

mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Dalam rangka ini sangat perlu diselenggarakan de-birokratisasi dari system pengawasan dan de-konsentrasi dalam manajemen perusahaan – perusahaan Negara.”

Pasal inilah kiranya yang dijadikan dasar bagi kebijakan baru pemerintah dalam keterlibatannya pada aktivitas perekonomian Indonesia. Disamping itu juga karena mulai dianutnya politik pintu terbuka bagi masuknya modal asing melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA).

Secara umum bisa dilihat bahwa pemerintah ingin suatu iklim yang lebih bebas, atau dengan kata lain pemerintah lebih menekankan pada pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Dengan demikian diharapkan pemerintah tidak akan terlalu turut campur tangan dalam kegiatan ekonomi, sehingga ada rangsangan bagi modal asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Kebijakan untuk memberikan kebebasan bagi masuknya modal asing dan bagi tumbuhnya suatu kompetisi tersebut, telah pula dilanjutkan melalui Tap No. IV/ MPR/ 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (Repelita II Bab 5 hal Pengembangan Dunia Usaha). Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993, menghendaki keseimbangan peranan ke tiga pelaku ekonomi (koperasi, usaha negara dan usaha swasta). Disebutkan:

Pengembangan dan pembinaan usaha nasional meliputi koperasi, usaha Negara, dan usaha swasta diarahkan agar tumbuh menjadi kegiatan usaha yang mampu menjadi penggerak utama pembangunan ekonomi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja menuju terwujudnya perekonomian nasional yang tangguh dan mandiri.

BUMN sebagai organisasi, tidak berbeda dengan fungsi swasta dan koperasi, dengan fungsi tersebut kurang mengacu kepada Pasal 33 UUD 1945. sehingga peranannya kurang jelas dan tanpa perbedaan secara spesifik, seperti menjadi rumit tatkala ketiga pelaku ekonomi dikukuhkan sebagai kekhasan Sistem Ekonomi Pancasila oleh para ekonom Indonesia. Penciptaan kondisi yang demikian dibenarkan PP No. 3 Tahun 1983, yang menyebutkan bahwa maksud dan tujuan dari BUMN adalah sama, yaitu:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian Negara umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya.
- b. Mengadakan pemupukan keuntungan/ pendapatan.
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang / jasa yang bermutu/ memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sector swasta dan koperasi.
- e. Menyelenggaraakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai.
- f. Turut aktif memberikan bimbingan kegiatan kepada sector swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sector koperasi.
- g. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah dibidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Era globalisasi, mengakibatkan usaha nasional harus dibina dan dikembangkan, agar makin berperan dalam mendorong perkembangan pasar dalam negeri dan meningkatkan daya beli rakyat, serta makin mampu menghadapi arus globalisasi dan regionalisasi perekonomian dunia. Kerja

sama antara koperasi, usaha Negara dan swasta perlu lebih ditingkatkan dan dikembangkan. Peningkatan peranan BUMN, terutama yang menyangkut kepentingan Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dengan meningkatkan efisiensi dan produktifitas. Sedangkan koperasi harus didukung dengan pemberian kesempatan berusaha di segala sector kegiatan ekonomi, baik di dalam maupun di luar negeri. Penjelasan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 menyatakan Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Dalam kenyataannya, walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Dikarenakan berbagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan

bisnis secara global. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Di lain pihak, perkembangan ekonomi dunia berlangsung sangat dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati oleh dunia internasional seperti kesepakatan mengenai *World Trade Organization* (WTO), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), *ASEAN Framework Agreement on Service*, dan kerjasama ekonomi regional *Asia Pacific* (*Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*).

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya

privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi

Penataan sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN telah dilakukan Pemerintah pada waktu yang lalu dan kiranya akan terus berlanjut. Salah satu langkah yang telah dilakukan adalah dengan penataan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN. Pada tahun 1960, telah dikeluarkan Undang Undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960 dengan tujuan mengusahakan adanya keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari badan usaha negara yang ada.

Pada tahun 1969, ditetapkan Undang Undang Nomor 9 Tahun 1969. Dalam Undang-undang tersebut, BUMN disederhanakan bentuknya menjadi tiga bentuk usaha negara yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan) yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl. 1927:419), Perusahaan Umum (Perum) yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960 dan Perusahaan Perseroan (Persero) yang sepenuhnya tunduk pada

ketentuan Kitab Undang Undang Hukum Dagang (Stbl. 1847 : 23) khususnya pasal-pasal yang mengatur perseroan terbatas yang saat ini telah diganti dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Sejalan dengan amanat Undang Undang Nomor 9 Tahun 1969, Pemerintah membuat pedoman pembinaan BUMN yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan mekanisme pembinaan, pengelolaan dan pengawasan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983, kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO), Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (PERUM) dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (PERJAN). Berbagai Peraturan Pemerintah tersebut memberikan arahan yang lebih pasti mengenai sistem yang dipakai dalam upaya peningkatan kinerja BUMN, yaitu berupa pemberlakuan mekanisme korporasi secara jelas dan tegas dalam pengelolaan BUMN.

Namun, berbagai peraturan perundang-undangan yang ada tersebut masih belum memberi landasan hukum yang kuat di dalam pengembangan badan usaha negara sejalan dengan perkembangan dunia korporasi seperti halnya upaya-upaya privatisasi dan pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Berdasarkan kenyataan tersebut diatas, dan memperhatikan amanat ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, maka dipandang perlu untuk menetapkan suatu Undang-undang baru yang mengatur BUMN secara lebih komprehensif dan sesuai dengan perkembangan dunia usaha. Undang-undang tersebut dimaksudkan untuk memenuhi visi pengembangan BUMN di masa yang akan datang dan meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Penerapan prinsip-prinsip tersebut sangat penting dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN. Pengalaman membuktikan bahwa keterpurukan ekonomi di

berbagai negara termasuk Indonesia, antara lain disebabkan perusahaan-perusahaan di negara tersebut tidak menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) secara konsisten. Undang-undang BUMN dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) BUMN, serta menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Undang-undang ini juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN, serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.

Di samping itu, Undang-undang ini mengatur pula ketentuan mengenai restrukturisasi dan privatisasi sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai cita-citanya serta hal-hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya penyehatan BUMN. Khusus mengenai program privatisasi, Undang-undang ini menegaskan bahwa privatisasi hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Persero sepanjang dimungkinkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor kegiatan yang dilakukan Persero tersebut. BUMN Persero dapat diprivatisasi karena selain dimungkinkan oleh ketentuan di bidang pasar modal juga karena pada umumnya hanya BUMN Persero yang telah bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif. Privatisasi senantiasa memperhatikan manfaat bagi rakyat.

BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara. Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat

diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

## **KESIMPULAN**

Bahwa tujuan BUMN menurut UU No. 19 Prp. Tahun 1960, adalah *public service* dan membangun ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur, materiel dan spiritual.

Bahwa tujuan pendirian BUMN menurut UU No. 19 Tahun 2003 adalah memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; mengejar keuntungan; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.

Undang Undang Dasar 1945 dan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 memungkinkan suatu keterlibatan total atau etatisme dalam politik perekonomian untuk mencapai kesejahteraan rakyat

-----

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief Budiman, 1995. Teori Pembangunan Dunia Ketiga, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Bachsan Mustafa, 1985. Sistem Hukum Indonesia, Remaja Karya, Bandung.
- Ibrahim R, 1997. Prospek BUMN dan Kepentingan Umum, Citra Adityabakti, Bandung.
- Kansil CST, 1985. Hukum Perusahaan Indonesia, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Mulya Lubis T, 1992. Hukum dan Ekonomi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Pandji Anoraga, 1995. BUMN Swasta dan Koperasi, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

## **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGUJI UU DAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA**

**Widiastuti, SH. MS**

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

*Abstract : The increasing number of judicial review cases on acts/ordinances demanded by the public to the Court of Constitution has indicated an unsatisfactory attitude concerning the contents of the acts/ordinances as they are in conflict with their rights. Several decision of the Court of Constitution accepted the judicial review claimed by the public by abrogating article(s) or part of the act/ordinance could be seen as a category of the Court of Constitution's authority to protect human rights. Nevertheless, in practice such a decision of the Court of Constitution cannot be implemented at once since law itself is a system.*

*Key words : Court of Constitution. Human rights.*

### **PENDAHULUAN**

Salah satu perubahan mendasar dalam konstitusi Indonesia adalah hadirnya Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu institusi yang diberi kekuasaan kehakiman. Kehadiran MK melengkapi kekuasaan kehakiman yang mana sebelum UUD 1945 diamandemen<sup>1</sup>, hanya ada pada Mahkamah Agung (MA), seperti tertuang dalam Pasal 24, namun demikian ada perbedaan kewenangan diantara kedua lembaga tinggi tersebut. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi menguji peraturan perundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang [Pasal 24A ayat (1)], sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum [Pasal 24 C ayat (1)].

Sebagai lembaga tinggi yang menjalankan kekuasaan kehakiman , dalam sistem pembagian kekuasaan, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam melaksanakan kekuasaannya adalah

---

<sup>1</sup> Dalam tulisan ini UUD 1945 yang telah diamandemen untuk selanjutnya akan ditulis UUD 1945.

merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman ini merupakan salah satu indikasi bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan agar tersedia jalan hukum untuk melindungi hak asasi manusia, mengatasi perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Dengan demikian konflik yang terkait dengan hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik-kenegaraan tanpa pola penyelesaian yang baku, transparan, dan akuntabel, melainkan dikelola secara objektif dan rasional sehingga sengketa hukum yang diselesaikan secara hukum pula. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir tertinggi konstitusi atau *the guardian of the constitution and the sole interpreter of constitution* (Fadjar, 2006 :119).

Tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi menurut penjelasan UU nomor 24 Tahun 2003 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.

## **PERMASALAHAN**

Kembali pada kewenangan MK yang diberikan oleh Pasal 24 C ayat (1), apabila membandingkan jumlah perkara yang saat ini diselesaikan oleh MK ada fenomena yang menarik untuk dikaji, yaitu dari 4 (empat) wewenang MK yang paling banyak dilakukan adalah wewenang pengujian undang-undang. Dalam 2 (dua) tahun, MK telah menguji 65 undang-undang, dengan putusan, ada yang dikabulkan seluruhnya, dikabulkan sebagian, tidak diterima dan ada yang ditolak (Fajar 2006: 149), diduga angka itu akan meningkat dengan berjalannya waktu. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, mengapa begitu banyak pekerjaan MK untuk

menguji undang-undang dibanding dengan kewenangan lainnya? Apa arti banyaknya perkara pengujian UU yang ditangani MK dalam konteks perlindungan hak asasi manusia? Jawaban atas dua pertanyaan tersebut akan diulas dalam tulisan ini.

### **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN U.U.**

Menurut UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Seperti disebutkan dalam Pasal 24 C ayat (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. Sedangkan kewajiban Mahkamah Konstitusi tertuang dalam Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Secara khusus wewenang MK tersebut diatur dalam Pasal 10 UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Salah satu kewenangan MK adalah menguji UU terhadap UUD 1945. Seperti telah disebutkan bahwa diantara empat kewenangan MK, yang paling sering dilaksanakan adalah kewenangan menguji UU. Sebenarnya apa yang melatar belakangi adanya pengujian UU terhadap UUD 1945?. Paling tidak ada dua alasan dasar untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Pertama, adalah untuk melindungi konstitusi dari pelanggaran oleh badan legislatif/atau eksekutif . Kedua, adalah dalam rangka melindungi hak-hak dasar manusia atau warga negara (Gultom 2007:126). Kemudian, mengapa kewenangan pengujian UU tersebut diberikan kepada MK? Di dalam diktum b UU Nomor 24 Tahun 2003, disebutkan

bahwa MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hak menguji undang-undang atau *judicial review* merupakan suatu kegiatan pengujian terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Pemberian kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap produk hukum dari ketiga lembaga tersebut merupakan prinsip *check and balance* dalam prinsip pemisahan kekuasaan, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh cabang kekuasaan tertentu.

Bertitik tolak pada alasan adanya pengujian UU tersebut di atas, secara eksplisit dapat dinyatakan bahwa semuanya mencerminkan karakteristik negara hukum. Negara Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dikemukakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Menurut Asshiddiqie (2006: 149-150) ada dua belas prinsip pokok yang menjadi pilar-pilar utama penyangga berdirinya negara hukum, kedua belas prinsip tersebut adalah:

1. Supremasi hukum.
2. Persamaan dalam hukum.
3. Asas legalitas.
4. Pembatasan kekuasaan.
5. Organ-organ penunjang yang independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak.
7. Peradilan Tata Usaha Negara.
8. Mahkamah Konstitusi
9. Perlindungan hak asasi manusia.
10. Bersifat demokrasi.
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara.
12. Transparansi dan kontrol sosial.

Prinsip-prinsip tersebut sebagai cerminan dari prinsip negara hukum dan prinsip kedaulatan rakyat. Paham negara hukum yang demikian disebut sebagai negara hukum yang demokratis.

Dan prinsip-prinsip tersebut tersurat maupun tersirat dalam Konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945.

Sehubungan dengan kewenangan MK menguji UU seperti telah disebutkan di atas adalah dalam rangka melindungi hak dasar manusia dari kesewenangan kekuasaan yang dilakukan legislatif (DPR, dalam hal tertentu DPD sebagai *co-legislator*). Tugas MK sebagai penafsir UUD 1945 akan memberikan penilaian apakah suatu produk legislatif (UU) tepat dalam memaknai amanah dari konstitusi dalam kaitannya dengan jaminan hak asasi manusia. Dengan kata lain MK menjalankan filter terhadap UU yang isinya merugikan hak asasi warga negara.

Kewenangan MK untuk menguji UU terhadap UUD 1945, diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 Pasal 50 sampai dengan Pasal 60. Selanjutnya, UU yang bagaimanakah yang dapat dimohonkan pengujian pada MK? Dalam Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 disebutkan bahwa UU yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah UU yang diundangkan setelah perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Artinya, hanya UU yang diundangkan setelah tanggal 19 Oktober 1999 saja yang dapat diuji oleh MK. Tetapi, kemudian Pasal 50 tersebut dibatalkan oleh putusan MK No. 066/PUU-II/2004 pada tanggal 13 April 2005 karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, UU yang dapat dimohonkan *judicial review* kepada MK menjadi lebih luas, karena tidak terbatas pada UU yang diundangkan setelah tanggal 19 Oktober 1999. Ini berarti memberikan akses yang lebih luas bagi warga negara untuk memperjuangkan hak asasinya.

Pengujian UU dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pengujian yang bersifat formil (*formele toetsingrecht*) dan materiel (*materiele toetsingrecht*). Pengujian formil terkait dengan masalah prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Sedangkan pengujian materiel dilakukan bila suatu undang-undang diduga mengandung materi yang bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi. Dalam konteks pengujian UU terhadap

UUD Negara RI 1945 yang menjadi kewenangan MK, obyek permohonannya adalah konstitusionalitas sebuah UU, pengujian formilnya meliputi pengujian mengenai apakah pembentukan dan bentuk undang-undang sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945, dan pengujian secara material, yaitu apakah materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 (Pasal 51 UU No. 24 tahun 2003).

### **KEWENANGAN MK MENGUJI UNDANG-UNDANG SEBAGAI BENTUK PERLINDUNGAN TERHADAP HAK ASASI MANUSIA.**

Judul dalam sub bab ini dapat dimaknai bahwa *judicial review* terhadap UU yang dimohonkan oleh warga kepada MK merupakan akses bagi warga negara untuk memperjuangkan hak asasi manusianya.

Siapa yang dapat mengajukan permohonan pengujian UU? Dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 disebutkan, pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU. Pemohon dapat terdiri dari:

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 UU;
3. badan hukum publik atau privat; atau
4. lembaga negara.

Menyimak pada isi Pasal 51 ayat (1) tersebut, dihubungkan pada salah satu alasan bahwa diadakannya *judicial review* adalah untuk melindungi hak dasar warga negara, maka dapat dikatakan bahwa pengertian warga negara memiliki arti yang sangat luas, karena tidak sekedar

individu tetapi juga komunitas atau institusi , baik yang bersifat adat, ekonomi maupun politik. Selain itu, kriteria lain untuk menjadi pihak yang dapat menjadi pemohon pengujian UU adalah bahwa ia menganggap hak dan/atau kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan dengan berlakunya UU tertentu. Selanjutnya hak-hak apa saja yang dapat diperjuangkan oleh warganegara melalui pengujian UU? Hal ini tidak secara tegas diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 tetapi dapat dilihat dalam UUD 1945.

Sebelum memaparkan tentang jenis hak asasi manusia yang diatur dalam UUD 1945, perlu untuk mengungkapkan bahwa konsepsi hak asasi manusia ini berkaitan dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkhis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi (Asshiddiqie, 2006:229-230). Seperti telah dikemukakan di atas bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, di mana prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Hukum tidak dimaksudkan untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, berarti harus menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Atas dasar pemikiran bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, maka bagi warga negara yang kepentingannya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan dapat mengajukan permohonan agar peraturan yang bersangkutan dicabut.

Kembali pada jenis hak asasi manusia yang diatur dalam UUD 1945, ketentuan mengenai hak asasi manusia mendapat jaminan konstitusional yang sangat kuat . Apabila diidentifikasi, rumusan hak asasi manusia yang tertuang dalam UUD 1945 dalam Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J. Hak asasi manusia tersebut diantaranya hak akan terpenuhinya kebutuhan fisik,

agama, kepercayaan, bebas dari perlakuan diskriminatif, perumahan, bebas dari penyiksaan, persamaann dan keadilan dalam hukum, jaminan sosial, hak milik pribadi, pendidikan, pekerjaan, dan status warga kewarganegaraan.

Dengan menyimak keluasan hak asasi manusia yang diatur dalam UUD 1945, untuk sementara dapat dikatakan bahwa warga negara memiliki kesempatan yang luas untuk memperjuangkan hak asasinya melalui pengujian UU. Artinya, warga negara dapat mengajukan permohonan pengujian terhadap setiap UU yang dia anggap mengancam atau merugikan kepentingan asasinya.

Sehubungan dengan hal itu pembatalan Pasal 50 UU No 24 Tahun 2003 oleh MK, sebenarnya dapat dikatakan bahwa MK memberikan kesempatan warga negara mengajukan pengujian materiel maupun formil terhadap lebih banyak UU yang dianggap merugikannya, karena tidak hanya UU yang diberlakukan setelah adanya UUD amandemen tetapi juga UU yang diberlakukan. Hal ini juga merupakan bentuk pengkoreksian terhadap UU produk lama yang muatannya bertentangan dengan UUD 1945. karena, tidak menutup kemungkinan adanya kepentingan politik penguasa pada masa lalu yang bertentangan dengan tujuan konstitusi, adanya peraturan yang sengaja dibuat untuk melindungi kepentingan orang-orang tertentu. Misalnya putusan MK yang menyatakan Pasal 134, 136 bis dan Pasal 137 KUHPidana yang dinyatakan oleh MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945<sup>2</sup>. Pasal 134<sup>3</sup>, 136 bis<sup>4</sup> dan 137<sup>5</sup> KUHPidana mengatur tentang kejahatan terhadap presiden dan wakil presiden.

---

<sup>2</sup> <http://opini.wordpress.com/2006/12/10/putusan-mahkamah-konstitusi/> dikutip tgl 19 Januari 2008 pukul 11.30.

<sup>3</sup> Pasal 134 KUHPidana. Penghinaan yang dilakukan dengan sengaja terhadap Preiden dan Wakil Presiden diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidan denda paling banyak tiga ratus rupiah.

<sup>4</sup> Pasal 136bis KUHPidana. Dalam pengertian penghinaan tersebut Pasal 134, termasuk juga perbuatan tersebut Pasal 315, jika hal itu dilakukan di luar adanya yang terkena , baik dengan tingkah laku di depan umum dengan perbuatan,

Putusan MK yang membatalkan pasal-pasal tersebut, didasarkan pada alasan bahwa isi pasal-pasal tersebut tidak sesuai dengan isi Pasal 27 dan 28 UUD 1945 yaitu tentang persamaan derajat di depan hukum dan kebebasan mengeluarkan pikiran dan pendapat serta demokrasi.

Kewenangan MK menguji UU juga dapat menjembatani antara peraturan yang statis dengan perkembangan atau perubahan masyarakat dalam konteks perlindungan hak asasi manusia. Contohnya adalah Pasal 134, 136 bis dan 137 KUHPidana tersebut di atas. Ketentuan pasal-pasal tersebut merupakan produk pemerintah Hindia Belanda, yang mendudukkan presiden dan wakil presiden adalah orang yang memiliki hak-hak istimewa sehingga harus diperlakukan berbeda dengan anggota masyarakat biasa. Sementara pada saat ini, kemajuan budaya masyarakat memberikan kedudukan yang sama pada semua manusia di depan hukum. Oleh sebab itu, pasal-pasal yang diskriminatif tidak sesuai lagi dengan perkembangan budaya masyarakat, sehingga harus dibatalkan.

Apabila membandingkan keempat kewenangan Mahkamah Konstitusi seperti tersebut dalam Pasal 24c, tampaknya pengujian undang-undanglah yang berkaitan dengan kepentingan banyak pihak. Hal ini disimpulkan dari UU apa saja yang dimohonkan *judicial review* dan siapa saja yang dapat melakukan permohonan atau subyek hukum atau *legal standing* pemohon untuk pengujian undang-undang, yaitu perorangan warga negara Indonesia, termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-

---

lisan atau tulisan, asal di muka lebih dari empat orang ketiga yang ada di situ bertentangan dengan kehendaknya dan merasa tersinggung karenanya.

<sup>5</sup> Pasal 137 ayat (1) KUHPidana. Barang siapa menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan di muka umum tulisan atau lukisan yang berisi penghinaan terhadap Presiden atau Wakil Presiden, dengan maksud supaya isi yang menghina diketahui oleh umum diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak tiga ratus rupiah.

Pasal 137 ayat (2). Jika yang bersalah, melakukan kejahatan pada waktu menjalankan pencahariannya, dan pada waktu itu belum lewat dua tahun sejak adanya pembedaan yang menjadi tetap, karena kejahatan semacam itu juga, maka dilarang menjalankan pencaharian tersebut

undang; badan hukum publik atau privat atau lembaga negara yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan, yaitu hak dan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Sedangkan sengketa yang lainnya, subyek hukumnya lebih terbatas yaitu lembaga negara (yang kewenangannya diberikan oleh pemerintah) untuk sengketa kewenangan lembaga negara; pemerintah untuk sengketa pembubaran partai politik dan peorangan peserta Pemilu DPD, partai politik peserta Pemilu, dan calon presiden dan calon wakil presiden peserta Pemilu presiden dan wakil presiden dalam perselisihan hasil pemilihan umum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pihak yang berkepentingan untuk mengajukan pengujian undang-undang lebih luas dari pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam sengketa kewenangan lembaga negara, pembubararan partai politik atau sengketa hasil pemilihan umum. Oleh sebab itu wajar apabila kasus pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 lebih banyak daripada kasus lain yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi.

### **IMPLIKASI ATAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG MEMBATALKAN UNDANG-UNDANG DAN ISI UNDANG-UNDANG**

Menurut UU Nomor 24 tahun 2003 Pasal 56, 57 dan 59, bahwa amar putusan MK dalam menguji UU terhadap UUD 1945, dapat dibedakan menjadi:

1. amar putusan terhadap permohonan yang tidak memenuhi syarat kewenangan MK dan kedudukan hukum pemohon menyatakan "permohonan tidak dapat diterima" [Pasal 56 ayat (1) UU MK];
2. amar putusan terhadap yang beralasan menyatakan "permohonan dikabulkan" [Pasal 56 ayat (2) UU MK], dan MK menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat dan/atau bagian undang-undang yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan UUD 1945

[Pasal 56 ayat (2) UU MK], serta menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [pasal 57 ayat (1) UUMK];

3. amar putusan terhadap pengujian formal yang terbukti membentuk undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 menyatakan "permohonan dikabulkan" [Pasal 56 ayat (4)UU MK], dan menyatakan undang-undang yang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (2) UU MK];
4. amar putusan terhadap permohonan pengujian undang-undang yang baik pembentukan (uji formal) maupun materi muatan (uji materiel) yang tidak terbukti bertentangan dengan UUD 1945 menyatakan "permohonan ditolak" [Pasal 56 ayat (5)UU MK].

Selain jenis amar putusan tersebut di atas ada kewajiban yang harus dilakukan berkaitan dengan putusan MK di atas, yaitu putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak putusan diucapkan [Pasal 57 ayat (3) UU MK]. Selanjutnya, putusan MK mengenai pengujian konstitusionalitas UU disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden dan MA (Pasal 59 UU MK).

Amar putusan MK yang mengabulkan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 --baik yang menyatakan undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat dan/atau bagian undang-undang yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan UUD 1945-- akan berimplikasi pada berlakunya peraturan yang lainnya baik yang sederajat maupun yang lebih rendah. Hal ini terjadi karena peraturan perundang adalah suatu sistem, di mana di dalamnya terdiri dari sub-sub sistem yang satu dengan yang lainnya saling berhubungan sehingga sistem tersebut dapat berfungsi.

Asshiddiqie (2006:229) hukum sebagai kesatuan hirarkhis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Pernyataan ini mengandung pengertian bahwa norma hukum terdiri dari struktur yang paling tinggi hingga yang paling rendah di mana peraturan yang rendah mendasarkan pada aturan yang lebih tinggi, masalahnya bagaimana jika peraturan yang lebih tinggi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau dibatalkan? Tentunya situasi ini akan mempengaruhi berlakunya peraturan yang lebih rendah. Secara teoritis, pendekatan sistem hukum ini dapat digunakan untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang sifatnya sistemik --yang diakibatkan oleh diberlakukannya serangkaian peraturan yang bersifat hirarkhis --. Tetapi justru karena karakter sistem itu juga, putusan MK sulit untuk dilaksanakan. Misal, Putusan MK Nomor 012/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang APBN 2005, yang menyatakan bahwa UU Nomor 26 Tahun 2005 bertentangan dengan isi Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yaitu bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi penyelenggaraan pendidikan nasional. Implikasi dari putusan itu adalah APBN yang harus diberlakukan adalah APBN tahun lalu yaitu tahun 2004 (Pasal 23 ayat (3) UUD 1945) , tetapi pada kenyataannya hal itu tidak dilakukan oleh pemerintah maupun DPR. Dan, pada tahun 2007, terjadi lagi permohonan pengujian terhadap UU tentang APBN 2007 yang diajukan oleh PGRI, untuk sekian kalinya MK memutuskan bahwa UU APBN tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

Pemaknaan hukum sebagai sistem juga diperhitungkan dalam UU MK. Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah

Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi. Isi pasal tersebut merupakan bukti bahwa pengujian UU sebagai sub sistem berpengaruh pada sub sistem yang lainnya.

## **KESIMPULAN**

Kewenangan MK untuk menguji UU terhadap UUD 1945 adalah salah satu bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia terhadap warga negara. Namun putusan MK yang mengabulkan permohonan warga negara yang memperjuangkan haknya karena merasa dirugikan oleh suatu UU tidak serta merta akan terpenuhi hak asasinya pemohonnya. Karena, putusan MK sebatas menyatakan bahwa UU yang dianggap merugikan bertentangan dengan UUD 1945, ini berarti tidak ada lagi UU atau bagiannya yang menjadi kendala bagi warga negara dalam mendapatkan hak asasinya. Sedangkan tingginya permohonan tentang *judicial review* UU yang diajukan kepada MK mengindikasikan semakin banyak jumlah pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya suatu UU. Dan, implikasi dari pembatalan suatu UU atau bagiannya, seharusnya akan mengakibatkan tidak berlaku peraturan lain yang berkaitan dengan UU yang dibatalkan tersebut, artinya bahwa pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang bersifat sistemik --karena dilakukan oleh seperangkat tatanan hukum—secara teoritis dapat diselesaikan dengan adanya *judicial review*, walaupun pada prakteknya hal itu sulit diwujudkan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jjimly. 2006. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Konstitusi Press. Jakarta.
- Fajar, Abdul Mukti. 2006. Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi. Konstitusi Press. Jakarta
- Gultom, Lodewijk. Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaar. CV Utomo. Bandung.
- UUD Negara Republik Indonesia 1945
- UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- KUHPidana
- <http://opini.wordpress.com/2006/12/10/putusan-mahkamah-konstitusi/>