumnya menjadi jelas bahwa dengan memberikan kewenangan menguji UU kepada MK, menunjukkan prinsip kedaulatan hukum (nomokrasi) lebih dominan dibandingkan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Karena itu penulis menyarankan mengembalikan kewenangan ini kepada lembaga pemegang kedaulatan rakyat, dengan diberi nama Dewan Konstitusi atau komisi konstitusi. Dewan atau komisi ini merupakan bagian dari MPR yang keanggotaanya non partisan, yang terdiri dari: anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ditambah anggotanya dari usulan presiden, DPR, dan MA. Dengan demikian keberadaan DPD digantikan dengan Dewan Konstitusi atau Komisi Konstitusi ini yang tidak hanya menguji undang undang yang sudah disahkan bahkan juga menguji setiap rancangan UU yang akan

disahkan. Bisa juga diberikan kewenangan mempersiapkan naskah perubahan terhadap UUD.

DAFTAR RUJUKAN

- Attamimi, A. Hamid S. 1996. *Cita negara Persatuan Indonesia Dalam Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: BP7 Pusat
- Darmodiharjo, Darji. 1996. *Cita negara Persatuan Indonesia Dalam Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: BP7 Pusat
- Hadi, Nurudin. 2007. *Wewenang Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka Karya.
- Joeniarto. 1982. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kaelan. 2013. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma
- Mahfud MD, Moh. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada