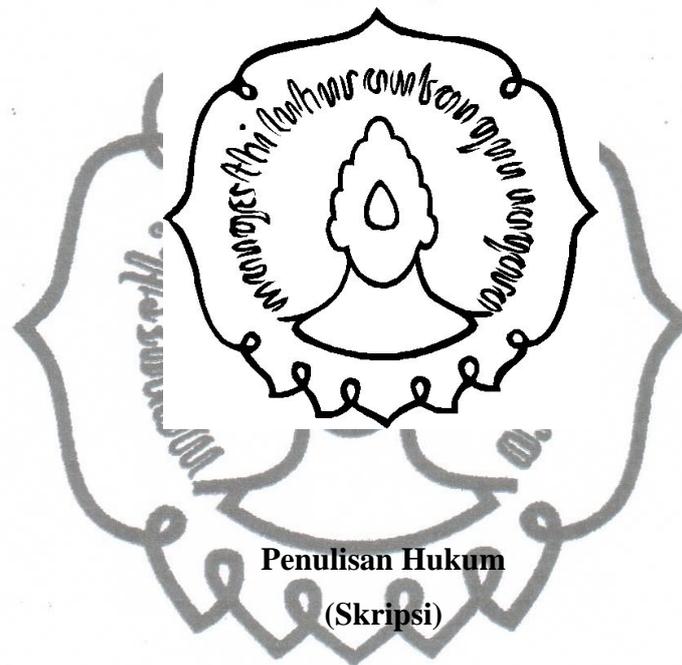


**ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) WARGA
NEGARA INDONESIA SEBAGAI SUBYEK PEMOHON DALAM
PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH KONSTITUSI**



**Disusun dan Diajukan untuk
Melengkapi Persyaratan Guna Meraih Derajat Sarjana S1 dalam Ilmu
Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh:

Angga Yonar Kesuma

NIM. E0006076

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA**

2011
commit to user

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

**ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) WARGA
NEGARA INDONESIA SEBAGAI SUBYEK PEMOHON DALAM
PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH KONSTITUSI**

Oleh

Angga Yonar Kesuma

NIM. E0006076

**Disetujui untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum
(Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Surakarta, 4 Januari 2011

Pembimbing I

Pembimbing II

Sugeng Praptono, S.H., M.H

NIP. 19520808 198403 1 001

Sutedjo, S.H., M.M

NIP. 195808828 198601 1 001

commit to user

PENGESAHAN PENGUJI

Penulisan Hukum (Skripsi)

**ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) WARGA
NEGARA INDONESIA SEBAGAI SUBYEK PEMOHON DALAM
PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH KONSTITUSI**

oleh :

ANGGA YONAR KESUMA
NIM. E 0006076

**Telah diterima dan dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan
Hukum (Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Pada :

Hari : Senin

Tanggal : 31 Januari 2011

DEWAN PENGUJI

1. Aminah, S.H., M.H. :
NIP. 19510513 198103 2001
Ketua
2. Sugeng Praptono, S.H., M.H. :
NIP. 19520808 198403 1001
Sekretaris
3. Sutedjo, S.H., M.M. :
NIP. 195808828 198601 1001
Anggota

Mengetahui :

Dekan,

Muhammad Jamin, S.H., M.Hum.
NIP. 19610930 198601 1 001

PERNYATAAN**Nama : Angga Yonar Kesuma****NIM : E0006076**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hukum (skripsi) berjudul : *Analisis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Warga Negara Indonesia Sebagai Subyek Pemohon dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam penulisan hukum (skripsi) ini diberi tanda *itasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan penulisan hukum (skripsi) dan gelar yang saya peroleh dari penulisan hukum (skripsi) ini.

Surakarta, 4 Januari 2011

yang membuat pernyataan

Angga Yonar Kesuma*commit to user***NIM. E0006076**

ABSTRAK

Angga Yonar Kesuma, E0006076. ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) WARGA NEGARA INDONESIA SEBAGAI SUBYEK PEMOHON DALAM PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. 2011.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara mendalam mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Warga Negara Indonesia dalam pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Melalui analisis ini, kemudian penulis akan berusaha memberi jawaban mengenai maksud dan hakekat diberikannya *legal standing* tersebut kepada Warga Negara Indonesia sebagai upaya penegakan konstitusionalitas undang-undang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif untuk menemukan jawaban atas isu hukum mengenai maksud dan tujuan diberikannya kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Warga Negara Indonesia dalam pengujian undang-undang di mahkamah Konstitusi. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan undang-undang. Jenis data yang digunakan yaitu data sekunder. Sumber data sekunder yang digunakan mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa studi dokumen dan bahan pustaka melalui dokumen resmi (putusan), buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, serta pengumpulan data melalui media elektronik yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, untuk selanjutnya dianalisis dengan teknik silogisme dan interpretasi.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dihasilkan simpulan, bahwa maksud diberikannya *legal standing* kepada Warga Negara Indonesia adalah pertama, sebagai perlindungan negara terhadap warga negaranya. Pemberian *legal standing* kepada warga negara adalah merupakan upaya menjaga kemungkinan terjadinya pelanggaran atas hak-hak warga negara yang dilakukan pemerintah. Kedua, sebagai sarana kontrol warga negara terhadap kinerja pemerintah. Melalui pemberian *legal standing* ini, Warga Negara Indonesia diberikan kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan negara. Ketiga, wujud penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Hal ini karena sistem pemerintahan yang baik meniscayakan adanya penyelenggaraan negara yang bersih, transparan dan partisipatif melalui partisipasi aktif dari warga negara. Keempat, merupakan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Pada intinya, karena perlindungan terhadap penegakan Hak Asasi Manusia merupakan hal yang sangat esensial terhadap tingkat keberadaban sebuah negara.

Kata kunci: pengujian undang-undang, *legal standing*, warga negara indonesia

ABSTRACT

Angga Yonar Kesuma, E0006076. POSITION ANALYSIS OF LAW (LEGAL STANDING) INDONESIAN CITIZENSHIP AS A SUBJECT OF APPLICANT TESTING CONSTITUTIONALITY LAW IN THE CONSTITUTIONAL COURT. Faculty of Law Sebelas Maret University 2011.

This study aimed to know in depth about the legal standing of Indonesian citizen in the judicial review in the Constitutional Court. Through this analysis, then the author will try to give answers about the purpose and nature of granting legal standing to the Indonesian citizen as enforcement efforts constitutionality of the law.

This research is a normative laws that are prescriptive to find answers to legal issues regarding the intent and purpose of granting legal standing to an Indonesian citizen in testing the law in the Constitutional Court. The approach used in this research include law approach. Type of data used are secondary data. Secondary data sources used include the primary legal materials, secondary legal materials and legal materials tertiary. Data collection techniques used in the form of study documents and library materials through the official documents (the decision), books, literature, laws and regulations, as well as collecting data through electronic media that relate to the problems examined, to then analyzed with the techniques and interpretation of syllogisms.

Based on the results of research and discussion of the resulting conclusion, that the purpose of granting legal standing to the Indonesian citizen is the first, as the protection of the state against its citizens. Granting legal standing to citizens is an effort to keep the possibility of any violation of the rights of citizens by the government. Second, as a means of citizen control of government performance. Through the provision of legal standing, the Indonesian citizen is given the opportunity to participate actively in the administration of the state. Third, a clean form of governance. This is because the system of good governance necessitates the implementation of a clean, transparent and participatory manner with active participation of citizens. Fourth, is the protection of Human Rights. In essence, because the protection of human rights enforcement is very essential to a country's level of civility.

Keywords: judicial review, legal standing, a citizen of Indonesia

HALAMAN MOTTO

Ketahuiilah, kamu tidak akan memperoleh ilmu kecuali dengan berkelana enam perkara, yaitu : cerdas, semangat, bersabar, memiliki bekal, petunjuk/bimbingan guru, dan waktu yang lama

(Ali bin Abi Thalib)

Carilah ilmu dengan sungguh-sungguh sampai kamu merasakan nikmatnya mencari ilmu, dan tetaplah mempelajarinya dengan cara yang terpuji.

(Syaiikh Qiwamuddin Hammad)

Jangan bertanya apa yang sudah diberikan negara kepadamu, tapi tanyakan apa yang sudah kamu lakukan kepada negara.

(John F. Kennedy)

Selalu lahir keindahan, atas segala perjuangan yang dilakukan tiap-tiap hamba-Nya bie...Segala sesuatu yang optimal, tidak pernah dicapai melalui proses yang ringan

(Luky Pangastuti)

commit to user

PERSEMBAHAN

Penulis dengan sepenuh hati mempersembahkan karya ini kepada :

Orang tua penulis yang tak kenal lelah mendidik, membimbing memberi kritik yang membangun dan memberikan pendidikan yang terbaik serta do'a yang tak pernah terputus bagi penulis.

Luky Pangastuti atas motivasi dan emosinya yang telah membuat semangat yang tak kunjung padam bagi penulis

Sahabat-sahabat dan teman-teman penulis, yang telah memberi kesan mendalam bagi penulis akan berharganya hidup ini

Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyusun dan menyelesaikan karya ini

commit to user

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala karunia, rahmat, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) ini dengan judul :”ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) WARGA NEGARA INDONESIA SEBAGAI SUBYEK PEMOHON DALAM PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI”. Penulisan Hukum ini bertujuan untuk melengkapi tugas akhir sebagai persyaratan guna meraih gelar kesarjanaan dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Penulisan Hukum (Skripsi) ini tidak terlepas dari dukungan serta bantuan yang telah diberikan oleh berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. ALLAH Subhanahu Wa Ta'ala atas segala karunia hidup serta nikmat keimanan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan di perguruan tinggi ini.
2. Bapak Muhammad Jamin, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Ibu Adriana Grahani F, S.H, M.H., selaku Pembimbing Akademik penulis di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Ibu Aminah, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, sekaligus Ketua Penguji penulisan hukum ini.
5. Bapak Sugeng Praptono, S.H, M.H. selaku Pembimbing I dan Bapak Sutedjo, S.H., M.M. selaku Pembimbing II penulis yang telah memberikan bimbingan, nasehat, semangat, arahan, bantuan dan selalu menyempatkan maupun meluangkan waktu untuk penulis berkonsultasi dengan tangan terbuka.
6. Segenap Pimpinan Fakultas hukum, Dosen dan seluruh Staff Administrasi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
7. Untuk kedua orang tua penulis, Bapak Edy Tri Sulistyono dan Ibu Sunarmi yang telah membimbing penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang, mendoakan, mendidik, dan mencurahkan segalanya demi terwujudnya segala

hal yang terbaik bagi diri penulis, yang semua itu tak akan habis diungkapkan dengan kata-kata, tak dapat tergantikan, dan tak ternilai dengan apapun.

8. Adik ku yang tidak ada habisnya, Shubuha Pilar Naredia. Terima kasih atas kritik dan koreksinya.
9. Untuk Luky Pangastuti yang telah selalu menemani dan memberikan dukungan baik moril dan spirituil meskipun terpisah jarak. Semoga hari esok akan terus lebih baik.
10. Teman-teman *Rebel* dan *Wildhog* (Adit, Yoyok, Hafid, Denok, Jhe2, Lina, Memey, Agus, Ita, AW, Haris, Ucup, Pelo, Dodiek, Muchlis, Othonk, Kenthunk, Qomar, dll) terima kasih atas warna dan silaturahmi selama perjalanan pendidikan di Fakultas Hukum. Semoga ini menjadi awal dari kehidupan yang lebih dewasa.
11. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyusun dan menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa Penulisan Hukum (Skripsi) ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis dengan besar hati menerima kritik dan saran yang membangun. Semoga Penulisan Hukum (Skripsi) ini bermanfaat bagi diri pribadi penulis maupun para pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 5 Januari 2011

Penulis

ANGGA YONAR KESUMA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Metode Penelitian	7
F. Sistematika Penulisan Hukum	11
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Kerangka Teori	13
1. Tinjauan Umum tentang Konstitusi	13
a. Pengertian Konstitusi	13
b. Sifat Konstitusi	14
c. Substansi Konstitusi	15
d. Fungsi Konstitusi	15
2. Tinjauan Umum tentang Mahkamah Konstitusi	16
a. Riwayat Pembentukan MK di Indonesia	16
b. Kedudukan, Fungsi, Visi dan Misi MK	22

	c. Kewenangan Mahkamah Konstitusi	23
	d. Pelaksanaan Kewenangan Konstitusional MK	27
	e. Asas-Asas Hukum Acara MK.....	27
	f. Hukum Acara Pengujian Undang-Undang	28
	3. Tinjauan Umum <i>Judicial Review</i>	32
	a. Pengertian Pengujian Undang-Undang.....	32
	b. Model Utama Pengujian Undang-Undang.....	35
	4. Tinjauan Umum <i>Legal Standing</i>	36
	a. Pengertian Kedudukan Hukum.....	36
	b. Unsur-Unsur Kedudukan Hukum	40
	5. Tinjauan Umum Warga Negara Indonesia	42
	a. Pengertian Umum Warga Negara	42
	b. Hak dan Kewajiban Warga Negara.....	44
	c. Asas-Asas dalam UU Kewarganegaraan	45
	B. Kerangka Pemikiran.....	48
BAB III	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	49
	A. Kedudukan Hukum Warga Negara Indonesia sebagai Subyek Pemohon dalam Pengajuan <i>Judicial Review</i> di Mahkamah Konstitusi.....	49
BAB IV	: PENUTUP	66
	A. Kesimpulan	66
	B. Saran	67
DAFTAR PUSTAKA	78

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Indonesia adalah negara hukum”. Dengan pernyataan ini berarti UUD 1945 telah menegaskan secara eksplisit bahwa paham kenegaraan yang dianut Indonesia adalah paham negara hukum. Dalam negara hukum, berlaku prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) sebagai salah satu prinsip utamanya. Tetapi pada saat yang sama, harus pula ada jaminan bahwa hukum yang dibuat adalah dilandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi, demikian pula dalam penegakkannya. Sementara itu produk hukum tertinggi dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi yang berdasarkan atas hukum adalah konstitusi atau undang-undang dasar.

Konstitusi ataupun undang-undang dasar, selalu dibuat dengan ketentuan-ketentuan yang serinci mungkin. Namun dalam realitanya, tetap saja konstitusi itu membutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan di bawahnya. Oleh karena itu undang-undang serta peraturan pelaksanaan lainnya di bawah undang-undang, tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan Konstitusi atau undang-undang dasar. Konsekuensinya, harus ada mekanisme yang dapat menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Inilah cikal bakal lahirnya praktik ketatanegaraan yang kemudian dikenal sebagai ”pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar atau konstitusi” (*judicial review*). *Judicial Review* di negara-negara penganut aliran hukum civil law biasanya bersifat tersentralisasi (*centralized system*). Karena itu penganut sistem sentralisasi biasanya menolak untuk memberikan kewenangan ini kepada pengadilan biasa, karena hakim biasa dipandang sebagai pihak yang harus menegakkan hukum sebagaimana yang termaktub dalam suatu peraturan perundangan. Kewenangan ini kemudian dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Inilah sesungguhnya tugas utama dari Mahkamah Konstitusi di negara manapun, tak terkecuali di Indonesia.

Pada awalnya muncul perdebatan mengenai kewenangan untuk mengujian produk hukum berupa undang-undang itu. Akhirnya munculah gagasan tentang perlunya lembaga baru untuk menanganinya. Mahkamah Agung adalah satu-satunya lembaga kekuasaan yudikatif tertinggi yang ada di Indonesia, sebelum lahirnya Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung hanya berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Undang-undang adalah produk hukum dari dua lembaga tinggi negara yaitu Presiden dan DPR, sehingga ada yang berpendapat tidak mungkin bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Kalaupun undang-undang bisa diuji, hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang boleh mengujinya karena MPR merupakan lembaga tertinggi negara pada saat itu. Pertimbangan lainnya yaitu undang-undang yang dikeluarkan oleh dua lembaga tinggi negara, tidak boleh diuji oleh lembaga tinggi negara yang setingkat. Maka dalam perubahan UUD 1945 ketiga dibentuklah sebuah lembaga tinggi negara di bidang yudikatif yang bertugas menangani hal tersebut yaitu Mahkamah Konstitusi. Selain itu MPR juga diposisikan sebagai lembaga tinggi negara biasa yang setingkat dengan lembaga negara lainnya dan bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Lalu dengan adanya perubahan Konstitusi tersebut berarti sedikit banyak telah mengubah sistem ketatanegaraan yang ada. Perubahan yang mendasar adalah tidak adanya lagi lembaga tertinggi negara dan lahirnya Mahkamah Konstitusi sebagai tambahan kekuasaan yudikatif. Praktek ketatanegaraan ini dapat saja terjadi, hal ini juga diungkapkan Thomas Poole, *"Judicial review has become normal or normalized, then, a basic accoutrement of the rule of law within a constitutional democracy. (This does not mean that it has become uncontroversial. Public law being a form of politics, it could hardly be so). But a competing, anti-normalizing tendency is fast becoming a defining theme of 21st century politics."* (Thomas Poole: 2010)

Mahkamah Konstitusi Indonesia lahir melalui Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 pada Amandemen ketiga UUD 1945. Pasal 24C UUD Tahun 1945 menyatakan:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
3. Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
4. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
5. Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
6. Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Dari Pasal 24C UUD Tahun 1945 *jo* Pasal 30 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), dikatakan Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus Pembubaran Partai Politik;
4. Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum;
5. Memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Konstitusi sangat dikenal dengan salah satu kewenangannya, yang memang menjadi dasar awal pembentukannya, yaitu pengujian undang-undang (PUU) terhadap UUD. Gagasan mengenai PUU ini adalah guna perlindungan terhadap hak asasi manusia, khususnya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara yang

merasa dirugikan dengan adanya norma pada undang-undang. Oleh karena itu, secara umum Mahkamah Konstitusi dikatakan adalah lembaga yang hanya untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar walaupun sebenarnya Mahkamah Konstitusi masih punya kewenangan yang lain sebagaimana diamanatkan dalam Konstitusi yaitu memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, membubarkan partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, serta satu kewajibannya untuk memberikan putusan atas pendapat DPR tentang *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Di dalam prakteknya, tidak semua orang boleh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi Pemohon. Hukum acara Mahkamah Konstitusi telah mengatur, yang boleh mengajukan permohonan untuk beracara di Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK yang berbunyi sebagai berikut:

“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

1. Perorangan Warga Negara Indonesia;
2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. Badan Hukum Publik atau privat; atau
4. Lembaga Negara.”

Melalui ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK di atas, Warga Negara Indonesia sebagai salah satu subjek pemohon dalam pengajuan *judicial review*, dirasa menarik oleh penulis untuk dikaji lebih lanjut melalui penulisan hukum ini. Sebagai sebuah hak yang diberikan kepada warga negara, pengujian undang-undang sekarang ini menjadi sebuah pemandangan yang biasa sebagai sebuah proses terciptanya tatanan hukum di Indonesia yang lebih baik. Warga negara yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 merupakan sebuah elemen penting dalam pembangunan negara Indonesia. Sehingga dalam undang-undang itu juga telah diatur hak-hak serta kewajiban yang dimiliki oleh seorang warga negara dalam kehidupan bernegaranya. Yang menjadi pertanyaan adalah, mengenai apa tujuan Undang-Undang memberikan

kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Warga Negara Indonesia. Untuk itulah, penulis kemudian mengangkatnya dalam suatu penulisan skripsi dengan judul :

“ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) WARGA NEGARA INDONESIA SEBAGAI SUBJEK PEMOHON DALAM PENGUJIAN KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI”.

B. Rumusan Masalah

Untuk mempermudah pemahaman terhadap permasalahan yang ada serta mempermudah pembahasan agar lebih terarah dan mendalam sesuai dengan sasaran, maka penulis merumuskan masalah ”bagaimana kedudukan hukum Warga Negara Indonesia sebagai subjek pemohon dalam pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi ?”

C. Tujuan Penelitian

Dalam setiap penelitian yang hendak dilakukan harus memiliki tujuan yang ingin dicapai dan jelas. Oleh karena itu penulis mempunyai tujuan dalam penulisan hukum ini baik berupa tujuan secara objektif maupun secara subjektif. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Tujuan Objektif

- a. Mengetahui kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Warga Negara Indonesia sebagai subjek pemohon dalam pengajuan pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.

2. Tujuan Subjektif

- a. Menambah wawasan pengetahuan, serta pemahaman penulis terhadap penerapan teori-teori yang telah penulis terima selama menempuh kuliah dan magang di Mahkamah Konstitusi dalam mengatasi masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat

- b. Memperdalam dan menambah pemahaman penulis dalam bidang ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara menyangkut masalah *legal standing* Warga Negara Indonesia dalam pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.
- c. Melengkapi syarat-syarat guna memperoleh derajat sarjana dalam bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap agar kegiatan penelitian dalam penulisan hukum ini akan bermanfaat bagi penulis dan semua pihak. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan hukum ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan pada bidang hukum tata negara khususnya.
 - b. Memberikan gambaran yang jelas dalam kaitannya dengan *legal standing* Warga Negara Indonesia dalam pengujian konstitusionalitas Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.
 - c. Hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Untuk media beribadah, dan menambah pengetahuan bagi penulis.
 - b. Menjadi wahana bagi penulis untuk mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir ilmiah sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
 - c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya (Soerjono Soekanto, 1986: 42-43).

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan penelitian hukum doktrinal sebagai berikut, *“Doctrinal Research: Research wich provides a systematic exposition of rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps, predict future development* (Terjemahan bebas : Penelitian Doktrinal : Penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan, menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin, memprediksi pembangunan masa depan)” (Peter Mahmud Marzuki, 2008:32).

2. Sifat Penelitian

“Ilmu hukum memiliki karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan” (Peter Mahmud Marzuki, 2008:22). Penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan didalam kelimuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta yang disebabkan faktor tertentu. penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan

argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 35).

Menurut uraian tersebut, penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yang mempunyai sifat penelitian terhadap asas-asas hukum, terutama terkait ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) bagi warga negara Indonesia dalam pengujian undang-undang.

3. Pendekatan Penelitian

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang coba dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum diantaranya: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 93).

Adapun dalam penelitian ini penulis memilih untuk menggunakan beberapa pendekatan yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dihadapi, diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual.

Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi tentang pengaturan *legal standing* Warga Negara Indonesia. Sedangkan UU Nomor 12 Tahun 2006 memberikan batasan tentang Warga Negara Indonesia itu sendiri. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi. Kaitannya dengan penelitian ini, pendekatan ini berusaha memaparkan tentang sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai upaya mewujudkan tegaknya pemberlakuan konstitusi. Selanjutnya, pendekatan konseptual diaplikasikan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari

pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dalam ilmu hukum tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam menjawab isu yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2008:93-95). Berbagai pandangan telah muncul dan menjadi acuan penulis dalam penulisan hukum ini baik dari kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan *judicial review*, maupun kedudukan Warga Negara Indonesia dalam kaitannya sebagai subyek pemohon dalam pengajuan *judicial review*.

4. Sumber Data

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif yang artinya mempunyai otoritas. Terkait dengan penulisan hukum ini yang jenisnya normatif, maka penelitian hukum ini menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim. Terkait dengan penulisan hukum ini, bahan hukum primer yang diteliti adalah UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi dan UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia.

Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2008:141). Penulis juga meneliti berbagai buku-buku dan jurnal yang ada dari pakar-pakar hukum, terkait dengan kedudukan hukum Warga Negara Indonesia sebagai subyek pemohon dalam pengajuan *judicial review*. Mengenai bahan hukum tertier yang digunakan penulis, didapat melalui artikel media elektronik dalam hal ini internet

yang erat kaitannya dengan substansi penulisan hukum ini khususnya masalah *legal standing* subjek pemohon dalam pengajuan *judicial review*.

5. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan studi dokumen atau bahan pustaka melalui dokumen resmi (putusan), buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, serta pengumpulan data melalui media elektronik yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, baik dari media cetak maupun elektronik (internet). Penulisan Hukum ini mengumpulkan data melalui buku-buku literatur yang berkaitan dengan pengujian *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dan tentang pengaturan legal standing WNI dalam pengajuan *judicial review*, serta beberapa artikel dari internet.

6. Tehnik Analisis Data

Tehnik analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah silogisme dan interpretasi. Silogisme merupakan metode argumentasi yang konklusinya diambil dari premis-premis yang menyatakan permasalahan yang berlainan. Dalam mengambil konklusi harus mengambil sandaran untuk berpijak. Sandaran umum dihubungkan dengan permasalahan yang lebih khusus melalui term yang ada pada keduanya (Peter Mahmud Marzuki, 2008:100).

Metode yang lazim digunakan di dalam penalaran hukum adalah metode deduksi. Sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles, penggunaan metode deduksi ini berpangkal dari pengajuan premis mayor. Kemudian diajukan premis minor. Dari kedua premis ini kemudian ditarik kesimpulan atau *conclusion* (Peter Mahmud Marzuki, 2008:47). Premis mayor dalam penulisan hukum ini, diawali dari penjabaran mengenai Mahkamah Konstitusi dalam kedudukannya menyelenggarakan *judicial review*, kemudian mengarah pada premi khusus berupa ketentuan *legal standing* pemohon yang kaitannya dengan kedudukan Warga Negara Indonesia.

F. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penulisan hukum serta untuk mempermudah pemahaman berkaitan seluruh isi penulisan hukum ini, maka penulis menyajikan sistematika penulisan hukum ini yang terdiri dari empat bab.

Adapun sistematika penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini terdiri dari subbab-subbab yaitu latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum. Bab pertama ini merupakan awal yang menjadi dasar, bahan pertimbangan, serta patokan dari karya ini. Berupa pijakan diberikannya *legal standing* kepada beberapa subjek pemohon yang diperbolehkan mengajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab II ini mengenai Tinjauan Pustaka berisi subbab Kerangka Teori dan subbab Kerangka Pemikiran. Pada Kerangka Teori memuat berbagai pengertian yang mendukung dari judul yang ada hingga memudahkan para pembacanya. Dimulai dari tinjauan mengenai Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Pengujian Undang-Undang (Judicial Review), Kedudukan Hukum (Legal Standing), dan mengenai Warga Negara Indonesia. Pada sub bab Kerangka Pemikiran, dibuat sebuah bagan untuk menyederhanakan pola pikir serta alur arah dari tulisan ini.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bab inti dan paling penting. Memaparkan dan menjabarkan hasil penelitian yang kemudian dengan analisis menghasilkan pembahasan atas pokok permasalahan yang dituju, yaitu mengenai kedudukan hukum Warga Negara Indonesia sebagai subyek pemohon dalam pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

BAB IV : PENUTUP

A. SIMPULAN

B. SARAN

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum tentang Konstitusi

a. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno, hanya saja konstitusi itu masih diartikan materiil karena konstitusi itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini terbukti faham Aristoteles yang membedakan istilah *politea* dan *nomoi*. *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah Undang-Undang biasa. Perbedaan di antara dua istilah tersebut yaitu bahwa *politea* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politea* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada. Istilah konstitusi itu sendiri pada mulanya berasal dari perkataan bahasa Latin, *constitution* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti hukum atau prinsip (Jimly Asshiddiqie, 2006:119).

Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari kata kerja yaitu “*constituer*” (Perancis) atau membentuk. Yang dibentuk adalah negara, dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “*Grondwet*” yaitu berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*ground*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar. Undang Undang Dasar (Konstitusi) adalah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pembatasan ini adalah kutipan dari alinea pertama Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Undang undang Dasar suatu negara hanya sebagian dari hukum dasar negara itu. Undang Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disamping Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggraan negara, meskipun tidak tertulis”.

commit to user

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. (Jimly Asshiddiqie, 2006:35).

Sedangkan C.S.T Kansil mengartikan UUD 1945 adalah peraturan negara yang tertinggi dalam negara, yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi salah satu sumber dari pada Peraturan Perundangan lainnya yang kemudian dikeluarkan oleh negara itu (Indonesia). (C.S.T Kansil, 1984: 59).

Konstitusi di satu pihak:

- a. menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain,
- b. memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga,
- c. berfungsi sebagai instrument untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau raja dalam sistem monarki) (Jimly Asshiddiqie, 2006:24).

b. Sifat Konstitusi

Konstitusi pada umumnya bersikat kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisikan aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara, namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal). namun menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi (Miriam Budiardjo, dkk, 2003:44).

Berdasarkan sifat konstitusi, K. C. Wheare membagi konstitusi menjadi 2, yaitu :

- a) Konstitusi rigid (kaku)

Adalah konstitusi yang bisa diamandemen, tetapi harus melalui proses khusus.

- b) Konstitusi Fleksibel

Adalah konstitusi yang dapat diamandemen tanpa melalui proses khusus. Sifat konstitusi yang *flexible* atau *rigid* ditentukan dengan dua kriteria, yaitu:

commit to user

1. Dari cara merubah/ perubahan konstitusi.
Suatu konstitusi dikatakan bersifat *flexible* (luwes), apabila prosedur atau cara perubahannya tidak diperlukan cara-cara yang istimewa, yakni cukup dilakukan badan pembuat Undang-Undang biasa. Sebaliknya suatu konstitusi dikatakan *rigid* (kaku) perubahannya mensyaratkan dengan cara yang istimewa, misalnya dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum.
2. Mudah atau tidaknya konstitusi itu dalam mengikuti perkembangan zaman.
Konstitusi yang bersifat *flexible* adalah konstitusi yang dengan mudah mengikuti perkembangan zaman, dan sebaliknya konstitusi yang *rigid* adalah konstitusi yang sulit untuk mengikuti perkembangan zaman (K.C Wheare, 2003:25).

c. Substansi Konstitusi

Substansi konstitusi antara lain menyangkut:

- a) terjaminnya perlindungan hak asasi manusia yang meliputi hak asasi manusia daspek individu (klasik) maupun aspek sosial politik (HAM modern).
- b) pemisahan kekuasaan. Untuk mempertegas unsur ini, maka mekanisme hubungan antar lembaga tinggi negara harus dimasukkan di dalam konstitusi.
- c) legalitas pemerintahan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintahan (dalam arti luas) berdasarkan rambu-rambu hukum sangat dibutuhkan untuk membatasi pelaksanaan kekuasaan yang ada.
- d) peradilan yang bebas. Konstitusi harus mengakomodasi persoalan ini, khususnya dalam rangka menegakkan supremasi hukum dalam tataran implementasi. Tidak retorika politik semata (B. Hestu Cipto Handoyo, 2003:41-42).

d. Fungsi Konstitusi

Fungsi-fungsi konstitusi dapat dirinci sebagai berikut:

- a) fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
- b) fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
- c) fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
- d) fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
- e) fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- f) fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*).
- g) fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*). *commit to user*

- h) fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).
- i) fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang social dan ekonomi.
- j) fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas (Jimly Asshiddiqie, 2006:27-28).

2. Tinjauan Umum tentang Mahkamah Konstitusi

a. Riwayat Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Setelah krisis ekonomi melanda Indonesia dan gerakan reformasi yang membahwa kejatuhan pemerintahan orde baru di tahun 1998, terjadi perubahan yang sangat drastis dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum di Indonesia. Diawali dengan perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999, yang membatasi masa jabatan Presiden hanya untuk dua kali masa jabatan, dan penguatan DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, telah disusul dengan perubahan kedua yang telah mengamandir UUD 1945 lebih jauh lagi.

Perubahan kedua meliputi banyak hal, tetapi yang paling menonjol adalah dimasukkannya Hak Asasi Manusia dalam Bab XA. Perubahan ketiga telah membawa perubahan lebih jauh dengan diperintakkannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena diduga telah melakukan pelanggaran hukum dengan tidak hanya melalui proses politik, tetapi harus terlebih dahulu melalui proses hukum dalam pemeriksaan dan putusan MK yang menyatakan kesalahannya atas pelanggaran hukum yang dituduhkan. Jatuh banggunya pimpinan pemerintahan (Presiden) pada waktu itu, yang tidak pernah terjadi secara mulus melalui proses konstitusional yang baik, merupakan kondisi sosial politik yang telah mendorong lahirnya Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Perubahan ketiga UUD 1945 juga mengadopsi pembentukan MK sebagai lembaga yang berdiri sendiri disamping MA dengan kewenangan yang diuraikan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 memerintahkan dibentuknya MK *commit to user* selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003. Sebelum dibentuk, segala

kewenangan MK dilakukan oleh MA. Tanggal 13 Agustus 2003 UU MK disahkan, kemudian tanggal 16 Agustus 2003 para hakim konstitusi dilantik, dan mulai bekerja secara efektif pada tanggal 19 Agustus 2003 (Maruarar Siahaan, 2006:8-10).

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (*hak konstitusional*) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa permasalahan yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan. Dalam konteks dunia, keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu hasil perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi kemudian dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 (2) dan Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan dalam Sidang Tahunan MPR 9 November 2001. Permasalahan yang diatur adalah soal kedudukan dan wewenang Mahkamah Konstitusi serta beberapa hal mengenai hakim konstitusi. Pengaturan lebih lanjut mengenai Mahkamah Konstitusi dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah, dan telah disetujui dalam bentuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. UU Mahkamah Konstitusi yaitu menyangkut masalah pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, dan ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi.

Sebagai sebuah lembaga negara yang telah ditentukan oleh UUD, kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diberikan dan diatur dalam UUD. Kewenangan yang mengeksklusifkan dan membedakan Mahkamah Konstitusi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi diletakkan sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Agung. Sedangkan Pasal 24C (1 & 2) mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD,

memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus perselisihan hasil pemilu, dan memutus pembubaran politik. Selain itu, wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Menegaskan kembali kedudukan Mahkamah Konstitusi, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 3 menentukan Mahkamah Konstitusi berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia.

Pada hakikatnya fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*interpreter of constitution*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu terbangun oleh dan berlandaskan pada prinsip-prinsip dan ketentuan konstitusi.

Dengan konsekuensi itu juga Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi. Begitu pula yang dikatakan Mariangela Benedetti pada jurnalnya yang berjudul *Global Judicial Review: A Remedy Against Fragmentation?*, "This protection concerns the subsequent moment to the accomplishment of the discretion power. It has judicial power because it is carried out in front of specific bodies, which have the power to review the legitimacy of the measure, or the behavior, taken by the public administration." Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian*

of the democracy), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan pelindung HAM (*the protector of human rights*).

Kewenangan terpenting MK adalah menjaga tegaknya prinsip konstitusionalitas hukum. Namun jika dirinci, secara garis besar kewenangan MK pada umumnya meliputi dua hal yaitu kewenangan utama, dan tambahan. Kewenangan utama meliputi: pengujian undang-undang terhadap UUD, memutus keluhan konstitusi yang diajukan oleh rakyat terhadap penguasa atau lazim disebut dengan *constitutional complaint*, dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara. Sedangkan kewenangan tambahan dapat bervariasi antara negara satu dengan yang lainnya.

Di Indonesia, MK secara konstitusional telah diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yang berbunyi:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Ketentuan tersebut menegaskan MK menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang oleh UUD 1945 diberi pengertian sebagai kekuasaan merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi Mahkamah Konstitusi telah dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

Pasal 50 UU MK telah membatasi undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji MK, yaitu undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945; menurut Penjelasan Pasal 50 yang dimaksud “setelah perubahan UUD 1945” adalah setelah Perubahan Pertama, yaitu tanggal 19 Oktober 1999. Namun setelah

commit to user

diucapkannya Putusan Perkara No. 066/PUU-II/2004 pada tanggal 12 April 2005, MK berwenang menguji semua undang-undang yang dimohonkan ke MK.

UUD telah meletakkan bahwa dalam sistem hukum di Indonesia terdapat dua institusi yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat 1 UUD 1945), sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (Pasal 24A ayat 1 UUD 1945).

Wewenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD merupakan suatu hal yang sudah lama diinginkan dalam konteks pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari cita-cita terwujudnya negara hukum dan demokrasi. Dengan adanya kewenangan dan mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang, cita-cita negara hukum dan demokrasi telah mendapatkan penegasannya. Ada 3 (tiga) pendekatan yang berkaitan dengan keberadaan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap undang-undang (Iriyanto A. Baso Ence. 2008:138):

- 1) pendekatan yuridis, sesuai asas *lex superiori derogat lex inferiori*, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD;
- 2) pendekatan politis, bahwa kebutuhan akan *judicial review* sangat diperlukan agar visi dan misi serta materi muatan suatu undang-undang tidak bertentangan dengan UUD, karena pada hakikatnya suatu undang-undang dibuat untuk melaksanakan UUD;
- 3) pendekatan pragmatis, bahwa kebutuhan terhadap *judicial review* sangat diperlukan untuk mencegah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai atau menyimpang dari UUD. Tanpa *judicial review* kiranya sulit menegakkan UUD 1945.

Pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi sesuai amanat UUD 1945 memberikan prospek yang baik pada penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Artinya, pengujian undang-undang sebagai upaya mengidentifikasi, menyelidiki lebih komprehensif, dan kemudian menilai secara objektif, akan menghindarkan atau mencegah undang-undang menyalahi atau menyimpang dari Undang-Undang Dasar. Filosofi yang dikenal dan dipahami negara-negara hukum modern, bahwa pengujian undang-undang (*judicial review*) sebagai kontrol antar

lembaga-lembaga negara untuk terwujudnya cita negara hukum yang demokratis. Tegasnya, pengujian undang-undang adalah persoalan fundamental dalam kehidupan sebuah negara hukum.

Dalam menjalankan kewenangan ini khususnya pengujian UU, Mahkamah Konstitusi menegaskan diri tidak hanya bersandarkan legalitas formal UU dalam mengadili, akan tetapi juga memiliki tanggung jawab mewujudkan tujuan norma hukum itu sendiri, yakni keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan Mahkamah Konstitusi yang ingin dicapai tidak semata-mata sebuah keadilan prosedural, yakni keadilan sebagaimana sesuai rumusan bunyi UU, namun di sisi lain mengabaikan keadilan dan kepastian hukum. Berdasarkan Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman itu bertugas menegakkan hukum dan keadilan yang ditempatkan dalam posisi sama yang satu tidak lebih diutamakan dari yang lain. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan "hukum" dan "keadilan". Selain itu, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 juga menegaskan, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan "kepastian hukum yang adil".

Dalam mengadili perkara dengan mandat konstitusi, Mahkamah Konstitusi tidak hanya terpaku kepada bunyi UU yang terkadang justru bertentangan dan mengabaikan kepastian hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi diharuskan mencari keadilan substantif yang oleh UUD 1945, UU, prinsip-prinsip umum konstitusi dan peradilan diakui keberadaannya. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sendiri juga menegaskan, "Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasar Undang UUD Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim." Bukti dan keyakinan hakim menjadi dasar putusan untuk menegakkan keadilan substantif. Upaya tidak terpaku kepada bunyi UU, maka dikenal antara lain putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), putusan sela dalam pengujian UU, putusan yang berlaku surut dan lain sebagainya.

Selanjutnya, UU Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa pengujian konstusionalitas suatu undang-undang dimungkinkan bisa dilakukan secara formil dan materiil (Pasal 50 ayat 3). Pengujian secara formal menelaah apakah cara-cara pembentukan undang-undang telah memenuhi prosedur pembentukan berdasarkan ketentuan dan yang diatur oleh UUD 1945. Sedangkan pengujian undang-undang secara materiil ialah untuk memeriksa, menyelidiki kemudian menilai, apakah muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Berdasarkan makna hak menguji materiil tersebut, dapat digarisbawahi bahwa pada dasarnya hak menguji materiil bertujuan menyelidiki, menguji, dan menilai apakah isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajat atau tingkatannya. Berkenaan dengan hak menguji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, secara teoritis dapat dikemukakan bahwa hak menguji materiil cenderung menilai dan menyatakan suatu undang-undang bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Kedua pengujian ini menggunakan dasar pengujian yang sama yaitu UUD. Dua pengujian, secara materiil maupun formil ini menunjukkan adanya kebutuhan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah undang-undang, harus memperhatikan dua aspek yaitu materi dan proses. Salah satu aspek tersebut tidak dapat diabaikan begitu saja.

b. Kedudukan, Tugas, Fungsi, Visi dan Misi MK

Mengenai kedudukan, tugas, fungsi, visi dan misi Mahkamah Konstitusi, penulis mengutip pada buku karangan Abdul Mukhtie Fadjar yang berjudul “Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi”, yaitu sebagai berikut:

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kedudukan MK adalah:

- a) merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman;
- b) merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan

c) sebagai penegak hukum dan keadilan (Abdul Mukhtie Fadjar, 2006:118-120).

Sedangkan tugas dan fungsi MK berdasarkan Penjelasan Umum UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka menjaga konstitusi (UUD 1945) agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, selain sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), MK juga merupakan penafsir tertinggi konstitusi (*the sole interpreter of constitution*).

Atas dasar kedudukan, tugas, dan fungsi MK tersebut, maka visi dan misi MK dirumuskan dalam *Blue Print* MK sebagai berikut:

a) Visi MK:

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

b) Misi MK:

1. Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang terpercaya.
2. Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

c. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Untuk mengawal konstitusi, MK mempunyai kewenangan menangani perkara-perkara konstitusi / ketatanegaraan tertentu sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut:

a) Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

Undang-undang adalah produk politik yang notabene merupakan kristalisasi kepentingan-kepentingan politik para pembuatnya. Sebagai produk politik, isinya mungkin saja mengandung kepentingan yang tidak sejalan atau melanggar konstitusi. Sesuai prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi suatu peraturan undang-undang yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan di atasnya. Untuk menguji apakah suatu undang-undang

bertentangan atau tidak dengan konstitusi, mekanisme yang disepakati adalah *judicial review* yang menjadi kewenangan MK. Jika undang-undang itu dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum itu dibatalkan MK. Semua produk hukum harus mengacu dan tak boleh bertentangan dengan konstitusi. Melalui kewenangan *judicial review*, MK menjadi lembaga negara yang mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.

b) Memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara;

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut. Hal ini mungkin terjadi mengingat sistem relasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya menganut prinsip *check and balances*, yang berarti sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya relasi yang demikian itu, dalam melaksanakan kewenangan masing-masing timbul kemungkinan terjadinya perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD.

Pihak yang dapat mengajukan permohonan dalam hal ini adalah lembaga negara yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, akan tetapi lembaga negara dimaksud harus secara khusus yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Mahkamah Agung, meskipun lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945 tidak dapat menjadi pihak baik pemohon maupun termohon dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara.

c) Memutus pembubaran partai politik;

Agar pembubaran partai politik tidak terjebak pada otoritarianisme dan arogansi, tidak demokratis, dan berujung pada pengebirian kehidupan perpolitikan yang sedang dibangun maka diperlukan mekanisme yang ketat dalam pelaksanaannya. Partai politik dapat dibubarkan oleh MK jika terbukti ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatannya bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam proses pembubaran partai politik, pemerintah diberikan kewenangan untuk berposisi sebagai pemohon. Dengan demikian Pemohon dalam sengketa pembubaran partai politik, adalah pemerintah atau dan lebih jelas lagi pemerintah pusat. Sebagai wakil untuk mengajukan permohonan adalah Jaksa Agung. Tapi dalam prakteknya nanti boleh jadi memungkinkan pihak yang mengajukan permohonan adalah departemen-departemen atau lembaga negara yang mempunyai kaitan langsung dengan alasan pembubaran partai politik. Ini sebagai konsekuensi bahwa pemerintah pusat adalah sebuah kesatuan.

Permohonan untuk pembubaran partai politik harus disertai uraian tentang ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan partai yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hukum acara di MK, tidak diberikan peluang adanya gugatan perwakilan masyarakat.

d) Memutus perselisihan hasil pemilihan umum;

Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan hasil pemilu dapat terjadi apabila penetapan KPU mempengaruhi:

- a. Terpilihnya anggota DPD.
- b. Penetapan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden. dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan presiden dan wakil presiden.
- c. Perolehan kursi partai politik peserta pemilu di satu daerah pemilihan.

Sengketa ini muncul oleh karena adanya perbedaan pendapat tentang hasil perhitungan suara yang oleh pemohon dipandang tidak benar. Permohonan dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3X24 (tiga kali 24 jam) sejak KPU mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional. Pemohon dalam sengketa ini adalah:

- a. Perorangan warga negara Indonesia calon anggota DPD peserta pemilu
- b. Pasangan calon Presiden Wakil Presiden peserta pemilu Presiden Wakil Presiden

commit to user

c. Partai politik peserta pemilu.

Selanjutnya, sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan MK bertambah yakni mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Pemohon adalah pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dalam pemilukada daerah tertentu, yang memandang berbeda soal penetapan KPUD dalam hal hasil perolehan suara kepala daerah sehingga mempengaruhi hasil pemilukada.

e) Memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (selanjutnya disebut *impeachment*).

Dalam sistem presidensial, pada dasarnya presiden tidak dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya habis, ini dikarenakan presiden dipilih langsung oleh rakyat. Namun, sesuai dengan prinsip *supremacy of law* dan *equality before law*, presiden dapat saja diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan dalam UUD. Tetapi proses pemberhentian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Hal ini berarti, sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan seorang presiden bersalah, presiden tidak bisa diberhentikan. Pengadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah MK.

Dalam hal ini yang dapat mengajukan ke MK adalah Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam pengambilan sikap tentang adanya pendapat semacam ini melalui proses pengambilan keputusan di DPR yaitu melalui dukungan $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) jumlah seluruh anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) anggota DPR. Dalam menjalankan kewenangan dan kewajiban sebagaimana di atas, putusan MK bersifat final dan mengikat, tanpa ada upaya hukum berikutnya. Putusan MK berlaku mengikat sejak dibacakan dalam sidang pembacaan putusan

Dengan demikian, perkara-perkara ketatanegaraan lainnya, seperti pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, dan *impeachment*

DPRD terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, tidak termasuk dalam kewenangan MK, melainkan menjadi kewenangan MA, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Abdul Mukhtie Fadjar, 2006:120).

d. Pelaksanaan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi

Pelaksanaan kewenangan konstitusional MK secara rinci adalah sebagai berikut:

Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945:

- a) Diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 60 UU MK dan telah dilengkapi dengan PMK Nomor 06/PMK/2005;
- b) Subyek hukum yang dapat menjadi pemohon adalah: i) perorangan WNI, termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang; iii) badan hukum publik atau privat; atau iv) lembaga negara, yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan, yaitu hak/ kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
- c) Obyek permohonan adalah konstitusionalitas sebuah undang-undang yang meliputi pengujian secara formil, yaitu pengujian mengenai apakah pembentukan dan bentuk undang-undang sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945, dan pengujian secara materiil, yaitu pengujian mengenai apakah materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945; (Abdul Mukhtie Fadjar, 2006:120-121).

Dalam kurun waktu dua tahun usia MK telah dilakukan pengujian tidak kurang dari 65 undang-undang, dengan putusan ada yang dikabulkan seluruhnya, dikabulkan sebagian, tidak diterima, dan ada yang ditolak.

e. Asas-Asas Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

Menurut mantan Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan, asas-asas dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi itu ialah sebagai berikut:

- a) Persidangan Terbuka untuk Umum
Pasal 40 ayat (1) UU MK menentukan secara khusus bahwa sidang MK terbuka untuk umum, kecuali Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH). Keterbukaan sidang ini merupakan salah satu bentuk *social control* dan juga bentuk akuntabilitas hakim.

- b) Independen dan Imparsial
Independensi atau kemandirian tersebut sangat berkaitan erat dengan sikap imparial atau tidak memihak hakim baik dalam pemeriksaan maupun dalam pengambilan keputusan.
- c) Peradilan Secara Cepat, Sederhana, dan Murah
Pasal 4 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Penjelasan atas ayat (2) tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan sederhana adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan acara yang efisien dan efektif. Biaya perkara yang dibebankan pada pemohon atau termohon tidak dikenal dalam acara MK. Semua biaya yang menyangkut persidangan di MK dibebankan pada biaya negara.
- d) Hak untuk Didengar Secara Seimbang (*Audi et Alteram Partem*)
Dalam perkara yang diperiksa dan diadili di peradilan biasa, baik penggugat maupun tergugat, atau penuntut umum maupun terdakwa mempunyai hak yang sama untuk didengar keterangannya secara berimbang dan masing-masing pihak mempunyai kesempatan yang sama mengajukan pembuktian untuk mendukung dalil masing-masing.
- e) Hakim Aktif dan Juga Pasif dalam Proses Persidangan
Mekanisme *constitutional control* harus digerakkan pemohon dengan satu permohonan dan dalam hal demikian hakim bersikap pasif dan tidak boleh secara aktif melakukan inisiatif untuk menggerakkan mekanisme MK memeriksa tanpa diajukan dengan satu permohonan.
- f) Ius Curia Novit
Dengan kata lain bahwa pengadilan dianggap mengetahui hukum yang diperlukan untuk menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya sehingga pengadilan tidak boleh menolak perkara karena berpendapat hukumnya tidak jelas (Maruarar Siahaan, 2006:63-78).

f. Hukum Acara Pengujian Undang-Undang

Prosedur pengujian konstiusionalitas undang-undang (Pasal 50 s.d. 60).

Prosedur pengujian konstiusionalitas undang-undang mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a) Undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian/ Wewenang MK (Pasal 50):

Pasal 50 UU MK telah membatasi undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji MK, yaitu undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945; menurut Penjelasan Pasal 50 yang dimaksud “setelah perubahan UUD 1945” adalah setelah Perubahan Pertama, yaitu tanggal 19 Oktober 1999.

commit to user

Namun setelah diucapkannya Putusan Perkara No. 066/PUU-II/2004 pada tanggal 12 April 2005, MK berwenang menguji semua undang-undang yang dimohonkan ke MK.

b) Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon [Pasal 51 ayat (1) UUMK]:

Pasal 51 ayat (1) UUMK telah menentukan tentang siapa subyek hukum yang memiliki *legal standing* untuk dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yaitu: 1) perorangan warga negara Indonesia (WNI) termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; atau 2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI; atau 3) badan hukum publik atau privat; atau 4) lembaga negara, yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya (menurut Penjelasan, “hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945”) dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap dirugikan tersebut dalam permohonannya [Pasal 51 ayat (2) UUMK].

c) Jenis pengujian undang-undang: Ada 2 (dua) jenis pengujian undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian, yaitu:

- 1) Pengujian formal (*formele toetsings*), yaitu pengujian mengenai apakah pembentukan sebuah undang-undang tidak memenuhi ketentuan UUD 1945;
- 2) Pengujian materiil (*materiele toetsings*), yaitu pengujian apakah materi muatan dalam pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang (termasuk Penjasannya) bertentangan dengan UUD 1945 (Pasal 51 ayat 3 huruf b).

Pemohon harus menguraikan dengan jelas tentang jenis pengujian undang-undang yang dimohonkan; jika pengujian formal yang dimohonkan, petitumnya menyebut keseluruhan undang-undang yang dimohonkan pengujian dibatalkan, tetapi jika yang dimohonkan pengujian materiil, maka hanya pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap

bertentangan dengan pasal-pasal tertentu UUD 1945 yang dalam petitem dimohonkan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, harus diuraikan dengan jelas pula *posita* atau alasan/ argumentasi hukumnya.

d) Proses pengujian:

- 1) Permohonan yang telah diregistrasi dalam BRPK disampaikan kepada DPR dan Presiden dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja diregistrasi (Pasal 52). Mengapa disampaikan kepada DPR dan Presiden, karena menurut UUD 1945, DPR dan Presiden adalah pembentuk undang-undang yang perlu mengetahui bahwa undang-undang bentukannya sedang diuji di MK dan perlu didengar keterangannya (Pasal 54), tetapi tidak berstatus sebagai Termohon.
- 2) MK juga memberitahu MA tentang adanya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah permohonan diregistrasi dalam BRPK (Pasal 53), karena ada kemungkinan undang-undang yang sedang diuji tersebut adalah undang-undang yang menjadi batu uji sebuah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dimohonkan pengujian di MA [*vide* Pasal 24A ayat (1) UUD 1945];
- 3) Selain DPR dan Presiden (Pemerintah), MPR juga dapat didengar keterangannya terutama terkait dengan risalah rapat mengenai maksud perubahan pasal dalam UUD. Keterangan MPR, DPR, dan Presiden berupa keterangan tertulis dan lisan, serta dapat dilengkapi alat bukti tulis/surat dan keterangan saksi dan ahli (Pasal 54 UU MK);
- 4) dalam praktek juga dapat didengar keterangan pihak terkait (*ad informandum*) dan bahkan pihak terkait tersebut juga dapat mengajukan saksi dan ahli;
- 5) Pemohon, DPR, Pemerintah, dan pihak terkait juga diberi kesempatan mengajukan kesimpulan akhir.

e) Putusan:

- 1) Amar putusan terhadap permohonan yang tidak memenuhi syarat kewenangan MK dan *legal standing* menyatakan “permohonan tidak dapat diterima (*niet onvanvankelijk verklaard*)” [Pasal 56 ayat (1) UUMK].
- 2) Amar putusan terhadap permohonan yang beralasan menyatakan “permohonan dikabulkan” [Pasal 56 ayat (2) UUMK], dan MK menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan UUD 1945 [Pasal 56 ayat (3) UUMK], serta menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (1) UUMK].
- 3) Amar putusan terhadap permohonan pengujian formal yang terbukti pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 menyatakan “permohonan dikabulkan [Pasal 56 ayat (4) UUMK]” dan menyatakan bahwa undang-undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (2) UUMK].
- 4) Amar putusan terhadap permohonan pengujian undang-undang yang baik pembentukan (uji formal) maupun materi muatannya (uji materiil) yang tidak terbukti bertentangan dengan UUD 1945 menyatakan “permohonan ditolak [Pasal 56 ayat (5) UUMK]”.
- 5) Putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak putusan diucapkan [Pasal 57 ayat (3) UUMK].
- 6) Putusan MK mengenai pengujian konstusionalitas undang-undang disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden, dan MA (Pasal 59 UUMK).

f) Lain-lain:

- 1) Undang-undang yang sedang diuji oleh MK tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 (Pasal 58 UUMK), jadi dalam hal ini tidak dikenal putusan sela. *commit to user*

- 2) Berlaku asas “*nebis in idem*”, yaitu bahwa materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali (Pasal 60 UUMK).

3. Tinjauan Umum Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*)

a. Pengertian Pengujian Undang-Undang

Judicial Review pada prinsipnya merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif ataupun yudikatif. Pemberian kewenangan kepada hakim sebagai penerapan prinsip *check and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (yang dipercaya dapat lebih menjamin perwujudan gagasan demokrasi dan cita negara hukum- *rechstaat* ataupun *rule of law*). Jika pengujian tidak dilakukan oleh hakim tetapi oleh lembaga parlemen maka disebut dengan istilah *legislative review*. Pengujian oleh hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif (*legislative act*) dan cabang kekuasaan eksekutif (*executive act*) merupakan konsekuensi dianutnya prinsip *check and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Sedangkan dalam sistem pembagian kekuasaan (*distribution or division of power*) yang tidak mengidealkan prinsip *check and balances* dimana kewenangan untuk melakukan pengujian semacam itu berada di tangan lembaga yang membuat aturan itu sendiri.

Dari beberapa buku yang saya baca, tidak ada secara detail mendefinisikan tentang pengujian undang-undang (*judicial review*). Namun yang banyak dibahas ialah mengenai peristilahannya. Karena masih diperdebatkan dan menuai pro-kontra mengenai istilah yang sebaiknya dipakai, yaitu antara istilah pengujian konstitusional (*constitutional review*) dan hak uji (*judicial review*). Meskipun di Indonesia, istilah yang digunakan yaitu pengujian undang-undang (*judicial review*).

Judicial review lebih luas dari dari *constitutional review* karena objek yang diujinya tidak hanya mengenai produk hukum berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan. Tetapi, *judicial review* dapat pula mencakup pengertian yang lebih sempit, karena subjek yang mengujinya hanya

hakim atau lembaga judicial, sedangkan *constitutional review* bisa lebih luas tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar suatu negara (Jimly Asshiddiqie, 2005:4).

Istilah *judicial review* jelas tidak sama dengan *constitutional review*, dan berbeda pula dengan pengertian *judicial preview* seperti dalam sistem Perancis. Kalau orang berbicara mengenai hak atau kewenangan untuk menguji, maka baru kita dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji, yang dalam bahasa Belandanya disebut *toetsingsrecht*. Jika hak uji (*toetsingsrecht*) itu diberikan kepada hakim, maka namanya *judicial review* atau review oleh lembaga peradilan. Jika kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga legislatif, maka namanya bukan *judicial review* melainkan *legislative review*. Jika yang melakukan pengujian itu adalah pemerintah, maka namanya tidak lain dari *executive review*, bukan '*judicial review*' (Jimly Asshiddiqie, 2005:6).

Dari pendapat Prof. Jimly tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengujian undang-undang yang ada di Indonesia diistilahkan *judicial review*. Karena dilakukan oleh lembaga peradilan, yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman di Indonesia. Sedangkan objek dari pengujiannya ialah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Pengertian dari hak menguji lebih banyak ditemukan. Meskipun dalam hal ini hak menguji itu kemudian dibedakan menjadi hak menguji materiil dan hak menguji formil, dengan pengertian masing-masing. Istilah hak menguji (*toetsingsrecht*) dan *judicial review* terlebih dahulu dikemukakan untuk menghindari silang pendapat yang berkaitan dengan penggunaan kedua istilah ini. Istilah *toetsingsrecht* berasal dari bahasa Belanda, yang berarti hak menguji, sedangkan *judicial review* berasal dari bahasa Inggris, yang berarti peninjauan oleh lembaga peradilan. Pada dasarnya, kedua istilah ini mengandung arti yang sama, yaitu kewenangan untuk menguji atau meninjau.

Sedangkan pada literatur lain, arti hak menguji (*judicial review*) adalah hak untuk menguji apakah suatu peraturan perundangan itu bertentangan dengan peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi (Muh. Ridhwan Indra, 1987:133).

Walaupun terdapat perbedaan-perbedaan istilah tetapi maksud dan tujuannya adalah sama yaitu kekuasaan untuk menguji suatu ketentuan undang-undang apakah bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi. Serta adanya perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan penghargaan terhadap konstitusi sebagai norma dasar.

Baik di dalam kepustakaan maupun dalam praktek dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu:

1. hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*)
2. hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*)

Yang dimaksud dengan hak menguji formal ini adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/ diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Sedang, hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu (Sri Soemantri, 1982:5-8).

Sebagaimana pula pengertian dari Sri Soemantri di atas yang kemudian dikemukakan oleh Suropto dalam suatu tulisannya di artikel internet. Berdasarkan arti dari hak menguji formal dan hak menguji material tersebut, maka dapat diartikan bahwa :

- a) hak menguji merupakan kewenangan untuk menilai peraturan perundang-undangan terhadap UUD.
- b) hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh hakim, tapi juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain hak menguji yang dimiliki hakim, juga terdapat hak menguji yang dimiliki legislatif dan hak menguji yang dimiliki eksekutif (Suropto, http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=116&id=518&option=com_content&task=view). *commit to user*

b. Model Utama Pengujian Undang-Undang

Sampai dengan sekarang, setidaknya sudah lebih dari 100-an negara di dunia yang telah mengadopsikan sistem pengujian konstiusional (*constitutional review*), 78 negara diantaranya membentuk lembaga khusus untuk menjalankan fungsi pengujian itu. Sementara di negara-negara lainnya dilakukan oleh Mahkamah Agung yang sudah ada sejak sebelumnya. Dari beberapa model pengujian yang ada di dunia terdapat tiga model yang dapat disebut paling penting yaitu Model Amerika Serikat (*Supreme Court*), Model Austria (*Bunderverfassungsgerichtshof*), dan Model Perancis (*Coensil Constitutionnel*). Berikut penjabaran masing-masing model tersebut:

a) Model Amerika Serikat

Model "*Judicial Review*" menurut tradisi Amerika Serikat didasarkan atas pengalaman Mahkamah Agung Amerika Serikat memutus perkara Marbury versus Madison pada tahun 1803. Dalam model ini, pengujian konstiusionalitas (*constitutional review*) dilakukan sepenuhnya oleh Mahkamah Agung dengan status sebagai *the Guardian of the Constitution*. Karena itu, penerapan sistem '*judicial review*' atau '*constitutional review*' itu tidak memerlukan lembaga baru, melainkan cukup dikaitkan dengan fungsi Mahkamah Agung yang sudah ada.

b) Model Austria

Proses pengujian konstiusionalitas dalam model ini dikehendaki adanya pengadilan konstitusi yang berdiri sendiri dengan hakim-hakimnya yang mempunyai keahlian khusus di bidang ini. Lembaga Mahkamah Konstitusi ini dibentuk sebagai satu-satunya organ yang berwenang menjalankan '*constitutional review*' dengan kedudukan yang tersendiri di luar Mahkamah Konstitusi dan di luar lembaga-lembaga dalam cabang-cabang kekuasaan lainnya yang menjalankan otoritas politik.

Model inilah yang dianut oleh Indonesia, dengan membentuk lembaga baru dalam rangka menjalankan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Di kebanyakan negara dengan sistem hukum *civil law* memang menggunakan model ini dengan berlandaskan pada *centralized system*.

c) Model Perancis

UUD Perancis tahun 1958 menentukan adanya lembaga baru yang disebut ‘*Conseil Constitutinnel*’, melengkapi lembaga peradilan tertinggi di bidang hukum administrasi yang sudah ada sejak sebelumnya, yaitu “*Conseil d’Etat*”. Sejak dibentuk, lembaga inilah yang sering dikaitkan dengan ‘Mahkamah Konstitusi’ Perancis, meskipun sebutannya adalah ‘dewan’ (*conseil*), bukan ‘mahkamah’ (*cour*) (Jimly Asshiddiqie, 2005:93-147).

4. Tinjauan Umum Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

b. Pengertian Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Pengertian legal standing menurut *Black’s Law Dictionary* adalah :

“*A Party’s right to make legal claim or seek judicial enforcement of a duty or right*” (Henry Campbell Black, 1999 : 1413).

Dalam Pasal 51 ayat (1) diatur bahwa Pemohon pengujian undang-undang adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pertanyaannya sekarang adalah apakah hak mengajukan permohonan pengujian atau *legal standing* tersebut dapat dikatakan serupa dengan doktrin konvensional perbuatan melawan hukum di Indonesia yang menganut asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum (*point d’ interest, point d’ action*). Asas ini mengandung pengertian bahwa seseorang atau kelompok dikatakan dapat memiliki standing apabila terdapat kepentingan hukum yang dikaitkan dengan kepentingan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kerugian langsung yang dialami oleh seorang penggugat (*injury in fact*) (Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, 1997 : 2).

Permasalahannya adalah doktrin perbuatan melawan hukum di atas berada dalam lingkup hukum perdata dimana yang diajukan adalah suatu gugatan bukan permohonan seperti halnya dalam pengujian undang-undang. Selain itu hak-hak yang diatur dalam doktrin tersebut lebih banyak pada hak-hak di bidang keperdataan sedangkan hak yang diatur dalam UU No. 24 tahun 2003 adalah hak-

hak dasar seorang warga negara yang tidak terbatas pada hak di bidang keperdataan saja. Sehingga perlu diketahui apa yang dimaksud dengan legal standing secara umum dan legal standing dalam Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Intinya *legal standing* (kedudukan hukum) adalah penentu apakah seseorang yang berperkara merupakan subyek hukum yang telah memenuhi syarat menurut undang-undang untuk mengajukan perkara di muka pengadilan dalam perkara sebagaimana undang-undang tersebut mengatur.

Landasan teori yang dapat diaplikasikan mengenai legal standing dalam pengujian undang-undang (*Judicial Review*) terhadap UUD Tahun 1945, yaitu ketika suatu Undang-Undang yang dipahami selaku produk politik karena di desain, dirancang oleh *body politics*, seperti halnya dengan DPR dan Presiden, maka kadangkala dalam undang-undang terdapat kepentingan para politisi (*de wetgevers*) di kala proses pembentukan undang-undang yang bertentangan dengan aspirasi dan kepentingan rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan tertinggi. Undang-undang semacamnya kelak ternyata ditemukan pada muatan substansi undang-undang yang dipandang bertentangan dengan konstitusi (H.M. Laica Marzuki, 2008 : 107).

Prof. Dr. M. Laica Marzuki berpendapat bahwa *legal standing* tidak dapat langsung diterjemahkan menjadi kedudukan hukum, karena menurutnya makna legal standing adalah suatu dasar dari seseorang atau kelompok orang untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang. Menurut beliau dalam rumusan Pasal 51 UU No. 24 tahun 2003 terdapat beberapa anasir, yang pertama adalah hak dan kewenangan konstitusional yaitu hak dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Unsur kedua adalah unsur dirugikan dimana karena dirugikan tersebut maka subyek hukum merasa berkepentingan. Sehingga apabila seorang pemohon tidak dirugikan oleh adanya undang-undang tersebut maka ia dapat dipandang tidak memiliki *legal standing*. Ia juga menambahkan bahwa hal ini sesuai dengan asas yang berlaku universal dalam gugatan di pengadilan yaitu *point d' etre point d' action*, tanpa kepentingan tidak ada suatu tindakan. Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa permohonan pengujian undang-undang

tidak dapat disamakan dengan pengajuan gugatan di pengadilan biasa (Wawancara dengan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Buletin Berita Mahkamah Konstitusi No. 03, 2004, : 32).

Manakala terdapat anggapan (*vermoeden*) bahwasanya suatu undang-undang dipandang bertentangan dengan konstitusi, maka konstitusi mengakomodir semacam *guarantees of the constitutions*, yakni upaya pengujian terhadap undang-undang, lazim disebut *Judicial Review*. Kewenangan pengujian sedemikian diserahkan kepada lembaga peradilan, seperti halnya dengan *supreme court* (USA) dan *Constitutional Court*.

Menurut Teori Piramida Hukum (*Stufen Theorie Des Recht*) dari Hans Kelsen yaitu keseluruhan norma hukum itu tersusun dari atas kebawah dalam bentuk piramida. Hukum yang lebih rendah mendapat pengesahan (legitimasi) dari hukum yang lebih tinggi. Hukum yang tidak sesuai dengan hukum yang lebih tinggi kehilangan keabsahan (validitasnya)nya. Semakin tinggi norma hukum semakin bersifat umum (general) dan semakin abstrak (*abstract*), semakin rendah tingkat suatu hukum, semakin bersifat khusus (*individual*) dan semakin konkrit. Hukum yang paling nyata, paling sesuai dengan kenyataan, terdapat dalam keputusan administrasi negara dan putusan hakim (*vonnis*).

Aristoteles memberikan 4 kontribusi terhadap teori Hukum yaitu:

- a) Kontribusi pertama, adalah mengilhami studi ensiklopedia terhadap keberadaan undang-undang kepada masyarakat dalam bentuk undang-undang dan konstitusi. Doktrin-doktrin Aristoteles tidak hanya meletakkan dasar-dasar bagi teori hukum, tetapi juga kepada filsafat Barat pada umumnya; sifat ganda manusia sebagai bagian dari alam dan sebagai subjek dari alam. Sebagai bagian dari alam semesta, manusia tunduk pada undang-undang pokok dan alam, dan pada saat yang sama manusia mendominasi melalui semangatnya yang memungkinkan untuk berkehendak secara bebas, dan untuk membedakan antara kebaikan dan kejahatan.
- b) Kontribusi kedua bagi filsafat hukum adalah formulasinya terhadap masalah keadilan. Filsafat hukum membedakan keadilan “distributif” dengan keadilan “korektif” yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan “distributif mengacu pada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*). Keadilan jenis ini menitikberatkan pada kenyataan fundamental, dan selalu benar, meskipun selalu dikesampingkan oleh hasrat filsuf hukum untuk membuktikan kebenaran pendidikan politiknya sehingga

cita keadilan secara teoritis tidak dapat memiliki isi tertentu sekaligus sah. Keadilan tersebut untuk hukum positif untuk menjelaskan siapa-siapa yang sederajat dalam hukum, diperlukan prinsip-prinsip etika tertentu. Keadilan “korektif”, pada dasarnya merupakan ukuran teknis dan prinsip-prinsip yang mengatur penerapan hukum. Dalam mengatur relasi-relasi hukum harus ditemukan standar umum untuk memperbaiki pelakunya dan tujuan dari perilaku-perilaku dan objek-objek tersebut harus diukur melalui satu ukuran yang objektif. Hukuman harus memperbaiki kejahatan, ganti rugi harus memulihkan keuntungan yang tidak sah.

- c) Kontribusi ketiga adalah pembedaan antara keadilan menurut hukum dan keadilan menurut alam. Keadilan pertama, mendapatkan kekuasaannya dari apa yang ditetapkannya sebagai hukum, apakah adil atau tidak; Keadilan kedua, mendapatkan kekuasaannya dari apa yang menjadi sifat dasar manusia, yang tidak dibatasi oleh ruang dan waktu. Hal demikian merupakan masalah yang tidak terpecahkan oleh semua filsafat hukum alam.
- d) Kontribusi keempat, adalah definisi hukum, yakni sebagai seperangkat peraturan yang tidak hanya mengikat masyarakat, tetapi juga hakim (Khudzaifah Dimiyati, 2004 : 53-55).

Dari keempat kontribusi terhadap teori hukum yang dapat menjadi kerangka teori bagi penulisan ini adalah kontribusi kedua dan ketiga. Definisi *legal standing* atau kedudukan hukum adalah orang atau pihak yang oleh undang-undang diakui memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan sebagai Pemohon dihadapan Mahkamah Konstitusi (I Dewa Gede Palguna, 2008 : 10).

Namun dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa, tidak semua boleh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon (Maruarar Siahaan, 2006 : 94). Ketentuan ini sejalan dengan ketentuan dalam Hukum Acara Perdata.

Jadi tidak setiap orang yang mempunyai kepentingan dapat mengajukan tuntutan hak semauanya ke pengadilan. Kalau dibiarkan setiap orang mengajukan tuntutan hak, dapat dibayangkan bahwa pengadilan akan kebanjiran tuntutan hak. Untuk mencegah agar setiap orang tidak asal saja mengajukan tuntutan hak ke pengadilan yang akan menyulitkan pengadilan, maka hanya kepentingan yang cukup dan layak serta mempunyai dasar hukum sajalah yang dapat diterima sebagai dasar tuntutan hak. Bahwa suatu tuntutan hak harus mempunyai kepentingan hukum yang cukup merupakan syarat utama untuk dapat diterimanya

tuntutan hak itu oleh pengadilan guna diperiksa (Sudikno Mertokusumo, 2002 : 48-49).

c. Unsur-Unsur Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi bahwa,

“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/ atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu (a) perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU; (c) badan hukum publik atau privat; atau (d) lembaga negara. Sedangkan pada Ayat (2) digariskan, pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).”

Adapun penjelasan Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang ini mengemukakan, yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Merujuk pada Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi akan memetakan beberapa unsur penting dari kedudukan hukum *Legal Standing* pemohon.

- a. Pertama, unsur "hak dan/ atau kewenangan konstitusional". Hak dan kewenangan konstitusional adalah hak dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi sehingga harus merupakan hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini hampir secara aklamasi diterima oleh setiap pemikir hukum.
- b. Kedua, unsur kata "menganggap". Kata ini melahirkan dua jenis arti yang berangkat dari ranah pemikiran yang juga berbeda. Dari sisi gramatikal, kata ini beraliran subyektif. Karena itu, tiap orang yang menganggap dirinya dirugikan merasa berhak mengajukan permohonan oleh perasaan yang dirugikan itu sehingga dapat mengajukan permohonan. Sementara dari penafsiran hukum, kata ini bukan diartikan dalam bingkai subyektivitas, tetapi include di dalamnya keharusan untuk membuktikannya sehingga kata-kata yang lebih tepat adalah "mendalilkan".
- c. Ketiga, unsur kata "dirugikan". Ini unsur penting karena merasa dirugikan, subyek hukum merasa berkepentingan. *zonder belang, het is geen rechtsingang*. Kepentingan ini lahir karena adanya kerugian tadi sehingga ia

harus merupakan kerugian yang telah aktual dan bukan sekadar potensial. Dengan kata lain, kita tidak dapat mengajukan permohonan perkara jika hanya bersandarkan pada adanya peluang untuk dirugikan. Namun, dari hal ini muncul peluang perbedaan pendapat tentang batasan peluang dirugikan. Ada perbedaan dalam memahami manakah yang merupakan kerugian potensial dan manakah yang merupakan kerugian aktual.

- d. Keempat, harus ada causal verband, hubungan sebab akibat yang jelas untuk memperlihatkan hubungan antara keberlakuan Undang-Undang dan kerugian yang pemohon derita (Arifin firmansyah, 2003 : 44).

Kemudian terlepas dari unsur-unsur tersebut diatas ketentuan dari Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi bahwa, pemohon adalah pihak yang menganggap “hak dan/ atau kewenangan” konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, pemohon yang menganggap “hak dan/ atau kewenangan” konstitusionalnya dirugikan maka dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada Mahkamah Konstitusi.

Permasalahan kemudian adalah pada kalimat “dan/ atau”, dimana kalimat ini bermakna komulatif alternatif. Artinya seorang pemohon (pemohon perorangan) apakah dalam kedudukan hukum sebagai pemohon perorangan yang berkualitas sebagai subyek hukum yang haknya dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang, ataukah subyek hukum yang kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang. Hal inilah yang mendasari adanya sebagian dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu permohonan (pemohon perorangan) dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan tidak dapat diterima *NO (Niet Ontvankelijke Verklaard)* yang dikarenakan subyek hukum tidak mampu menguraikan kedudukan hukumnya dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Dari pemaparan diatas dapat dilihat bahwa permasalahan pemenuhan kedudukan hukum merupakan hal yang sangat penting dalam mengantarkan seorang subyek hukum untuk berperkara di Mahkamah Konstitusi.

5. Tinjauan Umum Warga Negara Indonesia

a. Pengertian Umum Warga Negara

Warga Negara adalah rakyat yang menetap di suatu wilayah dan rakyat tertentu dalam hubungannya dengan negara. Dalam hubungan antar warga negara dan negara, warga negara mempunyai kewajiban-kewajiban terhadap negara dan sebaliknya warga negara juga mempunyai hak-hak yang harus diberikan dan dilindungi oleh negara. Dalam hubungan internasional di setiap wilayah Negara selalu ada warga Negara dan orang asing yang semuanya disebut penduduk. Setiap Warga Negara adalah penduduk suatu Negara, sedangkan setiap penduduk belum tentu warga Negara (Kaelan, 2002 : 7).

Kewarganegaraan merupakan bagian dari konsep kewargaan (*citizenship*). Di dalam pengertian ini, warga suatu kota atau kabupaten disebut sebagai warga kota atau warga kabupaten, karena keduanya juga merupakan satuan politik. Dalam otonomi daerah, kewargaan ini menjadi penting, karena masing-masing satuan politik akan memberikan hak (biasanya sosial) yang berbeda-beda bagi warganya. Kewarganegaraan memiliki kemiripan dengan kebangsaan (*nationality*). Yang membedakan adalah hak-hak untuk aktif dalam perpolitikan. Ada kemungkinan untuk memiliki kebangsaan tanpa menjadi seorang warga negara (contoh, secara hukum merupakan subyek suatu negara dan berhak atas perlindungan tanpa memiliki hak berpartisipasi dalam politik). Juga dimungkinkan untuk memiliki hak politik tanpa menjadi anggota bangsa dari suatu negara.

Status kewarganegaraan seseorang akan memberikan konsekuensi yuridis bagi keberadaannya di dalam suatu organisasi kekuasaan yang disebut negara. Konsekuensi itu meliputi bidang Hukum Perdata Internasional, Hukum kekeluargaan, dan Hukum Publik (B. Hestu Cipto Handoyo, 2003:240)

Di bawah teori kontrak sosial, status kewarganegaraan memiliki implikasi hak dan kewajiban. Dalam filosofi kewarganegaraan aktif, seorang warga negara disyaratkan untuk menyumbangkan kemampuannya bagi perbaikan komunitas melalui partisipasi ekonomi, layanan publik, kerja sukarela, dan berbagai kegiatan serupa untuk memperbaiki penghidupan masyarakatnya.

commit to user

Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang dimaksud dengan Warga Negara Indonesia (WNI) adalah:

- a) Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
- b) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- c) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu Warga Negara Asing;
- d) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- e) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- f) Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- g) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- h) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;
- i) Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- j) Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- k) Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;

- l) Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- m) Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

b. Hak dan Kewajiban Warga Negara

Berikut ini adalah beberapa contoh hak dan kewajiban kita sebagai rakyat Indonesia. Setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama satu sama lain tanpa terkecuali. Persamaan antara manusia selalu dijunjung tinggi untuk menghindari berbagai kecemburuan sosial yang dapat memicu berbagai permasalahan di kemudian hari. Namun biasanya bagi yang memiliki banyak uang atau tajir bisa memiliki tambahan hak dan pengurangan kewajiban sebagai warga negara kesatuan republik Indonesia (Kaelan, 2002 : 9-10).

1. Contoh Hak Warga Negara Indonesia

- a) Setiap warga negara berhak mendapatkan perlindungan hukum;
- b) Setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak;
- c) Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di mata hukum dan di dalam pemerintahan;
- d) Setiap warga negara bebas untuk memilih, memeluk dan menjalankan agama dan kepercayaan masing-masing yang dipercayai;
- e) Setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran;
- f) Setiap warga negara berhak mempertahankan wilayah negara kesatuan Indonesia atau nkri dari serangan musuh;
- g) Setiap warga negara memiliki hak sama dalam kemerdekaan berserikat, berkumpul mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan sesuai undang-undang yang berlaku.

2. Contoh Kewajiban Warga Negara Indonesia

- a) Setiap warga negara memiliki kewajiban untuk berperan serta dalam membela, mempertahankan kedaulatan negara Indonesia dari serangan musuh;
- b) Setiap warga negara wajib membayar pajak dan retribusi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemda);
- c) Setiap warga negara wajib mentaati serta menjunjung tinggi dasar negara, hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali, serta dijalankan dengan sebaik-baiknya;
- d) Setiap warga negara berkewajiban taat, tunduk dan patuh terhadap segala hukum yang berlaku di wilayah negara Indonesia;
- e) Setiap warga negara wajib turut serta dalam pembangunan untuk membangun bangsa agar bangsa kita bisa berkembang dan maju ke arah yang lebih baik.

c. Asas-Asas dalam Undang-Undang Kewarganegaraan

Untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar sebagaimana tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 memperhatikan asas-asas kewarganegaraan umum atau universal, yaitu asas *ius sanguinis*, *ius soli*, dan campuran. Adapun asas-asas yang dianut dalam Undang-Undang ini sebagai berikut:

1. Asas *ius sanguinis* (*law of the blood*) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
2. Asas *ius soli* (*law of the soil*) secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.
3. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.

4. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Undang-Undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam Undang-Undang ini merupakan suatu pengecualian. Selain asas tersebut di atas, beberapa asas khusus juga menjadi dasar penyusunan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia,

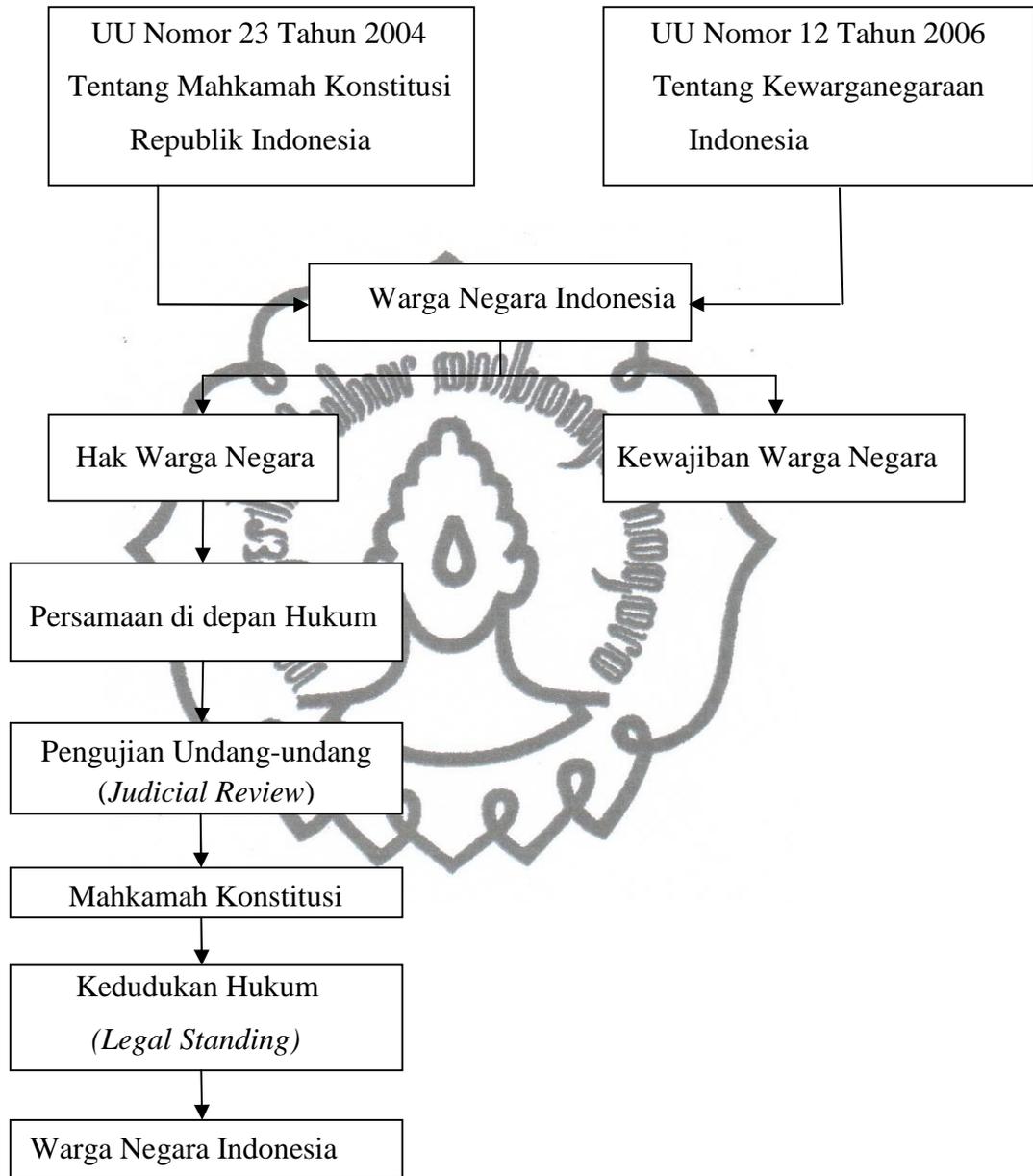
1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.
2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri.
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
4. Asas kebenaran substantif adalah prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
5. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender.
6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas yang dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.
7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.

commit to user

8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.



B. Kerangka Pemikiran



Keterangan :

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 menandai lahirnya Mahkamah Konstitusi sekaligus semakin mempertegas eksistensi Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Dengan keluarnya UU ini, Negara Indonesia berusaha untuk mewujudkan supremasi hukum dan mencapai sebuah negara hukum seperti yang telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ada berbagai kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam UU itu. Salah satunya yang paling terkenal adalah dalam hal pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*). Sedangkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan dibuat sebagai sebuah kepastian hukum tentang batasan dan pengertian Warga Negara Indonesia. Di dalamnya terkandung segala hal yang terkait Warga Negara Indonesia itu sendiri, baik hak warga negara, kewajiban, dan lain sebagainya.

Kedua UU di atas sama-sama menyinggung tentang Warga Negara, terutama kaitannya dengan hak warga negara dalam memperoleh persamaan di depan hukum. Salah satu hak itu adalah yang telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2004, yaitu hak mengajukan pengujian UU. Hak ini di latar belakang kemungkinan terjadinya pelanggaran hak konstitusional seorang warga negara atas berlakunya suatu Undang-Undang.

Dalam proses pengajuannya, UU Nomor 23 Tahun 2004 telah mengatur siapa saja yang boleh mengajukan *judicial review*. Hal ini dipertegas dalam Pasal 51 UU ini, dan salah satu yang diberi kewenangan mengajukan *judicial review* adalah warga negara Indonesia. Hal ini bertujuan untuk menjaga kredibilitas dan martabat Mahkamah Konstitusi itu sendiri dalam pelaksanaan tugasnya, sehingga ada batasan dalam penanganan perkara yang diajukan. Oleh karena itulah, menjadi sebuah masalah yang menarik terkait apa hakekat dan tujuan UU memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Warga Negara Indonesia dalam hak nya untuk mengajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Warga Negara Indonesia sebagai Subjek Pemohon dalam Pengajuan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi

Warga Negara Indonesia (WNI) adalah subjek utama yang menjadi titik berat terselenggaranya pengujian undang-undang. Dalam prinsip negara demokrasi yang dianut oleh Negara Indonesia, telah jelas tersirat adanya nilai bahwa warga negara memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan harus bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka disediakanlah berbagai macam sarana bagi rakyat untuk ikut andil secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemilu merupakan salah satu sarana terpenting dalam pewujudan demokrasi pemerintahan yang ingin dicapai bangsa ini. Selain itu, sarana lain yang tidak kalah pentingnya yang diberikan oleh konstitusi kita adalah pengujian undang-undang.

Undang-undang sebagai peraturan hukum mengikat yang dibuat oleh pejabat berwenang/pemerintah adalah sorotan utama dalam proses pengajuan pengujian undang-undang (*judicial review*). Konstitusi mengamanatkan keistimewaan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) untuk ikut mengawasi berlakunya sebuah undang-undang (UU) yang dibuat oleh pemerintah. Melalui *judicial review*, jelas memberikan pemahaman tentang adanya perlindungan hukum bagi WNI di depan hukum terlebih atas pelanggaran yang muncul dari penerapan suatu UU. Apabila dalam penerapannya, UU tersebut dirasa melanggar hak-hak konstitusional WNI maka WNI diberikan jalan keluar untuk mengadukannya ke MK melalui *judicial review*. WNI merupakan salah satu subyek pemohon dari 4 subyek yang diatur dalam UU yang diperbolehkan untuk mengajukan *judicial review* di MK.

Hal yang perlu diingat bahwa dalam pengajuan *judicial review*, WNI sebagai subyek pemohon harus mampu menguraikan dalam permohonannya mengenai hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan. Seperti telah diuraikan sebelumnya, kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar *legal standing*

dalam mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi. Pengertian *Legal Standing* dalam hukum acara pengujian Undang-Undang pada Mahkamah Konstitusi adalah kemampuan subyek hukum untuk memenuhi persyaratan menurut Undang-Undang untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi. Syarat yang harus dipenuhi pemohon agar memiliki *Legal Standing* adalah :

1. Kualifikasi pemohon sebagaimana ditentukan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (syarat formal), yaitu sebagai Perorangan Warga Negara Indonesia; Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sepanjang Masih Hidup Dan Sesuai Dengan Perkembangan Masyarakat Dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Yang Diatur Dalam Undang-Undang; Badan Hukum Publik Atau Privat; atau Lembaga Negara;
2. Terdapat hak dan/ atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang (syarat materiil).

Kerugian konstitusional terjadi apabila hak-hak yang dijamin oleh Undang-Undang dasar 1945 tersebut ternyata dikurangi, dibatasi atau menjadi tidak dapat diwujudkan sebagaimana mestinya. Hakim Mahkamah Konstitusi memberikan lima syarat terhadap pengertian kerugian konstitusional, yaitu :

1. Adanya hak dan/ atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang dasar 1945 ;
2. Hak dan/ atau kewenangan tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian ;
3. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi ;
4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya pemohon maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi (Ahmad Syahrizal, 2006 : 266).

Dengan persyaratan tersebut, WNI harus terlebih dahulu menguraikan hak-hak konstitusionalnya yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945. Hak konstitusional adalah hak yang diatur dalam Undang-Undang dasar 1945. Tanpa menyebutkan dan menguraikan hak-hak konstitusional WNI, maka unsur kerugian konstitusional tidak akan terpenuhi, yang menyebabkan pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*Legal Standing*).

Selanjutnya WNI harus menguraikan bahwa hak dan atau kewenangan konstitusionalnya tersebut dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang. WNI sebelum mengajukan permohonan juga memastikan bahwa terhadap kerugian konstitusionalnya memang tidak ada upaya hukum lain yang bisa ditempuh kecuali dengan permohonan (*constitutional review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Pemohon juga diharapkan dapat memahami resiko dibalik pembuatan Undang-Undang dan bagian atau Pasal yang dimohonkannya, untuk dapat merumuskan secara lebih baik akan kerugian konstitusional yang dialaminya. Kerugian yang dialami WNI harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau sudah eksis.

Namun demikian, apabila kerugian tersebut belum terjadi, akan tetapi dengan suatu penalaran yang wajar dapat diperkirakan kerugian konstitusional tersebut potensial akan terjadi, maka hal itu juga dapat diterima. Didalam merumuskan permohonan, setelah menguraikan adanya hak konstitusional yang diberikan dan kerugian yang dialami, wajib diperhatikan bahwa antara keduanya mutlak harus ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) mungkin saja terjadi, WNI memang benar memiliki hak dan atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang dasar 1945 dan pemohon juga mengalami kerugian, namun kerugian tersebut tidak ada hubungan sebab-akibat dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan, sehingga permohonannya tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

Melalui pemaparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemberian legal standing kepada WNI yang diamanatkan oleh undang-undang itu mempunyai tujuan yang jelas. Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan sebagai salah satu keberhasilan kaum reformis dalam mereformasi hukum di Indonesia. Dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi ini diharapkan dapat terwujudnya

penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. Pemberian *legal standing* kepada Warga Negara Indonesia dapat dirumuskan memiliki maksud, antara lain :

1. Perlindungan Negara Terhadap Warga Negaranya

Konstitusi menjamin hak setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama di muka hukum, termasuk hak untuk mengakses keadilan melalui pemberian bantuan hukum. Meskipun demikian peradilan yang sangat birokratis, mahal, rumit (prosedural), sifatnya yang *isoterik* (hanya dapat dipahami kalangan orang hukum), menyebabkan tidak semua orang mendapatkan akses dan perlakuan yang sama pada saat berurusan dengan hukum. Problem dasar yang muncul adalah tidak adanya perluasan akses yang sama bagi setiap warganegara untuk mendapatkan perlakuan yang sama dimuka hukum, meskipun doktrinnya keadilan harus dapat diakses oleh semua warga negara tanpa terkecuali (*justice for all/accessible to all*).

Kenyataannya bahwa secara konstitusional negara indonesia menganut prinsip negara hukum dinamis atau *welfare state* maka dengan sendirinya tugas pemerintah Indonesia begitu luas. Pemerintah wajib berusaha memberi perlindungan kepada masyarakat baik dibidang politik maupun bidang ekonominya. Dan untuk itu pemerintah mendapat *freies Ermessen*, atau kewenangan untuk turut campur dalam berbagai kegiatan sosial guna membangun kesejahteraan sosial seperti melakukan pengaturan dalam kegiatan masyarakat dengan memberi izin, lisensi, dispensasi, dan lain-lain atau melakukan pencabutan atas hak-hak warga negara tertentu karena diperlukan oleh umum.

Pemberian *legal standing* kepada warga negara adalah merupakan upaya menjaga kemungkinan terjadinya pelanggaran atas hak-hak warga negara yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan tugas sosialnya terutama dalam perundang-undangan. Melalui pembentukan Mahkamah Konstitusi ini, merupakan salah satu wujud perhatian Negara kepada Warga Negaranya melalui sarana pengaduan atas pelanggaran hak-hak konstitusionalnya yang dilanggar undang-undang. Negara memberikan kesempatan bagi Warga Negaranya untuk mengadukan segala bentuk kerugian dalam hukum yang dideritanya, melalui mekanisme *judicial review*. *commit to user*

Mahkamah Konstitusi juga didaulat sebagai lembaga peradilan yang murah bagi warga negara. Dengan birokrasi yang tidak berbelit-belit tanpa mengesampingkan esensi dari pengajuan *judicial review* itu sendiri. Melalui Mahkamah Konstitusi pula, warga negara berusaha mewujudkan sebuah perlindungan hukum atas segala bentuk hak-hak konstitusionalnya.

2. Sebagai Sarana Kontrol Warga Negara Terhadap Kinerja Pemerintah

Pada prinsipnya, mekanisme kontrol kepada pemerintah merupakan tindak lanjut dari prinsip *Checks and Balances*. Prinsip ini pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu pada Abad Pertengahan atau yang sering dikenal dengan abad pencerahan (*enlightenment* atau *aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi kedalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (*US Constitution 1789*).

Berdasarkan ide ini, suatu negara dikatakan memiliki sistem *checks and balances* yang efektif jika tidak ada satupun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang lainnya (*A government is said to have an effective system of checks and balances if no one branch of government holds total power, and can be overridden by another*).

Secara etimologis, *checks and balances* memiliki dua suku kata, yakni *checks* dan *balances*. Komponen pertama mengandung arti adanya hak untuk ikut memeriksa / menilai / mengawasi / mencari informasi dan konfirmasi terhadap suatu keadaan (*the right to check*); sedangkan komponen kedua merujuk pada alat untuk mencari keseimbangan (*the means to actively balance out imbalances*). Instrumen ini dinilai sangat penting mengingat secara alamiah manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan, dan manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*).

Secara tersirat dapat ditangkap bahwa esensi pokok dari prinsip *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, inti

gagasan demokrasi konstitusional adalah menciptakan keseimbangan dalam interaksi sosial politik. Namun, upaya menciptakan keseimbangan tersebut tidak dilakukan dengan melemahkan fungsi, mengurangi independensi, atau atau mengkooptasi kewenangan lembaga lain yang justru akan mengganggu kinerja lembaga yang bersangkutan.

Dengan demikian, *checks and balances* sesungguhnya bukanlah tujuan dari penyelenggaraan entitas politik bernama negara (*nation-state*). Konsep ini lebih merupakan elemen pemerintahan demokratis untuk mewujudkan cita-cita besar membangun sosok pemerintahan yang demokratis (*democratic and egalitarian*), bersih dan kuat (*good and strong*), serta mendorong perwujudan *good society*, melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan dalam negara.

Berawal dari pemahaman di atas, maka *check and balances* juga dapat diaplikasikan sebagai sebuah mekanisme kontrol dari warga negara terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Sebuah sistem pemerintahan yang baik, antara lain ditandai adanya mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan. *Check and balances* memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindarkan tindakan-tindakan hegemoni, tirani, dan sentralisasi kekuasaan, untuk menjaga agar tidak terjadi tumpang tindih antar kewenangan yang ada.

Mengacu pada prinsip itu, maka sesungguhnya warga negara pada hakikatnya juga diberikan kesempatan melakukan *check and balances* terhadap pemerintahan melalui *judicial review*. Undang-undang sebagai produk hukum dari pemerintah, tidak pernah luput dari kekeliruan. Sehingga melalui pemberian *legal standing* ini, Warga Negara Indonesia diberikan kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan negara. Warga negara berhak menilai apakah undang-undang yang dikeluarkan pemerintah itu bertentangan atau tidak, minimal dengan kepentingan warga negara.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih

Berbicara tentang pemerintahan yang bersih maka tentunya sebenarnya merupakan suatu akibat dari *commit to user* yang dijalankan dengan baik. Atau

dengan kata lain, pemerintahan yang bersih bisa terwujud jika aktifitas atau penyelenggaraan pemerintahan itu dijalankan dengan baik. Berdasarkan pendapat Plato ini, maka penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan pemerintahan akan terlihat dari hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum. Dalam bidang administrasi negara sendiri, sebagai pedoman pelaksana dari suatu aktifitas pemerintahan agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik maka telah dirumuskan beberapa asas-asas umum pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaran Negara yang Bersih dan Bebas KKN pasal 3 antara lain :

a) Asas Kepastian Hukum

Merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. *Judicial review* merupakan salah satu jalan untuk mencapai suatu kepastian hukum. Dengan asas ini, warga negara berusaha memperoleh suatu keadaan yang sesuai dimata hukum, tanpa mengesampingkan hak-haknya. Undang-undang sebagai produk hukum tentu tidak lepas dari kesalahan. Tetapi kesalahan yang timbul tidak boleh mengurangi tujuan dari undang-undang itu sendiri, sehingga kepastian hukum dapat tercapai.

b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keselarasan, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaran Negara. Asas tertib penyelenggaraan negara menjadi landasan bagi masing-masing organ pemerintah untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga dapat tercapai tatanan penyelenggaraan negara yang sehat.

c) Asas Kepentingan Umum

Merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Pemberian *legal standing*

dalam pengajuan *judicial review* merupakan sarana pemerintah untuk mengakomodasi kepentingan umum. Karena dengan adanya *judicial review*, pemerintah jadi lebih mengerti keinginan warga negaranya terutama dalam hal pemberlakuan undang-undang. Sehingga apabila ada kepentingan warga negara yang dirasa dirugikan dengan pemberlakuan undang-undang yang bersangkutan, dapat diupayakan usaha lain untuk menyikapinya baik dengan pembatalan undang-undang tersebut maupun dengan penundaan pemberlakuannya.

d) Asas Keterbukaan

Merupakan asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Melalui Mahkamah Konstitusi, warga negara disajikan sebuah peradilan yang terbuka dan dapat diakses sewaktu-waktu. Sehingga dengan asas ini, akan semakin memperkecil adanya manipulasi pengadilan yang selama ini ditakutkan oleh warga negara.

e) Asas Proporsionalitas

Merupakan asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. Dengan pemberlakuan asas ini, menuntut adanya keseimbangan hak dan kewajiban baik dari negara maupun warga negaranya. Masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipilah-pilah sehingga penyelenggaraan negara dapat berjalan sebagaimana mestinya. Melalui hak pengajuan *judicial review*, secara tidak langsung akan dapat mengontrol hak penyelenggara pemerintah yang tidak seharusnya dicantumkan dalam pembuatan undang-undang. Tidak dapat dipungkiri, sekarang ini undang-undang kerap sekali dituding sebagai produk politik yang di dalamnya terkandung banyak kepentingan politik segelintir orang. Melalui *judicial review* pulalah dapat diketahui hak-hak warga negara yang harus dikorbankan demi kepentingan negara. Karena kita mengetahui bersama, keputusan dari *judicial review* tidak hanya keputusan mengabulkan gugatan. Mahkamah

Konstitusi juga dapat mengeluarkan keputusan untuk menggugurkan pengajuan *judicial review*, karena ketentuan undang-undang.

f) Asas Profesionalitas

Merupakan asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas ini menjadi sebuah acuan dan patokan bagi Mahkamah Konstitusi untuk dapat menyelenggarakan *judicial review* secara professional tanpa dipengaruhi oleh hal-hal teknis dan non teknis yang dapat menodai keprofesionalitasan penyelenggaraan *judicial review*.

g) Asas Akuntabilitas

Merupakan asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitu juga Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan *judicial review*, selalu diakiri dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang tertulis dan mempunyai legalitas yang jelas sehingga dapat diakses oleh warga negara sebagai jawaban atas kepastian hukum yang dicari melalui pengajuan *judicial review*.

Melalui paparan asas-asas di atas maka jelaslah bahwa penilaian mengenai pemerintahan yang baik dapat dilihat dari faktor yang menyeluruh yang terikat dengan berlakunya asas-asas tersebut. Negara harus mampu mengaplikasikan dan mewujudkan asas-asas di atas secara menyeluruh dan berkesinambungan. Dalam hal pengajuan *judicial review*, tentu juga tidak dapat dikesampingkan dari asas-asas tersebut.

Sistem pemerintahan yang baik meniscayakan adanya penyelenggaraan negara yang bersih, transparan dan partisipatif melalui partisipasi aktif dari warga negara. Sehingga apabila dalam penyelenggaraan negara itu berfokus pada rakyat, maka akan tercipta tatanan pemerintahan yang bersih. Salah satu cara mengakomodasi tujuan itu, tentunya dengan diberikannya kesempatan kepada warga negara untuk menggugat undang-undang yang dibuat oleh

commit to user

pemerintah. Karena pada akhirnya, pemberlakuan undang-undang itu juga bagi warga negara itu sendiri.

4. Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

Perlindungan terhadap penegakan Hak Asasi Manusia merupakan hal yang sangat esensial terhadap tingkat peradaban sebuah negara. Pasalnya, pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia akan sangat rentan sekali menimbulkan reaksi baik secara internal maupun eksternal terhadap keberlangsungan proses ketatanegaraan. Hal ini tak lain adalah bahwa Problematika HAM adalah universal. Artinya, keberadaannya mendapatkan apresiasi seluruh manusia di dunia, salah satu indikasinya adalah adanya deklarasi universal Hak Asasi Manusia.

Demikian halnya di Indonesia, wujud adanya konstitusionalisme Hak Asasi Manusia adalah keberpihakan negara Indonesia akan pengakuan Hak Asasi Manusia rakyatnya. Konstitusionalisme HAM ini dimaksudkan akan menjamin perlindungan HAM rakyat Indonesia dengan menerapkannya pada hukum positif di Indonesia. Sementara itu, bangsa Indonesia termasuk penganut *civil law system*, sehingga secara tertulis pengaturan tersebut disebutkan dengan sistematis di dalam konstitusi. Padahal selain dalam bentuknya yang tertulis, konstitusi-konstitusi modern di dunia, ditandai salah satunya oleh penegasan atau pengaturan jaminan perlindungan Hak-hak Asasi Manusia. Hal semacam inilah yang secara praktis semestinya sudah menjadi rujukan penegakan secara legal terhadap jaminan penegakan HAM di Indonesia. Bagaimana pun juga, keberpihakan kepada rakyat semestinya sangatlah diunggulkan. Akan tetapi inilah fakta di lapangan yang menunjukkan bahwa justru negaralah yang sangat berpotensi besar terhadap pelanggaran HAM di negeri ini. Belum lagi permasalahan penjaminan perlindungan yang dilakukan oleh negara sangatlah tidak efektif.

Yang menjadi sasaran adalah rakyat. Sedangkan istilah “rakyat” sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah “Pemerintah”. Istilah rakyat pada hakekatnya berarti yang diperintah (the governed, geregeerde). Dengan demikian istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan Istilah-Istilah dalam bahasa asing. Dalam konstalasi ini, memberikan gambaran bahwa

ada indikasi pertentangan antara pemerintah sebagai oknum yang memiliki legalitas untuk membuat kebijakan dan rakyat sebagai objeknya. Inilah yang kemudian berkembang secara meluas bahwa negara sangat andil besar terhadap keberlangsungan sistem ketatanegaraan yang dinamis dan partisipatif terhadap perkembangan sosialnya.

Orientasi kerakyatan yang ditanamkan oleh bangsa ini diimplikasikan di dalam konstitusi yang menyebutkan bahwa negara bertanggung jawab atas penegakan HAM rakyatnya. Inilah yang kemudian perlu ditafsiri secara sistematis terhadap realita yang ada saat ini. Pencantuman negara sebagai penanggung jawab kelangsungan perlindungan HAM adalah dinilai sebagai bentuk keberpihakan negara pada rakyatnya. Secara teoritis gramatis memang menyebutkan demikian. Namun perlu kiranya mengkaitkan dengan nilai praksisnya bahwa realita yang ada saat ini, tanggung jawab yang dibebankan kepada negara, dimaksudkan dapat merealisasikan secara menyeluruh mengingat kapasitas negara sebagai organisasi tertinggi belumlah terlaksana secara efektif.

Perlindungan HAM rakyat Indonesia secara teknis ditetapkan melalui Undang-Undang. Bahkan terdapat porsi besar dalam UUD 1945 . Lagi-lagi yang menjadi kendala adalah teknis di lapangan. Teori yang ada melalui UUD dan UU tersebut tidak bersentuhan secara langsung di masyarakat. Negara melalui beberapa jajaran kabinetnya belumlah bisa dibilang cukup untuk menangani pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia. Justru penempatan posisi negara sebagai pelindung, tidak lagi memperlihatkan kapasitasnya sebagai organisasi terbesar di dalam negara.

Pasal 28I ayat 4 UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Pemahaman atas tanggung jawab semacam ini perlulah kiranya ada kelangsungan. Bukan justru saling tuding. Negara diartikan secara sempit dan cenderung taktis untuk mengartikulasinya. Sehingga asumsi yang muncul berangkat dari pasal 28I ayat 4 ini adalah bahwa yang dimaksud negara adalah pemerintah beserta jajaran-jajarannya. Namun satu hal yang dilupakan bahwa Pemerintah disini hanyalah satu dari beberapa unsur

konstitutif pembentuk negara, yakni di dalam unsur-unsur tersebut masih ada rakyat, wilayah dan kedaulatan. Memang benar apa yang dikatakan G. Moesca bahwa *The many are ruled by the few*, dan itulah yang berkembang secara praktis yang ada. Akan tetapi artikulasi perkataan Moesca ini cenderung berimbas kepada pemahaman-pemahaman yang statis. Seperti halnya penafsiran pemerintah, negara dalam pasal tersebut di atas. Apabila dicermati, benarliah di dalam negara yang heterogen ada sosok pemimpinnya. Namun lagi-lagi pemimpin hanyalah representatif, bukan kemudian menganalogikan negara, pemerintahan itu dengan siapa yang memimpinnya. Bahwa berkali-kali disebutkan mengenai pertanggung jawaban ada pada negara, ini pun tidak ada kontribusi yang maksimal pula.

Adapun yang menjadi tujuan adalah adanya perlindungan dan jaminan kepastian hukum bagi rakyat. Oleh karenanya, di dalam membangun kondisi yang dinamis diperlukan adanya suatu prinsip. Dalam prinsip tersebut, landasan berpijaknya adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara. Konsepsi tersebut haruslah juga bersandar pada konsep-konsep perlindungan dan pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia dan konsep-konsep *rechtstaat* serta *the rule of law*. Konsep perlindungan terhadap Hak Asasi manusia memberikan isinya. Konsep *rechtstaat* dan *the rule of law* menciptakan sarananya, dengan demikian pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia akan subur dalam wadah *rechtstaat* dan *the rule of law*. Sebaliknya akan gersang pada negara diktator dan totaliter.

Problematika perlindungan dan pengakuan atas Hak Asasi manusia di Indonesia yang bukanlah sebagai negara diktator ataupun totaliter sangatlah dimungkinkan tumbuh subur dalam *rechtstaat* maupun *the rule of law*. Dalam tataran ini, pengaturan di dalam hukum positif yang ada sangat andil besar sebagai landasan berpijak dan petunjuk teknisnya. Secara teoritis akan banyak kontribusi yang diberikan dari pengaturan sistem yang demikian. Dimana pengedepanan akan tanggung jawab negara sangat diunggulkan. Namun, kembali lagi penafsiran yang statis dan sempit akan makna negara ini yang kurang ditekankan. Sehingga yang seharusnya rakyat sebagai bagian dari negara merasa tidak bertanggung jawab atas

penegakannya karena memandang sudah adanya pemerintah yang menegakkan hal itu.

Secara langsung maupun tidak langsung, pemahaman seperti ini berpengaruh pula pada praktek di lapangan. Belum adanya penekanan yang pasti dan diatur secara legal di dalam hukum positif Indonesia akan penafsiran hal itu berdampak pada ketidak efektifan distribusi tanggung jawab negara. Rakyat, yang dalam hal ini bisa dianalogikan sebagai individu bagian negara, seharusnya juga bertanggung jawab dan diberi kepercayaan akan penegakan dan pengakuan HAM.

Hakikat diberikannya *legal standing* dalam kaitannya terhadap perlindungan HAM adalah, karena pada saat ini pelanggaran atas HAM tidaklah mendapat respon baik secara langsung maupun tidak langsung dari individu secara mandiri dan kolektif. Dengan begitu perlulah adanya sinergitas pemahaman yang ditetapkan secara legal melalui peraturan hukum yang jelas. Karena apabila hal ini masih saja tidak diperhatikan, bukan tidak mungkin kondisi yang semacam ini akan kontinu berkembang dan memunculkan opini publik yang kliru terhadap penafsiran peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga pelanggaran HAM di dalamnya juga sangat berpotensi besar terjadi.

Kekuasaan yang tidak terkontrol seringkali melakukan tindakan semena-mena dalam penyelenggaraan negara dan tidak segan-segan melakukan pelanggaran terhadap HAM. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi maka subyek hukum mempunyai akses untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dimana dalam pengujian tersebut subyek hukum dalam hal ini pemohon harus mempunyai kedudukan hukum *Legal Standing* agar dapat mengajukan permohonannya tersebut.

Dari satu sisi, dapat dipahami bahwa sebagai satu hak sipil dan politik yang memberi dasar bagi perorangan untuk mempersoalkan kebijakan negara dalam bentuk undang-undang, maka satu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah barang tentu adalah satu UUD yang mempunyai daya laku dan mengikat bagi setiap warga negara, baik yang berada diluar dan tentu saja bagi yang berada dalam wilayah negara Indonesia. Secara logis undang-undang

dasar negara lain pun dari segi tujuan pembentukan negara, pertama-tama adalah untuk melindungi dan membangun warganegaraanya sendiri. Akan tetapi pemuatan hak-hak asasi manusia menjadi hak konstitusional dalam UUD, dengan merumuskannya dalam kalimat “setiap orang berhak”, menimbulkan sejumlah pertanyaan yang harus dijawab, baik dari sifat hak asasi manusia yang universal maupun keterikatan Indonesia pada instrumen HAM Internasional, yang telah diratifikasi.

Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, pada huruf a menentukan bahwa yang dapat mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *judicial review* atas konstitusionalitas suatu norma, ayat, atau bagian dari undang-undang adalah perorangan warga negara Indonesia. Rumusan ini menimbulkan pertanyaan apakah dengan demikian konstitusionalitas hak asasi manusia menjadi hak dasar dalam UUD Tahun 1945, yang dari sifat dan sejarahnya memiliki sifat universal, menjadi hanya terbatas untuk melindungi hak asasi manusia yang menjadi warga negara Indonesia, dan tidak meliputi semua orang, baik warga negara atau bukan yang secara sah berada di wilayah Indonesia, dan oleh karenanya tugas Mahkamah Konstitusi hanya terbatas pada perlindungan hak asasi warga negara saja. Tanpa ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Social, Economic and Cultral Right*, rumusan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I yang menyatakan “setiap orang...”, tidak dapat diingkari bahwa perlindungan dimaksud bukan hanya untuk warganegara, tetapi juga meliputi yang bukan warganegara dan yang berada dalam wilayah Republik Indonesia secara sah.

Dengan dilakukannya ratifikasinya instrumen HAM Internasional telah meletakkan kewajiban internasional kepada Indonesia untuk melakukan hal-hal seperti *to respect, to promote, and to fulfil* hak asasi manusia setiap orang yang berada diwilayahnya. Pasal 16 ICCPR menegaskan bahwa “*Everyone Shall have the rights to recognition everywhere as person before the law*”. Rumusan kata *everywhere* memperjelas bahwa manusia harus diakui haknya sebagai pribadi hukum, sehingga memiliki hak-hak hukum baik dinegaranya maupun di negara lain. Pasal 2 ayat (1) kovenan yang telah diratifikasi tersebut menentukan bahwa

tiap negara wajib menghormati dan menjamin bagi setiap orang diwilayahnya dan tunduk pada yurisdiksinya, hak-hak yang diakui dalam kovenan tanpa pembedaan apapun, seperti ras, warna kulit, kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, kewarganegaraan atau asal-usul sosial, kelahiran dan status lainnya. Kewajiban memberikan National Treatment sebagai minimum standard mengikat Republik Indonesia dalam pergaulan International berkenaan dengan posisinya sebagai pihak dalam kovenan dimaksud. Pendekatan perlakuan dalam Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945, yang mengatur tentang perlakuan yang sama, juga telah memberi kewajiban akan pengakuan kedudukan hukum, yang dapat disimpulkan dari perkataan “tiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif....” . Perlindungan HAM dalam Bab XA UUD Tahun 1945, yang diberikan pada setiap orang, dan ratifikasi instrumen-instrumen HAM terhadap Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sedemikian rupa sehingga mengakibatkan diperluasnya legal standing dalam pengajuan permohonan *judicial review* pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945, sepanjang yang didalilkan menyangkut hak asasi manusia sebagai tolok ukur pengujian, sehingga dalam hal-hal tertentu mencakup orang asing yang bukan warganegara (Maruarar Siahaan, 2009 : 55).

Berbeda dengan Maruarar Siahaan, Jimly Assididqie menyatakan bahwa dalam suatu negara dapat kita jumpai tiga golongan orang yaitu (i) orang warga negara dari negara yang bersangkutan; (ii) penduduk yang bukan warga negara; dan (iii) orang asing yang kebetulan sedang berada di wilayah negara tersebut. Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban konstitusional (*constitutional rights and obligations*). Cara membela atau mempertahankan *citizens rights* berbeda dengan cara mempertahankan *human rights*. Undang-undang Dasar suatu negara demokrasi biasanya menjamin perlindungan kepada kedua jenis hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara tersebut. Dari satu sisi, hak asasi manusia itu lebih luas, tidak hanya terbatas pada warga negara saja. Namun dari segi yang lain, undang-undang dasar disamping memberikan jaminan kepada hak asasi manusia, ia juga memberikan hak konstitusional yang belum tentu merupakan hak asasi manusia. Setiap warga negara dengan sendirinya

mendapatkan jaminan hak-hak asasi sebagai manusia dan sekaligus hak-hak lainnya sebagai warganegara. Oleh karena itu pengertian hak dan kewajiban konstitusional dapat dikatakan lebih luas dari pada hak dan kewajiban asasi manusia (Jimly Assiddiqie, 2007 : 658-659).

Menurut Harjono, persoalan legal standing warga negara asing, bukan karena asingnya sehingga dia tidak mempunyai legal standing. Sejauh orang asing tersebut mempunyai hak-hak yang dijamin oleh undang-undang, dengan demikian ia juga mempunyai legal standing di negara Indonesia. Akan tetapi jika ia mengajukan gugatan atas dasar bahwa dirinya orang asing, hal tersebut tidak bisa karena ia terikat kedaulatan dengan Indonesia (Harjono, 2008 : 268-270). Bahwa tidak berarti dalam sistem hukum negara Indonesia secara otomatis setiap orang diperlakukan dan mendapatkan hak yang sama tanpa mempertimbangkan status kewarganegaraannya. Praktik dibuatnya perjanjian internasional apabila antar negara yang bersifat bilateral yang didalam perjanjian tersebut dicantumkan perlindungan terhadap warga negara dari negara lain membuktikan bahwa masih adanya perbedaan hak antara warga negara sendiri dengan warga negara asing. Dalam hubungannya dengan berlakunya undang-undang yang diperuntukkan baik bagi warga negara Indonesia maupun warga negara asing.

Dalam kaitannya dengan pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945, sebuah undang-undang yang semata-mata dimaksudkan berlaku untuk warga negara tentulah tidak beralasan apabila ada seorang warga negara asing yang mempermasalahkan kesalahannya di depan Mahkamah Konstitusi, karena jelas warga negara asing yang mempermasalahkan kesalahannya maka hal tersebut akan berkaitan dengan dua hal, pertama adalah menyangkut ada tidaknya hak warga negara asing tersebut, dan yang kedua berkaitan dengan kedaulatan negara untuk membuat aturan yang diperlakukan di wilayahnya. Aturan-aturan yang berkaitan dengan imigrasi yang didalamnya terdapat *legal policy* (kebijakan hukum) yang memang ditujukan kepada imigran tentulah tidak dapat dipermasalahkan kesalahannya oleh WNA meskipun WNA tersebut tidak diuntungkan oleh aturan tersebut, karena memang aturan tersebut ditujukan kepadanya dan kewenangan negara merupakan pencerminan dari sebuah kedaulatan negara yang ditujukan

keluar. Adanya hak warga negara asing untuk mempersoalkan undang-undang yang khusus ditujukan untuk orang asing dapat saja timbul oleh adanya ketentuan lain yaitu bilateral maupun multilateral antara negara asal WNA tersebut dengan pemerintah negara Indonesia.

Pada undang-undang yang substansi undang-undang tersebut merugikan warga negara Indonesia dan warga negara orang asing maka apabila substansi undang-undang tersebut merugikan warga negara asing berarti secara otomatis juga merugikan warga negara Indonesia. Dalam pengujian undang-undang, sebuah putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* artinya apabila sebuah undang-undang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal demikian tidak hanya berlaku terhadap semua orang yang dirugikan oleh undang-undang yang diuji yang termasuk didalamnya adalah warga negara Indonesia.

Apabila terdapat suatu permohonan yang diajukan oleh WNA sedangkan terhadap substansi yang dimohonkan juga terdapat kepentingan warga negara Indonesia, tetapi Mahkamah menolak hanya atas dasar semata-mata pemohonnya adalah WNA hal demikian akan menimbulkan tertundanya kepastian hukum karena harus menunggu sampai ada warga negara Indonesia yang mengajukan permohonan dan untuk dapat diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi pemohon tersebut harus memenuhi syarat-syarat baik kualifikasi maupun legal standing. Pemberian status legal standing tersebut dapat dilakukan oleh Mahkamah tanpa harus mengabulkan permohonan pemohon untuk menyatakan Pasal 51 ayat (1) UU MK sebagai bertentangan dengan UUD Tahun 1945 tetapi cukup dengan melakukan penafsiran terhadap Pasal 51 ayat (1) UU MK.

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan

WNI sebagai subyek pemohon harus mampu menguraikan dalam permohonannya mengenai hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan, dalam pengajuan *judicial review*. Seperti telah diuraikan sebelumnya, kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar *legal standing* dalam mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi.

Setelah penulis menguraikan dalam latar belakang pada BAB I. Kemudian mengenai beberapa tinjauan pustaka penelitian pada BAB II, dan pembahasan penulis pada BAB III maka didalam BAB IV ini penulis akan menarik kesimpulan bahwa kedudukan hukum Warga Negara Indonesia (WNI) dalam pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai subjek utama yang menjadi titik berat terselenggaranya pengujian undang-undang. Dalam prinsip negara demokrasi yang dianut oleh Negara Indonesia, telah jelas tersirat adanya nilai bahwa warga negara memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusi mengamankan keistimewaan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) untuk ikut mengawasi berlakunya sebuah undang-undang (UU) yang dibuat oleh pemerintah. Melalui *judicial review*, jelas memberikan pemahaman tentang adanya perlindungan hukum bagi WNI di depan hukum terlebih atas pelanggaran yang muncul dari penerapan suatu UU. Apabila dalam penerapannya, UU tersebut dirasa melanggar hak-hak konstitusional WNI maka WNI diberikan jalan keluar untuk mengadukannya ke MK melalui *judicial review*.

B. Saran

Berdasarkan uraian dan simpulan yang diberikan di atas, terdapat beberapa saran, antara lain :

1. Perlunya melakukan amandemen bagi UU MK, hal ini untuk memperbaiki atau meminimalisir beberapa kekurangan dan kelemahan dalam UU MK sekarang khususnya yang terkait dengan hukum acaranya.

2. Berkaitan dengan *legal standing* pemohon pengujian UU di MK, penerapan unsur-unsur kerugian konstitusional pemohon yang telah menjadi yurisprudensi untuk memohon pengujian UU, harus secara konsisten diterapkan oleh majelis hakim konstitusi maupun semua pihak yang terkait dalam pengujian UU terhadap UUD 1945 di MK. Hal ini untuk menghindari kerancuan hukum dan merupakan salah satu penegakan hukum acara di MK, karena penegakan hukum formil merupakan penegakan materiil juga.
3. Mengingat kepentingan hukum saja tidak cukup dalam pengajuan *judicial review*, maka penyuluhan lebih lanjut kepada WNI merupakan jalan terbaik. Hal ini karena WNI sebagai subyek pemohon harus mampu menguraikan terlebih dahulu mengenai hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan, dalam pengajuan *judicial review*. Untuk itu WNI harus mendapat bekal lebih matang mengenai beracara di Mahkamah Konstitusi, sehingga dalam pengajuan *judicial review* dapat terlaksana dengan maksimal tanpa mengesampingkan pula peran pengacara.

