

BAB I

PENDAHULIAN

A. Latar Belakang Masalah

Kejatuhan Soeharto di bulan Mei 1998 tidak dapat di tolak merupakan implikasi ketidakmampuannya mengatasi krisis ekonomi dan politik yang dimulai sekitar pertengahan 1997. Orde Baru memiliki perilaku ekonomi politik yang unik. Disatu sisi tergantung terhadap modal asing dan lembaga keuangan internasional supaya akumulasi modal bisa bertahan, di sisi lain negara memproduksi gagasan-gagasan anti Barat, seperti penolakannya pada ide-ide demokrasi dan HAM, yang dihadapi dengan ukuran-ukuran moralnya sendiri. Distorsi ini kemudian menjadi pembenar bagi IMF, Word Bank dan MNC yang merupakan aktor berkuasa di konstelasi internasional untuk melakukan pembenahan ekonomi politik yang baru. Ini nampak pada resep-resep IMF yang intinya anti subsidi, anti proteksi, pengurangan peran negara di pasar, dan tentu saja membuka Indonesia lebih lega investasi asing. Karena hambatan-hambatan liberalisasi harus dihancurkan meski harus menjatuhkan kepemimpinan Orde Baru dibawah Soeharto, sebagai *derivasi* dari krisis ekonomi di Asia Tenggara. “Rezim otoritarian biroktarik rente”, selama 32 tahun nampak begitu tidak berdaya menghadapi krisis ekonomi dan juga gagal menunjukkan wibawa politiknya di hadapan lembaga finansial internasional yang sebenarnya merupakan mentor utamanya selama 32 tahun lalu dalam menata Orde Baru.

Skenario kejatuhan Soeharto mengambil bentuk gerakan politik internal melalui cara-cara elitis, gerakan reformasi 1997 yang di *back up* tokoh-tokoh populis namun elitis seolah-olah dicitrakan sebagai gerakan demokratik. Padahal secara teoritik dan empiris gerakan demokratik sebagaimana yang ditunjukkan di Korea Selatan, Thailand, atau di beberapa negara Amerika Latin selalu dimotori oleh gerakan sosial yang terorganisir. Secara umum gerakan reformasi 1997 memiliki ciri sebagai berikut: *Pertama*, persoalan suksesi kepresidenan dilakukan secara eksekutif, elitis konspiratif. *Kedua*, tidak ada integritas sosial yang nyata antara mahasiswa sebagai pencetus dengan massa rakyat. *Ketiga*, akibat ketiadaan “*linkage*” itu, maka yang terjadi sebenarnya adalah ilusi kalau tidak mau dibilang manipulasi demokrasi dalam kepala mahasiswa dan tokoh elite-populis, yang berusaha sebisa-bisanya mencitrakan diri sebagai representasi dari “pejuang rakyat”. Dari sinilah kesan dan mitos demokrasi itu terus digemborkan, dan ilusi tentang suasana demokratik dibangun.

Hasil pergaulan pemikiran masa reformasi telah melahirkan Ketetapan MPR RI No. X/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, adapun agenda-agenda yang menjadi rekomendasi penanggulangan krisis dibidang politik adalah:

1. menegakkan Kedaulatan Rakyat dengan memberdayakan peran pengawasan oleh lembaga negara, lembaga politik dan lembaga kemasyarakatan;

2. menghormati keberagaman asas atau ciri, aspirasi dan program organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan yang tidak bertentangan dengan Pancasila;
3. pembagian secara tegas wewenang antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pada ujungnya, demokrasi adalah suatu pilihan untuk melakukan pembenahan-pembenahan dalam segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara menyangkut kekuasaan. Dalam logika kekuasaan, maka pembatasan kekuasaan¹ dan fungsi kontrol adalah prioritas utama bagi terselenggaranya tatanan demokrasi. Sebagai negara hukum, maka konsekuensinya adalah reformasi hukum secara menyeluruh sebagai prasyarat utama untuk mencerminkan *rule play* demokrasi, tetapi reformasi hukum yang menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan sebagai hukum dasar sebuah negara, sehingga “*constitutional reform*” bukanlah hal yang tabu untuk dilakukan.

Undang-Undang Dasar 1945 telah menjadi instrumen politik yang ampuh untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme dan menuburkan praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) disekitar kekuasaan presiden. Secara empirik dalam dua kurun waktu kekuasaan yaitu rezim Orde Lama yang dipimpin oleh Soekarno dan rezim Orde Baru di bawah kendali

¹ Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintah selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan, 1981, “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”, (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti menyalahgunakannya). Untuk lebih lanjut lihat Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 52

Soeharto, dua kurun kekuasaan tersebut telah melahirkan pemerintahan yang otoriter di bawah kekuasaan dominan eksekutif (*executive heavy*), karena tanpa adanya kontrol kekuasaan dan *check and balance* secara tegas.

Sejalan dengan itu, jika dikaitkan dengan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka yang paling utama adalah memfungsikan kontrol lembaga perwakilan rakyat/DPR atas kekuasaan eksekutif, untuk dapat memecahkan kebuntuan kontrol terhadap *executive heavy*. Setelah terjadinya Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat membuktikan eksistensinya sebagai lembaga kontrol yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat ternyata mengandung nuansa kepentingan dalam konfigurasi politik di parlemen, karena banyak konsesi politik yang di langgar oleh Gus Dur, misalnya saja pergantian komposisi menteri-menteri yang semula merupakan kesepakatan pada saat naiknya Gus Dur sebagai Presiden, dan kecenderungan Gus Dur yang dianggap berjalan sendiri tanpa melibatkan beberapa kekuatan politik besar dalam menjalankan praktik pemerintahan, sehingga menimbulkan kekecewaan dikalangan partai politik yang merasa penentu terpilihnya Gus Dur menjadi presiden. Hal ini dapat dilihat dari kejatuhan Gus Dur (Abdurachman Wahid) dari tampuk kekuasaan eksekutif karena kuatnya Dewan Perwakilan Rakyat.

Cukup menyakitkan bagi bangsa Indonesia, karena pada ujungnya konstitusi² selalu menjadi kambing hitam atas konfigurasi kekuatan yang

² Istilah Konstitusi berasal dari “constituer” (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Dengan pemakaian istilah konstitusi, yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dengan menyatakan sesuatu negara. Lihat lebih lanjut M Solly Lubis, 1978, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, hlm. 44

terbangun oleh kepentingan-kepentingan elit kekuasaan. Sehingga interpretasi kepentingan yang menjadi pembenar bagi sistem ketatanegaraan secara menyeluruh melalui produk-produk hukumnya adalah tak dapat terbantahkan.

Keinginan dan gagasan untuk menjaga konsistensi Undang-Undang Dasar dari interpretasi konfigurasi politik yang sangat syarat dengan kepentingan politik, maka dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan dibentuknya suatu lembaga negara yang bernama Mahkamah Konstitusi, bahkan Perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 pada aturan Tambahan ayat (2) menyebutkan dengan tegas bahwa : "Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden harus telah membentuk Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun sejak perubahan keempat Undang-Undang Dasar disahkan".

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 secara garis besar menyebutkan beberapa hal berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi, antara lain:

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berhubungan dengan masalah kepresidenan, Pasal 7 B ayat (1,3,4 dan 5)
2. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman, Pasal 24 ayat (1)
3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berhubungan dengan masalah non kepresidenan, Pasal 24 C ayat (1)

4. Hakim konstitusi dan tata cara pengajuannya, Pasal 24 C ayat (3)
5. Kepribadian dari hakim konstitusi, Pasal 24 C ayat (5)
6. Larangan melakukan perangkapan jabatan, Pasal 24 C ayat (5)
7. Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, Pasal 24 C ayat (6)
8. Hukum acara yang berlaku dalam Mahkamah Konstitusi, Pasal 24 C (6)

Apabila diperhatikan Pasal 24 C ayat (1) jelas dinyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa konstitusi, pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya bersifat final. Serta memiliki empat kewenangan menyangkut: hak 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 hasil pemilihan umum.

Sebagai sebuah lembaga negara baru tentu saja eksistensinya perlu diperhitungkan dalam sistem hukum di Indonesia, terutama saat ini yang hanya dianggap sebagai lembaga negara adalah lembaga negara yang diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Untuk itu perlu adanya pengakuan lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Sebab disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari

kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung, konsekuensinya kedudukan Mahkamah Agung adalah sederajat dengan Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan yang mengatur mengenai Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, banyak menimbulkan penafsiran, misalnya saja menyangkut putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *binding* atau tidak *binding*, hukum acaranya, akibat hukum eksekusi suatu putusan Mahkamah Konstitusi dan siapa eksekutornya, dan lain-lain.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut diatas maka dapat ditarik sebuah permasalahan yaitu:

1. Bagaimana kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review*?

C. Tinjauan Pustaka

Beberapa waktu belakang ini istilah Mahkamah Konstitusi semakin akrab dalam wacana ketatanegaraan, terutama pemerhati hukum tatanegara. Walaupun demikian sampai kini belum ada kesamaan pemahaman mengenai konsep ideal Mahkamah Konstitusi. Satu hal paling penting yang telah disepakati adalah perlunya suatu lembaga negara yang bernama Mahkamah Konstitusi untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan menjaga eksistensi konstitusi yang selalu di interpretasikan oleh kepentingan kekuasaan melalui produk-produk hukumnya, dan pada ujungnya

dapat menimbulkan konflik antara kepentingan politik dalam wacana lembaga negara.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan tercantum dalam konstitusi³. Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, yaitu Lord Acton⁴, dengan mengingat bahwa pemerintah selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan, “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).

Menurut Dahlan Thaib, konstitusi dapat dijadikan sebagai barometer untuk menjaga adanya kepastian hukum di dalam praktik penyelenggaraan negara, ia mengemukakan:

“Dalam setiap tata hukum suatu negara akan selalu ditemukan satu bagian yang secara khusus mengatur ketentuan-ketentuan mengenai organisasi negara, bagian ini disebut konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Fungsi lembaga konstitusi atau Undang-Undang Dasar ini dimaksudkan sebagai barometer untuk menjaga adanya kepastian hukum dalam praktik penyelenggaraan negara”.⁵

³ Menurut Aristoteles, suatu pemerintah atau penguasa baru akan terarah bagi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum, apabila hukum dijadikan sumber kekuasaan. Pemerintah yang baik terletak pada pengakuan para penguasa terhadap supremasi hukum, dan pengakuan itu terjelma dalam penyelenggaraan pemerintah, untuk terjelmana manusia yang bersikap adil, manusia harus didik menjadi warga negara yang baik. Lihat lebih lanjut J.H. Rapar, 1988, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 61

⁴ Miriam Budiarto, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 52

⁵ Dahlan Thaib, 1993, *Implementasi System ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1

Konstitusi juga dipahami sebagai alat untuk mewujudkan apa yang di cita-citakan oleh sebuah bangsa, seperti yang dikemukakan oleh Dahlan Thaib, bahwa negara manapun di dunia ini mempunyai tujuan tertentu, yaitu tujuan negara yang telah dirumuskan dalam konstitusi. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka negara yang bersangkutan mempunyai seperangkat alat-alat atau organ-organ, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dengan fungsi dan peranan masing-masing, dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, lembaga-lembaga negara tersebut haruslah mendasarkan tindakannya secara konstitusional. Artinya dengan yang telah digariskan oleh ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang.⁶

Adapun isi konstitusi ataupun pokok-pokok kenegaraan yang diatur dalam konstitusi itu pada umumnya merupakan “*principle according to which the power of the government, the right of the governed, and the relations between the are adjusted*”, yakni dasar-dasar atau pokok-pokok mengenai kekuasaan pemerintah, hak-hak mereka yang diperintah ada hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.⁷

Menurut Kosasih Jahiri, konstitusi merupakan formal rules yaitu :

“Mengatur, menentukan dan batu pengujian terhadap hak wewenang serta kewajiban serta batasan antara manusia dan negara, baik sebagai total unit ataupun partial maupun personifikasinya, mengatur dan menentukan dalam arti menuju cita-cita manusia bernegara, bermasyarakat, menyempurnakan hidupnya yang benar dari sudut organisasi negara masyarakat itu sendiri menuju organisasi yang kuat dan sempurna.”⁸

⁶ *Ibid.*

⁷ C.F Strong, 1960, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, p. 9

⁸ Kosasih Djahiri, 1971, *Ilmu Politika*, PD. Parmaco, Bandung, hlm. 49-50

Konstitusi sebagai aturan main kehidupan bernegara merupakan hukum yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada kaidah-kaidah hukum lainnya, akan tetapi dalam pelaksanaan konstitusi merupakan alat untuk melanggengkan kekuasaan, sehingga tidak jarang sebuah konstitusi dapat dilanggar atau disampingi oleh kekuatan-kekuatan kepentingan politik tertentu.

Untuk menjaga kaidah-kaidah yang termuat dalam konstitusi agar tidak dilanggar atau disampingi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya) perlu ada badan serta tata cara mengasinya. Pada saat ini paling tidak ada dua cara pengawasan yang lazim dilakukan yaitu, pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial (lazimnya adalah badan politik)⁹.

Negara-negara di dunia menggunakan cara yang bermacam-macam. Ada negara yang menyerahkan penilaian tersebut kepada salah satu badan peradilan atau semua badan peradilan. Dan ini lazim dikenal dengan sebutan *judicial review* dalam hal ini pengujian oleh badan pengadilan ini pun terdapat praktik yang berbeda-beda. Amerika Serikat memberikan wewenang kepada semua badan peradilan umum (*ordinary law courts*) untuk menguji peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah. Tetapi ada berbagai negara

⁹ See Mauro, 1971, *Cappelliti, Judicial Review in the Contemporary World*, The Bobbs Merrill Company Inc, pp 19-20

yang menyerahkan pengujian yudisial kepada badan peradilan khusus. Republik Federasi Jerman menyerahkan wewenangnya melakukan pengujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Perancis menyerahkan pengujian secara yudisial tersebut kepada *Conseil d'Etat*. Sedangkan pengujian secara politik seperti di Perancis yang dilakukan oleh Dewan Konstitusi atau Constitutional Council (*Conseil Constitutionnel*)¹⁰.

Indonesia, sebelum adanya Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, penilaian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedangkan untuk pengujian terhadap Undang-Undang atas Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Dengan adanya produk hukum MPR berupa UUD, Amandemen UUD, dan Ketetapan MPR yang demikian luas jangkauannya, maka MPR-lah sebagai lembaga negara tertinggi di samping pemegang kedaulatan rakyat, tetapi juga sebagai penjaga atau pengaman konstitusi.

Sedangkan di Inggris, Parlemenlah yang dianggap sebagai Badan yang tertinggi (*Parliamentary Supremacy atau Legislative Supremacy*), karena itu hanya parlemen yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional dan menjaga agar semua Undang-Undang dan peraturan-peraturan lainnya sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Hal ini berdasarkan gagasan

¹⁰ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 26-28

bahwa kedaulatan rakyat diwakilkan kepada parlemen sehingga badan itu merupakan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.¹¹

Dengan adanya Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah memunculkan lembaga negara yang bernama Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi yang berwenang untuk melakukan *Judicial Review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk :

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
 - b. Untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review*.
2. Tujuan Subyektif

Untuk memperoleh data dalam rangka penyusunan skripsi yang merupakan syarat guna memperoleh gelar kesarjanaan dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

¹¹ Miriam Budiharjo, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 106

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang Ilmu Hukum Tata Negara mengenai kedudukan dan wewenang *judicial review* Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengetahui kedudukan dan wewenang *judicial review* Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.