

Politik Hukum dalam Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi, Menuju Juristocracy?

M. Adnan Yazar Zulfikar¹

Abstrak

UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat kali merespon reformasi pada tahun 1998 yang lahir akibat kesewenang-wenangan pemerintahan pada masa orde baru. Kesewenang-wenangan tersebut lahir akibat kekuasaan yang terlalu besar pada kekuasaan eksekutif (*executive heavy*). Perubahan UUD 1945 yang menghendaki adanya mekanisme *check and balances* dalam bingkai paham konstitusionalisme melahirkan sebagai lembaga baru diantaranya adalah mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan menguji undang undang terhadap Undang-Undang Dasar memiliki kekuasaan otoritatif untuk menafsirkan UUD 1945. Kekuasaan besar tersebut pada prakteknya dijalankan tidak dengan paham konstitusionalisme sehingga dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuasaan yang begitu besar untuk menentukan kebijakan negara. Politik hukum Mahkamah Konstitusi memiliki kekuasaan yang begitu besar untuk menentukan kebijakan negara. Politik hukum Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan penafsiran terhadap konstitusi justru mengarahkan struktur ketatanegaraan Indonesia kearah *juristocracy*.

A. Pendahuluan

Generasi sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang², melalui kalimat tersebut Sri Soemantri berusaha menggambarkan bahwa perubahan konstitusi merupakan sebuah keniscayaan. Sakralisasi konstitusi oleh pemerintah yang memiliki kekuasaan besar pada masa orde baru berakhir dengan

¹ Penulis adalah mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dengan NPM 110110100117, yang sekarang menjabat sebagai ketua umum PLEADS (Padjadjaran Law Research & Debate Society).

² Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 272.

perubahan konstitusi sebagai respon terhadap reformasi pada tahun 1998. Sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan, kekuasaan pemerintah dikatakan begitu besar (*executive heavy*) dengan beberapa alasan, yaitu³ : (1) Struktur UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada Presiden, tidak hanya memegang kekuasaan sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, tetapi juga kekuasaan membentuk undang-undang (legislasi); (2) UUD 1945 sebelum perubahan tidak cukup memuat sistem *check and balances* sehingga kekuasaan Presiden yang besar tidak mendapat perimbangan; (3) UUD 1945 sebelum perubahan menjadi instrument politik yang ampuh untuk membenarkan otoritarianisme oleh pemerintah.

Menanggapi keadaan tersebut perubahan UUD 1945 akhirnya dilakukan dalam bingkai perwujudan paham konstitusionalisme. Konstitusionalisme terwujud dalam kekuasaan negara yang terbatas sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan dan terdapat perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam rangka mewujudkan paham konstitusionalisme tersebut, rangkaian perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 melahirkan berbagai lembaga baru yang diantaranya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY) dan tentu saja Mahkamah Konstitusi. Semua organ konstitusional tersebut dibentuk dalam rangka mewujudkan struktur ketatanegaraan yang lebih berimbang, dan tidak terjadi polarisasi kekuasaan.

Mahkamah Konstitusi yang dibentuk dengan beberapa kewenangan salah satunya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sehingga terdapat kesesuaian antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar. Hal tersebut juga mencegah UUD kembali diselewengkan untuk kepentingan penguasa. Kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menunjukkan Mahkamah Konstitusi terbentuk sebagai control terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan undang-undang.

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh

³ Abudul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta-Yogyakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006), hlm. 11-13.

Mahkamah Konstitusi memberikan kekuasaan *inherent* kepada Mahkamah Konstitusi untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar. Dalam hal undang-undang yang diujikan tidak sesuai dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi atas UUD, maka undang-undang tersebut akan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan undang-undang dan menafsirkan konstitusi adalah kekuasaan yang besar, kekuasaan tersebut dapat menentukan arah kebijakan negara yang telah disusun oleh lembaga legislatif dan eksekutif dalam bentuk undang-undang, bahkan menentukan arah kebijakan negara yang telah disusun oleh pembuat konstitusi dalam UUD 1945.

Kekuasaan Mahkamah yang besar tersebut harus dijalankan dalam bingkai paham konstitusionalisme, karena sebagai bagian dari organ negara, Mahkamah Konstitusi harus juga tunduk terhadap paham konstitusionalisme, bukan hanya kekuasaan legislatif atau eksekutif yang dapat *corrupt*, kekuasaan yudikatif pun dapat menjadi tirani jika memiliki kekuasaan yang besar dan tidak dijalankan dengan paham konstitusionalisme.

B. Undang-Undang Dasar 1945

1. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Bagir Manan membagi dua arti konstitusi, yaitu konstitusi dalam arti sempit dan konstitusi dalam arti luas. Konstitusi dalam arti sempit sama dengan (adalah) UUD. Konstitusi dalam arti luas tidak hanya UUD, melainkan mencakup pula (ketentuan) konstitusi di luar UUD yaitu kebiasaan – kebiasaan ketatanegaraan (konvensi), dan putusan – putusan hakim.⁴

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.⁵ Berdasarkan urutan peraturan perundang – undangan, UUD adalah sumber hukum negara tertinggi, yang bermakna⁶ :

⁴ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2012, hlm. 3.

⁵ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.29.

⁶ Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 6

- (1) Semua pembuatan peraturan perundang – undangan harus bersumber dari asas, kaidah, cita dasar, dan tujuan UUD.
- (2) Penerapan UUD didahulukan dari peraturan perundang – undangan lain.
- (3) Semua peraturan perundang – undangan lain tidak boleh bertentangan dengan UUD.

Konstitusi merupakan produk dari paham kontitusionalisme. Konstitusionalisme seperti dikemukakan oleh Friedrich dalam Jimly Asshidiqie, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularized restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan – tindakan pemerintahan), sehingga persoalan yang paling penting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.⁷

Konstitusi sebagai produk konstitusionalisme memiliki materi muatan sebagai berikut

- (1) Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan hak warga negaranya;
- (2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- (3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.⁸

2. Pembentukan Konstitusi

Pembentukan konstitusi akan sangat berkaitan dengan pembentukan negara, bahkan menurut Sri Soemantri negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.⁹ Konstitusi menggambarkan cita pembentukan negara. Bangsa Indonesia sendiri dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, menuangkan tujuan pembentukan negara Indonesia.¹⁰

⁷ Jimly Asshidiqie, *Op. Cit*, hlm. 17.

⁸ Steenbek dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 1.

⁹ *Ibid*, hlm. 1-2.

¹⁰ C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 2*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 88.

Berkaitan dengan pembentukan konstitusi, John Wheeler membedakan antara amandemen konstitusi (*constitucional amendment*) dengan revisi konstitusi (*constitutional revision*), ia mengartikan '*constitutional amandment*' sebagai perubahan dalam bagian yang terbatas dengan menambahkan satu atau beberapa ketentuan yang terbatas pula pada konstitusi, sedangkan '*constitutional revision*' diartikan sebagai pertimbangan ulang terhadap keseluruhan atau kebanyakan bagian dari konstitusi.¹¹ Namun Francois Venter menolak pembedaan tersebut dengan argumentasi pembentukan konstitusi (*constitution making*) mencakup amandemen dan revisi terhadap konstitusi.¹²

Proses pembentukan konstitusi (*constitution making*) dilakukan oleh suatu badan pembentuk konstitusi (*constitution making body*). Pembentukan konstitusi menurut Bonime-Blanc adalah proses pembuatan kebijakan dimana elit politik menentukan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah, beserta hak dan kewajiban masyarakat.¹³ Hal tersebut diperkuat oleh pendapat dari Gabriel L. Negretto yang menyatakan bahwa pembentukan konstitusi melibatkan sekelompok aktor politik yang merancang suatu dokumen tertulis untuk mengatur cara kerja pemerintah.¹⁴

3. Penerapan Konstitusi

Setelah proses pembentukan hukum, terdapat proses penerapan hukum. Begitu juga dengan konstitusi, setelah proses pembentukan konstitusi, terdapat proses penerapan konstitusi. Konstitusi sebagai hukum positif yang menjadi sumber dari hukum positif lainnya harus ditegakkan atau dipertahankan agar konstitusi tersebut dapat terwujud dalam kenyataan.¹⁵ Penerapan suatu aturan hukum dilakukan dalam rangka mempertahankan hukum akibat terjadi pelanggaran (ketidaksesuaian) atas suatu aturan hukum.¹⁶ Penegakan hukum

¹¹ John Wheeler dalam Denny Indrayana, "*Indonesia Constitutional Reform 1999-2002*", Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 35.

¹² *Ibid*, hlm. 35.

¹³ *Ibid*, hlm. 35.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 35.

¹⁵

¹⁶ Sebagaimana pendapat Mochtar Kusumaatmadja yang mengartikan hukum sebagai keseluruhan asas dan kaidah termasuk di dalamnya lembaga dan proses untuk mewujudkan asas dan kaidah tersebut di dalam kenyataan.

menurut Bagir Manan seperti dikutip Rahayu Prasetyaningsih merupakan suatu bentuk konkret penerapan hukum dalam masyarakat.¹⁷

Metode yang digunakan untuk menerapkan hukum adalah dengan melakukan penemuan hukum, ada dua metode utama yang dilakukan hakim dalam penerapan hukum, yaitu penafsiran dan konstruksi hukum.¹⁸ Berkaitan dengan penerapan hukum terutama konstitusi melalui metode penafsiran, keberadaan pengadilan konstitusional membawa pemikiran bahwa pengadilan merupakan penafsir otoritatif terutama dalam perkara – perkara konstitusional, pengadilan mengesahkan dan melegitimasi pelaksanaan kekuasaan oleh eksekutif dan legislative.¹⁹ Namun pengadilan bukan satu – satunya lembaga yang berwenang melakukan penerapan konstitusi dengan menafsirkan konstitusi, menurut Heinrich Scholler, para legislator (lembaga legislative) juga berwenang menafsirkan konstitusi.²⁰ Secara umum Bagir Manan menyatakan bahwa hukum positif ditegakkan atau dipertahankan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan.²¹

Penerapan hukum harus dilakukan dengan tata cara tertentu, untuk menghindari tindakan sewenang – wenang dari yang berwenang melaksanakan atau mempertahankan hukum.²² Tata cara tersebut tercermin dalam asas – asas dan kaidah hukum acara yang berlaku dalam proses penegakan maupun penerapan hukum pada umumnya.

¹⁷ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 50.

¹⁸ Rahayu Prasetyaningsih, “Negara Hukum dan Penegakan Hukum (Pengantar)”, dalam: Susi Dwiharijanti (Ed), *Negara Hukum yang Berkeadilan (Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.)*, PSKN FH UNPAD, Jakarta, 2011, hlm. 553.

¹⁹ Sujit Choudry dalam Rahayu Prasetyaningsih, *Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif*, Jurnal Konstitusi, Volume II, No. 1, (Juni, 2011), hlm. 136.

²⁰ *Ibid.* Begitu juga dengan lembaga eksekutif, mereka memiliki wewenang menafsirkan konstitusi dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya agar berkesesuaian dengan konstitusi.

²¹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 6.

²² *Ibid.*, hlm. 50.

4. Politik Hukum Konstitusi

Politik hukum menurut Padmo Wahjono adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.²³ Menurut Mahfud MD politik hukum adalah pilihan tentang hukum – hukum yang akan dicabut atau tidak akan diberlakukan.²⁴ Politik hukum yang menurut Soedarto adalah kebijakan negara yang tertuang dalam peraturan – peraturan, meliputi pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.²⁵ Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara politik hukum juga meliputi penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya.²⁶

Politik hukum yang salah satu ruang lingkupnya adalah pembentukan hukum, juga berhubungan dengan pembentukan konstitusi. Menurut Anis Ibrahim terdapat asumsi dasar bahwa legislasi (proses pembentukan hukum) dalam melahirkan hukum positif (in abstracto) akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.²⁷

Berhubungan dengan hal tersebut, Ferdinand Lessale melihat konstitusi dalam pengertian sosiologis dan politis sebagai sintesis antara faktor – faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat, yaitu misalnya raja, parlemen, cabinet, kelompok penekan, partai politik, dan sebagainya.²⁸

Aktor pembentuk konstitusi tentu memiliki kehendak politik dalam pembentukan konstitusi, kehendak – kehendak tersebut kemudian seringkali disebut sebagai original intent dari suatu konstitusi. Menurut Lord Bryce, motif politik yang menonjol dalam penyusunan Undang – Undang Dasar diantaranya adalah keinginan untuk menjamin hak – hak rakyat dan mengendalikan tingkah laku penguasa, serta keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang

²³ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986). Hlm. 160.

²⁴ Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), hlm 3.

²⁵ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar – Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004), hlm. 26.

²⁶ *Ibid*, hlm. 31.

²⁷ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishin, 2008), hlm 2.

²⁸ Meksasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 43.

ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang – wenang dari penguasa di masa depan.²⁹

C. Mahkamah Konstitusi

1. Prinsip Dasar Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman bersama bersama dengan Mahkamah Agung. Berdasarkan pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang 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.

Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, maka Mahkamah Konstitusi harus tunduk pada prinsip – prinsip peradilan yang baik yang berlaku secara universal bagi pelaksana kekuasaan kehakiman (*judicial power*).³⁰ Berikut prinsip – prinsip peradilan yang menurut penulis seharusnya dipatuhi oleh Mahkamah Konstitusi:

a. Supremasi Konstitusi

Prinsip supremasi konstitusi pada dasarnya menghendaki konstitusi menjadi pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Prinsip ini mendudukan Mahkamah Konstitusi sebagai satu – satunya lembaga yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengawal agar konstitusi dapat ditegakkan dan dijalankan secara konsisten (*the guardian of constitution*).³¹ Isi UUD 1945 beserta semua *original intent*-nya menjadi dasar dalam pembuatan Mahkamah Konstitusi.³²

²⁹ Dahlan Thaib (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada) hlm. 65 - 66

³⁰³⁰ Firmansyah Arifin (et.al), *Menggapai keadilan Konstitusi: Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2008), hlm. 10.

³¹ *Ibid.*

³² Mohammad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 283.

b. Independensi dan Imparsialitas

Prinsip independensi menghendaki tidak adanya campur tangan dari kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pengambilan keputusan, termasuk bebas dari campur tangan kekuasaan kehakiman itu sendiri.³³ Sedangkan prinsip tidak memihak menghendaki hakim tidak memihak kepada siapapun. Sehingga dalam mengadili perkara terhindar dari benturan kepentingan (*conflict of interest*), dan proses pengadilan dapat berjalan secara fair dan objektif.³⁴ Imparsialitas bukan hanya harus dilakukan oleh hakim, tetapi juga harus dapat dilihat. Salah satunya prinsip imparsialitas dapat terlihat dalam asas *Nemo Judex In Causa Sua*, asas ini menghendaki hakim tidak memutus hal – hal yang berkaitan dengan kepentingannya sendiri.³⁵ Terdapat adagium hukum yang mengatakan, tidak seorang hakim pun dapat berlaku adil dalam memutus perkara yang berkaitan dengan dirinya sendiri.

c. Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas/pertanggungjawaban dapat dimaknai merupakan salah satu cara untuk menciptakan *check and balances*, sekaligus mekanisme untuk menilai seluruh pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang pemegang mandate kekuasaan, baik secara individual hakim maupun secara institusional lembaga pengadilan.³⁶ Prinsip akuntabilitas akan memperkuat prinsip independensi, karena independensi hakim dan pengadilan tanpa akuntabilitas berpotensi terjerumus pada perilaku yang korup. Konsep akuntabilitas mencakup masalah manajemen anggaran, manajemen personalia, manajemen perkara, dan putusan. Prinsip akuntabilitas ini diperlukan untuk meminimalisir tindakan di luar batas kekuasaan atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).³⁷

Beberapa asas yang berkaitan dengan prinsip akuntabilitas dalam konteks putusan hakim diantaranya: (1) Asas *Non-Ultra Petita*, yaitu dalam melakukan

³³ Firmansyah Arifin (et.al), *Op. Cit*, hlm. 11.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Mohammad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...*, *Loc. Cit.*

³⁶ Firmansyah Arifin (et.al), *Op. Cit.* hlm. 12.

³⁷ *Ibid.*

pengujian konstiusionalitas, Mahkamah Konstitusi tidak boleh membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon) sebab dengan *ultra petita* berarti MK mengintervensi ranah legislative. Meskipun terdapat pendapat yang menyatakan *ultra petita* boleh, jika norma yang diuji berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dengan norma lainnya, namun menurut Mahfud MD pembetulan/revisi terhadap norma terkait biarkan dilaksanakan oleh lembaga legislative melalui *legislative review*.³⁸; (2) Asas Negatif Legislator, Mahkamah Konstitusi merupakan negative legislator, artinya tugas Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan bukan membuat hukum, melainkan membatalkan hukum.³⁹ Dalam melakukan pengujian konstiusionalitas UU, MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, misalnya putusan disertai dengan isi, cara, dan lembaga yang harus mengatur kembali isi UU yang dibatalkan tersebut.⁴⁰

2. Hak Menguji Mahkamah Konstitusi

Kekuasaan yang paling besar dari sebuah pengadilan adalah membatalkan hukum, yaitu dengan cara membatalkan sebuah peraturan yang dikeluarkan oleh cabang kekuasaan legislatif atau eksekutif.⁴¹ Kekuasaan membatalkan sebuah peraturan ini dapat dilaksanakan melalui sebuah hak untuk menguji (*toetsingrecht*). Pengujian dalam arti *toetsingrecht* menurut Sri Soemantri adalah memeriksa, menilai, dan memutuskan terhadap tingkat konstiusionalitas suatu peraturan perundang – undangan terhadap peraturan perundang – undangan yang derajatnya lebih tinggi oleh suatu lembaga negara yang oleh Undang – Undang Dasar dan/atau oleh undang-undang diberikan kewenangan.⁴² Dalam hal ini hak menguji yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah pengujian undang – undang terhadap Undang –Undang Dasar.

³⁸ *Ibid*, hlm. 281.

³⁹ Lihat Robert Schutze, *European Constitutional Law*, (United States of America: Cambridge University Press, 2012), hlm. 262.

⁴⁰ Mohammad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...*, *Loc. Cit.*

⁴¹ Robert Schutze, *European Constitutional Law*, (United States of America Cambridge University Press, 2012), hlm. 262.

⁴² Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang – undangan*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009), hlm, 39.

Pengujian dalam istilah *judicial review* oleh Gerhard van der Schyff dikatakan “*entails measuring the congruency or compability of what may be termed common or ordinary legal norms with higher legal norms*”. Menurut Schyff peraturan yang lebih tinggi determinan terhadap validitas peraturan dibawahnya.⁴³ Istilah *judicial review* lebih spesifik dari *toetsingrecht*, *judicial review* telah merujuk kepada lembaga yang melakukan pengujian, yaitu badan peradilan.⁴⁴ Berdasarkan lembaga yang melakukan pengujian, selain *judicial review*, terdapat juga mekanisme *political review* atau *legislative review* jika pengujian dilakukan oleh badan legislatif sebagai badan politik, dan *executive review* jika pengujian dilakukan oleh badan eksekutif.⁴⁵

Selain itu, kita juga mengenal istilah *constitutional review* yaitu pengujian konstitusionalitas. Artinya pengujian ini menggunakan batu uji konstitusi, Jimly Asshidiqie mengemukakan istilah pengujian legalitas untuk membedakan pengujian undang – undang dengan batu uji konstitusi, dan pengujian peraturan perundang – undangan dengan batu uji undang – undang.⁴⁶ Pengujian undang – undang terhadap Undang – Undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dapat disebut hak menguji, *judicial review*, maupun *constitusional review*. Namun penulis akan menggunakan istilah yang paling populer digunakan, yaitu *judicial review*.

Terdapat persyaratan agar kewenangan *judicial review* dapat dijalankan, persyaratan tersebut seringkali berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, namun secara umum persyaratannya adalah sebagai berikut.⁴⁷

- *Legal Standing*;
- Di luar persoalan politik (*political question*);
- Kematangan Perkara (*ripeness*);
- Kelanjutan kelangsungan kerugian (*mootness*).

⁴³ Gerhard van der Schyff, *Judicial Review Of Legislation A Comparative Study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa*, (United Kingdom: University Of Baltimore, 2010), hlm. 5.

⁴⁴ Pengertian *judicial review* dapat dilihat juga di Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 81; Zainal Arifin Hoesein, *Loc. Cit.*

⁴⁵ Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang – Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 1-2; lihat juga Mohammad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 64-65.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 5-6.

⁴⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 95.

Political Question merupakan konsep tentang pembatasan pengadilan untuk mencampuri atau memutuskan tentang masalah – masalah politik, karena masalah politik seharusnya diselesaikan oleh lembaga politik (seperti badan eksekutif atau legislatif) dan hal seperti itu bukan urusan pengadilan.⁴⁸ Persyaratan bahwa yang dimohonkan bukanlah masalah politik dimaksudkan agar pengadilan tidak terlibat langsung dengan masalah politik praktis. Karena itu, terhadap hal – hal yang sangat kental unsur politik praktisnya, atau terhadap masalah yang bersangkutan dengan suatu “kebijakan” atas hal – hal yang sensitif bagi suatu negara seperti urusan politik luar negeri, tidak dapat dimintakan *judicial review*.⁴⁹

3. Penafsiran Konstitusi

Penafsiran atau interpretasi adalah usaha memberi makna suatu atau sejumlah kaidah hukum agar dapat diterapkan secara wajar dalam memecahkan suatu persoalan hukum (*rechtsvragen*), perbedaan norma, atau suatu sengketa hukum.⁵⁰ Penafsiran konstitusi menjadi salah satu alat bagi hakim konstitusi untuk memberikan keadilan atau memutus perkara. Dengan kekuasaannya ini, hakim dapat menjalankan fungsinya dengan baik, namun demikian berpotensi juga melakukan kesewenang – wenangan.⁵¹

Pada prinsipnya suatu *judicial review* yang dilakukan oleh badan pengadilan merupakan usaha menafsirkan konstitusi oleh badan pengadilan tersebut, untuk kemudian hasil tafsirannya diterapkan ke dalam suatu fakta dalam suatu undang – undang. Apabila undang – undang tersebut dianggap bertentangan dengan konstitusi hasil tafsirannya, maka undang – undang tersebut akan dibatalkan.⁵²

Satjipto Raharjo mengutip pendapat Fitzgerald mengemukakan, secara garis besar interpretasi dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:⁵³

(1) Interpretasi harfiah; dan

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 97.

⁵⁰ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia...*, Op. Cit., hlm. 73.

⁵¹ Rahayu Prasetyaningsih, *Penafsiran Konstitusi...*, Op. Cit., hlm. 137.

⁵² Munir Fuady, Op. Cit., hlm. 99.

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 95.

(2) Interpretasi fungsional.

Interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang semata – mata menggunakan kalimat – kalimat dari peraturan sebagai pegangannya. Dengan kata lain, interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang tidak keluar dari litera legis. Interpretasi fungsional disebut juga dengan interpretasi bebas. Disebut bebas karena penafsiran ini tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata

– kata peraturan (literal egis). Dengan demikian, penafsiran ini mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan yang lebih memuaskan.

Terdapat 2 (dua) aliran penafsiran konstitusi yakni *originalism* dan *non – originalism*. *Originalism*, adalah prinsip penafsiran yang mencoba untuk mencari tahu atau maksud berdasarkan makna asli dari perumus konstitusi. Sedangkan, *non-originalism* adalah prinsip penafsiran yang mencoba mencari tahu makna konstitusi berdasarkan kondisi pada saat itu obyeknya bukan hanya teks akan tetapi subyek yang melakukan interpretasi melihat keadaan pada saat itu. Aliran *non-originalism* sering disebut sebagai aliran yang menganggap bahwa konstitusi memiliki makna yang dinamis atau sering disebut sebagai “*living constitution*”. Penafsiran *non-originalism* merupakan bentuk penafsiran progresif, cara ber hukum yang digagas oleh Satjipto Rahardjo. Progresivitas adalah cara ber hukum yang sangat menggantungkan keadilan kepada individu hakim, oleh karena itu dalam teori hukum progresif individu penegak hukum yang etik dan bijak menjadi suatu *condition sine qua non*. Hukum progresif menempatkan dedikasi para pelaku (actor) hukum di garda depan.⁵⁴

Selain dilakukan dengan berbagai metode, penafsiran konstitusi termasuk penafsiran dalam rangka mengembangkan UUD 1945 menjadi *the living constitution* harus dilakukan dalam batas – batas landasan dan cita-cita bernegara. Dalam konteks UUD 1945, penafsiran tidak boleh menyimpangi dasar – dasar

⁵⁴ M. Syamsudin, *Rekonstruksi Perilaku Etik Hakim dalam Menangani Perkara Berbasis Hukum Progresif*, Jurnal Hukum UII Edisi Khusus, Vol. 18, (Oktober, 2011), hlm. 137.

demokrasi, negara hukum, asas-asas ke-Indonesiaan, dan tujuan bernegara.⁵⁵ Penafsiran sebagai salah satu bentuk penerapan hukum harus dilakukan dengan tata cara tertentu, untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari yang berwenang melaksanakan atau mempertahankan hukum.⁵⁶ *Judicial review* yang berkonsekuensi pada dilakukannya penafsiran konstitusi harus dilakukan dalam rangka paham konstitusionalisme, kekuasaan mana pun yang ada di negara tidak dapat bertindak melebihi batas kekuasaannya, karena konstitusionalisme adalah paham mengenai pembatasan terhadap kekuasaan negara dan perlindungan HAM. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan yang ada di Negara Republik Indonesia, harus tetap tunduk dan terikat dengan paham tersebut.⁵⁷

D. Juristocracy, Arah Politik Hukum Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi?

1. Politik Hukum Pembentukan Konstitusi Oleh MPR

Pembentukan konstitusi mencakup pembuatan konstitusi dan perubahan konstitusi. Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, ada tiga macam konstitusi yang pernah dibuat dan diberlakukan, yaitu: (1) UUD 1945; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS); (3) UUD Sementara 1950; (4) UUD 1945, yang berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.⁵⁸ UUD 1945 yang diberlakukan kembali pun pernah mengalami 4 kali perubahan (*constitutional amendment*)⁵⁹ sejak tahun 1999-2002.

MPR beserta pihak yang dilibatkan dalam perubahan konstitusi sebagai badan pembentuk konstitusi (*Constitutional Making Body*), baik dalam

⁵⁵ Bagir Manan, *Membedah UUD...*, Op. Cit., hlm. 10.

⁵⁶ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia...*, Op. Cit., hlm. 50.

⁵⁷ Rahayu Prasetyaningsih, *Penafsiran Konstitusi...*, Op. Cit., hlm. 156.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 147.

⁵⁹ Jika merujuk kepada pendapat John Wheeler yang mengartikan *Constitutional Amendment* sebagai perubahan dalam bagian yang terbatas dengan menambahkan satu atau beberapa ketentuan yang terbatas pula pada konstitusi, sedangkan *Constitutional Revision* diartikan sebagai pertimbangan ulang terhadap keseluruhan atau kebanyakan bagian dari konstitusi. Maka perubahan konstitusi yang dilakukan pada tahun 1999-2002 dapat digolongkan *Constitutional Amendment* jika perubahan konstitusi sebanyak 4 kali tersebut dianggap sebagai proses yang terpisah, artinya setiap tahun MPR sebagai badan pembentuk konstitusi melakukan *constitutional amendment*. Namun perubahan konstitusi tahun 1999-2002 pun dapat digolongkan sebagai *Constitutional Revision* jika perubahan konstitusi sebanyak 4 kali dianggap sebagai kesatuan proses perubahan konstitusi yang dilakukan secara bertahap tahun demi tahun dari 1999-2002.

pembuatan maupun perubahan UUD 1945 tentu memiliki kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam proses perubahan konstitusi tersebut. Kebijakan yang dituangkan MPR selaku badan pembentuk konstitusi meliputi materi muatan konstitusi, yaitu kebijakan seputar jaminan terhadap hak asasi manusia dan hak warga negaranya, susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental, dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Segala kebijakan yang dituangkan MPR adalah dalam rangka mewujudkan paham konstitusionalisme, yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan secara efektif terhadap pemerintahan, bukan hanya pemerintah dalam arti eksekutif tetapi juga pembatasan kekuasaan terhadap pemerintahan dalam arti luas mencakup legislative, eksekutif, dan yudikatif. Kebijakan-kebijakan dalam perubahan konstitusi tersebut menjadi paradigma yang merupakan politik hukum pembentukan konstitusi saat itu.

Politik hukum yang terbentuk dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah politik hukum untuk mewujudkan paham konstitusionalisme. Sistem *check and balances* pun dikuatkan dalam konstitusi. Sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan berada dalam keadaan *executive heavy*, salah satunya dikarenakan konstitusi tidak cukup memuat *check and balances* antar cabang pemerintahan.⁶⁰ Setelah perubahan UUD 1945 format dan mekanisme *check and balances* diperkuat dengan adanya pengujian pengaturan perundangan-undangan sesuai penjenjangannya dengan baik.⁶¹ Politik hukum lainnya adalah munculnya berbagai lembaga yang dibuat untuk memperkuat demokrasi, seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial yang pembentukannya dicantumkan dalam konstitusi. Dengan hadirnya berbagai lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dijalankan sebagaimana yang dikehendaki UUD 1945 dengan paham konstitusionalisme agar tidak terjadi *overlapping* kewenangan.

⁶⁰ Pugu Windrawan, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga: Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy*, Jurnal Konstitusi, Vol. IX, No. 4, (Desember, 2002), hlm. 616.

⁶¹ Mohammad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...*, Op. Cit., hlm. 144.

2. Politik Hukum Penerapan Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tentu saja memiliki kekuasaan untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar tentu saja memiliki kekuasaan untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar. Meskipun lembaga lain seperti legislatif dan eksekutif juga dapat melakukan penafsiran terhadap konstitusi dalam konteks pembuatan kebijakan maupun peraturan, namun peraturan maupun kebijakan (dalam hal ini undang-undang) dapat saja diajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi, dan akhirnya Mahkamah Konstitusi yang kemudian memiliki otoritas untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar dan menentukan apakah undang-undang yang diajukan konstitusional atau inkonstitusional.

Mahkamah Konstitusi dalam hal ini berperan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kekuasaan untuk melakukan penerapan hukum, lebih khusus lagi konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* memiliki peran besar dalam penerapan konstitusi. Dalam kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi akan menafsirkan konstitusi sebagai salah satu bentuk penerapan konstitusi.

Dalam penerapan konstitusi yang dilakukan Mahkamah Konstitusi melalui penafsirannya terdapat politik penerapan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam praktek penafsiran konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi tidak jarang terdapat politik hukum yang justru berbeda bahkan bertentangan dengan politik hukum pembentuk konstitusi. Berikut beberapa penafsiran konstitusi yang dinilai tidak sesuai dengan politik hukum pembentuk konstitusi :

1) Pengujian Perpu

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perpu. Dalam putusan perkara tersebut

Mahkamah Konstitusi memperluas kewenangannya sendiri, dimana menurut Undang-Undang Dasar 1945 Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji undang – undang terhadap Undang – Undang Dasar, namun melalui penafsiran yang dilakukan oleh hakim konstitusi yang mempersamakan Perpu dengan undang – undang maka Mahkamah Konstitusi menjadi berwenang melakukan pengujian Perpu terhadap Undang – Undang Dasar. Padahal jika kita kembali kepada pengaturan konstitusional yang dibuat oleh pembentuk konstitusi, Perpu telah memiliki mekanisme pengujiannya sendiri dengan *legislative review*. Seperti yang tercantum dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3) bahwa Perpu harus mendapatkan persetujuan dari DPR dalam persidangan berikutnya, jika tidak maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut.

Dengan penafsirannya, Mahkamah Konstitusi memperluas kewenangannya dan menyebabkan *overlapping* pengujian Perpu yang sebelumnya telah ada pengujiannya melalui wewenang DPR dalam melakukan *legislative review* terhadap Perpu. Hal tersebut tidak sesuai dengan politik hukum pembentuk konstitusi yang menghendaki adanya penegasan fungsi lembaga negara dan pembagian kewenangan organ negara yang jelas di dalam konstitusi.

2) Pengujian Piagam ASEAN

Dalam pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Charter of the Association of Southeast Asian Nations (Piagam ASEAN), Mahkamah Konstitusi memeriksa dan menolak permohonan dari pemohon. Perlu diketahui sebelumnya bahwa menurut Pasal 56 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terdapat 3 jenis putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a) Putusan menyatakan amar putusan tidak dapat diterima jika pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat.
- b) Putusan menyatakan permohonan dikabulkan jika permohonan beralasan dan substansi bertentangan dengan UUD 1945 dan jika dalam hal pembentukan undang – undang yang dimohonkan tidak

memenuhi ketentuan pembentukan undang – undang menurut UUD 1945.

- c) Putusan menyatakan permohonan ditolak, jika undang – undang yang diujikan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam perkara pengujian piagam ASEAN seharusnya Mahkamah Konstitusi memberikan putusan permohonan tidak dapat diterima, bukan permohonan ditolak. Perbedaannya adalah putusan tidak dapat diterima menunjukkan bahwa permohonan tidak memenuhi syarat. Dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2003 disyaratkan bahwa dalam permohonan diantaranya harus ada penjelasan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara yang dimohonkan. Dalam hal syarat tersebut tidak terpenuhi, artinya Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan dalam mengadili perkara yang dimohonkan maka putusannya harus berbunyi permohonan tidak dapat diterima, dan diputus sejak sidang pendahuluan.

Putusan Mahkamah Konstitusi menolak permohonan, artinya Mahkamah Konstitusi telah masuk ke pokok perkara dan menganggap undang – undang yang diujikan tidak bertentangan dengan Undang – Undang Dasar. Putusan tersebut secara tidak langsung, menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menerima syarat bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili permohonan pengujian perjanjian internasional tersebut. dalam putusan menolak permohonan pengujian piagam ASEAN tersebut terdapat *dissenting opinion*⁶² dari hakim konstitusi Maria Farida dan Hamdan Zoelva yang menyatakan bahwa Piagam ASEAN bukan objek pengujian yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Undang – Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN merupakan kebijakan politik luar negeri dari negara dan tidak

⁶² *Dissenting opinion* adalah pendapat yang berbeda dari pendapat mayoritas hakim yang menjadi putusan resmi majelis hakim.

seharusnya menjadi objek pengujian pengadilan, karena pengesahan Piagam ASEAN merupakan kebijakan sensitive yang kental urusan politik praktisnya. Pengesahan Piagam ASEAN merupakan *political question* yang penyelesaiannya seharusnya dilakukan oleh lembaga politik yaitu badan eksekutif atau legislative.

3) Pengujian Undang-Undang Komisi Yudisial

Dalam perkara nomor 005/PUU-IV/2006 tentang pengujian Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim konstitusi, artinya Mahkamah Konstitusi menolak pembatasan terhadap kewenangannya sendiri.

Dalam perkara ini Mahkamah Konstitusi melakukan *ultra-petita* dimana perkara ini sebenarnya diajukan oleh hakim mahkamah agung yang mempersoalkan pasal mengenai pengawasan Komisi Yudisial dan beberapa pasal lain mengenai pelaksanaan pengawasan Komisi Yudisial. Dalam sidang pendahuluan Mahkamah Konstitusi sudah tepat dengan menyatakan pemohon tidak memiliki *legal standing* untuk permohonan yang berkaitan dengan hakim konstitusi, karena pemohon tidak mengalami kerugian konstitusional atas itu. Namun dalam putusan justru Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hakim yang menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial tidak termasuk di dalamnya hakim konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi membatalkan pengawasan Komisi Yudisial terhadap dirinya sendiri dan justru menolak permohonan hakim mahkamah agung dengan menyatakan Komisi Yudisial berwenang mengawasi hakim mahkamah agung. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi melanggar asas *non-ultra petita*.

Selain asas tersebut di atas, dalam perkara ini Mahkamah Konstitusi juga melanggar asas *Nemo Judex In Causa Sua*, dimana hakim tidak boleh memeriksa perkara yang berkaitan dengan dirinya sendiri. Sesuai dengan adagium tidak ada seorang pun hakim yang dapat berlaku adil dalam memutus perkara yang berkaitan dengan dirinya sendiri, timbul pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi menjalankan prinsip

imparsialitas dalam pengujian perkara ini? *Conflict of interest* adalah sesuatu yang kasat mata, namun perlu ditekankan lagi bahwa imparsialitas bukan hanya harus dilaksanakan tetapi juga harus dapat dirasakan dan dapat dilihat.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak sejalan dengan politik hukum perubahan UUD 1945 yang menghendaki adanya mekanisa *check and balances* dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Dalam kurun beberapa tahun kemudian baru disadari dampak tiadanya pengawasan terhadap hakim konstitusi dengan munculnya kasus korupsi Akil Mochtar yang terbukti kemudian dalam menjalankan tugasnya sering melanggar kode etik hakim yang merupakan objek pengawasan Komisi Yudisial.

3. Juristocracy dalam Penafsiran Hukum

Terdapat pergeseran politik hukum dalam pembentukan konstitusi oleh MPR dan penerapan konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi. DPR selaku lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian (*legislative review*) terhadap Perpu tidak dapat bertindak apa pun terhadap tindakan Mahkamah Konstitusi menguji Perpu atas dasar penafsiran Mahkamah Konstitusi sendiri terhadap UUD 1945. Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir otriatif dari konstitusi pun menempatkan diri pada posisi yang sentral dalam penentuan kebijakan negara ketika Mahkamah Konstitusi menerima perkara pengujian pengesahan piagam ASEAN yang merupakan kebijakan sensitif dari negara, para pakar hukum berada pada posisi yang rancu ketika Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian piagam ASEAN, namun bukan tidak mungkin kemudian aka nada lagi warga negara yang menguji sebuah perjanjian internasional dan kembali diterima Mahkamah Konstitusi yang permohonannya kemudian dikabulkan. Mahkamah Konstitusi berada pada posisi menentukan arah kebijakan negara. Selain itu pembuat undang-undang, yaitu DPR dan Presiden kebingungan ketika kemudian muncul kasus korupsi oleh hakim konstitusi yang diidentifikasi akibat ketiadaan pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi. Legislator tidak dapat menghidupkan kembali pengawasan tersebut dengan norma yang telah dibatalkan oleh

putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat terakhir dan mengikat, sehingga akhirnya Presiden mengeluarkan Perpu yang secara rancu membuat sebuah lembaga baru untuk mengawasi Mahkamah Konstitusi dan memasukan sedikit peran Komisi Yudisial di dalamnya.

Dari pemaparan di atas terlihat bagaimana kekuasaan menafsirkan konstitusi merupakan kekuasaan yang besar, dan dapat disalahgunakan jika dilakukan tanpa pengawasan. Puguh Windrawan menjelaskan fenomena Mahkamah Konstitusi dengan istilah *constitutional heavy*.⁶³ Namun menurut penulis jika penafsiran konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan terus dengan melanggar prinsip – prinsip pengadilan dan paham konstitusionalisme seperti dijelaskna di atas, maka struktur ketatanegaraan Indonesia menuju kea rah apa yang disebut Ran Hirschl sebagai *juristocracy* yang merupakan konsekuensi dari *judicial review*⁶⁴, yaitu kekuasaan berada pada tangan para hakim.

E. Penutup

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang melakukan penerapan konstitusi, dalam penerapan konstitusi terkandung politik hukum tertentu. Dalam beberapa putusan diketahui, arah politik penerapan konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi berbeda bahkan bertentangan dengan arah politik hukum pembentukan konstitusi oleh MPR yang menghendaki adanya *check and balances* sehingga terjadi keseimbangan dalam struktur ketatanegaraan dan menghendaki terwujudnya paham konstitusionalisme yang menghendaki ada pembatasan kekuasaan yang efektif terhadap organ – organ negara sehingga tidak terjadi kesewenang – wenangan.

⁶³ Baca Puguh Wardana, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy*, Jurnal Konstitusi Vol. 9 No. 4 (Desember, 2012), hlm. 41-69.

⁶⁴ Ran Hirschl, *The Political Origins Of the New Constitutionalism*, Indiana Journal Of Global Studies, Vol 11, hlm. 71-108.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Mukhtie Fadjar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta-Yogyakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.
- Anis Ibrahim, 2008. *Legislasi dan Demokrasi*, Malang: Intrans Publishing.
- Bagir Manan, 2012. *Membedah UUD 1945*, Malang: Universitas Brawijaya Press.
- C. S. T. Kansil, 2002. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 2*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Dahlan Thaib (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Denny Indrayana, 2008. *“Indonesian Constitutional Reform 1999-2002”*, Jakarta: Kompas
- Firmansyah Arifin (et.al), 2008. *Menggapai keadilan Konstitusi (Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi)*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.
- Gerhard van der Schyff, 2010. *Judicial Review Of Legislation A Comparative Study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa*, University Of Baltimore, United Kingdom
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, 2004. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Jimly Asshidiqie, 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Mexsasai Indra, 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.
- Mohammad Mahfud MD, 2011. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Munir Fuady, 2009. *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Adiatama, Bandung.
- Ni'matul Huda, 2008. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Padmo Wahjono, 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Robert Schutze, 2012. *European Constitutional Law*, United States of America: Cambridge University Press
- Satjipto Rahardjo, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Bandung.

Sri Soemantri, 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni.

Susi Dwiharijanti (Ed), 2011. *Negara Hukum yang Berkeadilan (Kumpulan Pemikiran*

Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M. CL.), Jakarta: PSKN FH UNPAD.

Zainal Arifin Hoesein, 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

B. Jurnal

M. Syamsudin, 2011. *Rekonstruksi Perilaku Etik Hakim dalam Menangani Perkara Berbasis Hukum Progresif*, Jurnal Hukum UII Edisi Khusus, Vol. 18, Oktober 2011.

Puguh Windrawan, 2002. *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy*, Jurnal Konstitusi, Vol. IX, No. 4, Desember 2002, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Ran Hirschl, *The Political Origins Of the New Constitutionalism*, Indiana Journal Of Global Studies, Vol 11.

Sujit Choudry dalam Rahayu Prasetyaningsih, 2011. *Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif*, Jurnal Konstitusi, Volume II, No. 1, Juni 2011, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.