

BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. Mahkamah Konstitusi dan *Judicial Review*

Mahkamah Konstitusi merupakan badan lembaga peradilan di Indonesia yang setara dengan Mahkamah Agung. Lembaga ini secara resmi didirikan melalui proses amandemen ketiga dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷ Undang-Undang yang mengatur Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa lembaga ini memiliki tanggung jawab dan peran dalam menangani isu - isu konstitusi guna memastikan Undang - Undang Dasar beroperasi sesuai dengan kehendak masyarakat serta nilai - nilai demokrasi. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi juga berperan sebagai solusi bagi persoalan hukum konstitusional yang muncul akibat perbedaan interpretasi terhadap konstitusi.²⁸

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki empat

²⁷ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 5.

²⁸ A. Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 119.

kewenangan utama, yakni: (1) menguji undang-undang terhadap UUD; (2) memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Adapun kewajibannya adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁹

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dilaksanakan melalui mekanisme *judicial review* yang kewenangannya dibagi antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Pembagian tersebut merupakan konsekuensi dari sistem ketatanegaraan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Kewenangan *judicial review* dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dibagi atas dua yaitu kewenangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi: “Mahkamah

²⁹Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar”.³⁰ Sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan Mahkamah Agung tersebut ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Judicial review* menjadi instrumen utama dalam menguji kesesuaian norma hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Mekanisme ini juga mencerminkan penerapan prinsip pemisahan atau pemencaran kekuasaan (*machten scheidung*) yang menempatkan hubungan antarlembaga negara dalam kerangka *checks and balances* guna mencegah penyalahgunaan kewenangan.³¹

³⁰ Ade Kosasih dan A. Majid Ali, “Analisis Kritis Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Penyelesaian Sengketa Perundang -Undangan Melalui Mediasi,” *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 6, no. 1 (2021), hlm. 112

³¹ Ade Kosasih, Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945, (*Jurnal Mizani* Vol. 26 No. 2 Agustus 2016), hlm. 134-135.

Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangannya berfungsi sebagai *the guardian of the constitution* dan *the interpreter of the constitution*. Fungsi pengujian konstusionalitas undang-undang yang dikenal sebagai *judicial review* merupakan mekanisme utama Mahkamah dalam memastikan setiap norma hukum selaras dengan nilai-nilai konstusional.³²

Judicial review dalam praktik Mahkamah Konstitusi Indonesia bersifat abstrak dan terpusat (*centralized model*). Mahkamah tidak hanya menilai suatu norma secara biner konstusional atau inkonstusional melainkan juga dapat mengeluarkan tafsir yang mengikat agar norma tersebut diterapkan sesuai konstususi. Perkembangan inilah yang melahirkan putusan bersyarat sebagai inovasi paling signifikan dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Indonesia.³³

Fenomena putusan bersyarat menunjukkan bahwa hakim konstususi memiliki peran aktif dalam *rechtsvinding* atau penemuan hukum. Praktik ini mencerminkan *judicial activism*, di mana hakim tidak

³² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: PT Syaamil Cipta Medika, 2006), hlm. 46.

³³ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, "Putusan Bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi: Karakteristik dan Dinamika Perkembangannya," *Jurnal Konstitusi* vol. 13, no. 2 (2016): hlm. 377.

sekadar menjadi corong undang-undang (*la bouche de la loi*), tetapi juga penafsir yang berupaya menegakkan keadilan substantif. Dinamika ini menimbulkan perdebatan akademis mengenai apakah Mahkamah masih menjalankan fungsi yudisial murni ataukah telah bergeser ke arah *law-making process*.³⁴

B. Putusan Bersyarat dalam Praktik Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan produk akhir dari proses peradilan konstitusional yang diselenggarakan berdasarkan UUD 1945. Karakteristik fundamental yang membedakannya dari putusan lembaga peradilan lain terletak pada sifatnya yang *erga omnes* berlaku bagi semua orang dan semua pihak, bukan hanya para pihak yang berperkara serta sifatnya yang final sejak diucapkan dalam sidang pleno terbuka.³⁵

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang bersifat *deklaratoir* dan *konstitutif*

³⁴ Achmad Edi Subiyanto, "Putusan Bersyarat dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* vol. 17, no. 1 (2020): hlm. 5.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 26.

sekaligus: deklaratoir karena Mahkamah menyatakan konstitusional tidaknya suatu norma; konstitutif karena pernyataan itu langsung menimbulkan akibat hukum tanpa memerlukan tindakan lain. Pan Mohamad Faiz menambahkan bahwa pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dalam setiap putusan tidak hanya menyelesaikan kasus yang ditangani, tetapi juga menjadi presiden yang membentuk doktrin hukum konstitusional.³⁶

1. Jenis-Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi

Perkara pengujian undang-undang, amar putusan Mahkamah Konstitusi dapat berupa: (1) *niet ontvankelijkverklaard* apabila syarat formal tidak terpenuhi; (2) penolakan permohonan apabila tidak terbukti bertentangan dengan UUD 1945; dan (3) pengabulan permohonan apabila norma terbukti inkonstitusional. Setiap varian amar ini memiliki konsekuensi hukum yang berbeda bagi norma yang diuji maupun bagi para pihak.³⁷

³⁶ Pan Mohamad Faiz, "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* vol. 6, no. 1 (2009): hlm. 47.

³⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 86.

Saldi Isra menegaskan bahwa kedudukan putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat memiliki dua implikasi kelembagaan: Pertama, tidak ada lembaga mana pun termasuk Mahkamah Agung atau pembentuk undang-undang yang dapat menganulir putusan tersebut. Kedua, semua lembaga negara dan aparat penegak hukum terikat untuk menerapkan tafsir konstitusional yang ditetapkan Mahkamah.³⁸

2. Putusan Bersyarat (Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat)

a. Konstitusional Bersyarat (*conditionally constitutional*)

Putusan bersyarat merupakan salah satu inovasi paling signifikan dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Indonesia. Varian putusan ini lahir dari kebutuhan untuk menyeimbangkan antara dua kepentingan yang sama-sama penting: kepentingan menjaga konstitusionalitas norma di satu sisi, dan kepentingan menjaga kepastian hukum serta menghindari kekosongan

³⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 87.

hukum di sisi lain. Achmad Edi Subiyanto menjelaskan bahwa putusan bersyarat mencerminkan pendekatan judicial pragmatism Mahkamah yang menyadari bahwa pembatalan norma secara langsung tidak selalu menjadi solusi terbaik dalam setiap kasus.³⁹

Putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) adalah varian di mana Mahkamah menyatakan suatu norma tetap sah dan konstitusional, namun keberlakuannya dikondisikan pada penafsiran atau penerapan tertentu yang ditetapkan dalam amar putusan. Varian ini pertama kali digunakan dalam Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006, ketika Mahkamah menyatakan unsur 'melawan hukum' dalam UU Tipikor konstitusional sepanjang tidak ditafsirkan secara materiil.⁴⁰

Putusan Konstitusional Bersyarat merupakan salah satu bentuk putusan

³⁹Achmad Edi Subiyanto, "Putusan Bersyarat dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* vol. 17, no. 1 (2020): hlm. 4..

⁴⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

Mahkamah Konstitusi yang di dalam amarnya memuat syarat-syarat ataupun penafsiran konstitusional tertentu terhadap norma yang sedang diuji. Melalui putusan jenis ini, suatu norma dinyatakan tetap konstitusional selama memenuhi syarat maupun tafsir yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Model putusan ini pertama kali diperkenalkan dalam Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 yang berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Adapun karakteristik dari putusan konstitusional bersyarat adalah sebagai berikut:

- a. Keputusan konstitusional bersyarat bertujuan untuk menjaga agar suatu ketentuan tetap sesuai dengan konstistusi, berdasarkan kriteria yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi;
- b. Ketentuan – ketentuan yang ditetapkan oleh MK dalam melalui kewajiban yang harus diikuti dalam proses pembuatan undang – undang atau saat undang – undang tersebut disahkan;

- c. Putusan ini membuka kemungkinan dilakukannya pengujian kembali terhadap norma yang sebelumnya telah diuji, terutama apabila dalam proses pembentukan undang-undang tidak mematuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan MK dalam putusannya;
- d. Putusan konstitusional bersyarat dijadikan acuan atau pedoman bagi MK dalam menilai konstitusionalitas norma yang serupa pada pengujian berikutnya;
- e. Dalam perkembangannya, penerapan model konstitusional bersyarat pada awalnya terjadi karena MK mengalami kesulitan merumuskan amar putusan dalam perkara-perkara yang pada dasarnya tidak beralasan, sehingga sebagian besar amar putusannya ditolak sebagaimana diatur dalam Pasal 56 UU MK. Seiring berjalannya waktu, model ini juga diterapkan dalam perkara yang permohonannya dinilai beralasan, sehingga amar putusannya berupa dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitas norma yang diuji;

- f. Putusan konstitusional bersyarat membuka ruang bagi pengujian terhadap norma yang secara tekstual tidak tercantum secara eksplisit dalam suatu undang-undang;
- g. Model putusan ini berfungsi sebagai instrumen untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum;
- h. Dengan adanya model putusan konstitusional bersyarat, MK yang pada hakikatnya berperan sebagai penafsir undang-undang sekaligus menjalankan fungsi terbatas sebagai pembentuk undang-undang.

Dalam praktiknya, Putusan Konstitusional Bersyarat mengandung dua pola utama yang lazim digunakan oleh MK, yakni memberikan penafsiran atau menetapkan syarat-syarat konstitusional terhadap norma yang diujikan. Pada prinsipnya, amar putusan konstitusional bersyarat berupa penolakan, karena norma yang diuji sesungguhnya konstitusional, namun MK memberikan tafsir atau persyaratan tertentu agar norma tersebut tetap sesuai dengan konstitusi. Terdapat pengecualian di mana amar putusannya berupa pengabulan, yaitu apabila

pemohon secara spesifik memohonkan agar norma yang bersangkutan ditafsirkan secara konstitusional bersyarat.

Klausula konstitusional bersyarat dalam putusan MK dapat dijumpai baik dalam bagian pertimbangan Mahkamah maupun dalam amar putusan itu sendiri. Apabila klausula tersebut hanya termuat dalam pertimbangan Mahkamah, maka ia hanya berfungsi sebagai *ratio decidendi* dalam pengambilan keputusan. Sebaliknya, apabila klausula bersyarat dicantumkan dalam amar putusan, maka sifat *declaratief* dan *constitutief* dari putusan Mahkamah Konstitusi menjadi lebih jelas dan memiliki kekuatan mengikat yang lebih kuat dibandingkan jika hanya dimuat dalam bagian pertimbangan saja.

Lebih lanjut, putusan konstitusional bersyarat sejatinya membuka peluang dilakukannya pengujian kembali (*rejudicial review*) apabila dalam pelaksanaannya norma yang bersangkutan tidak diterapkan sesuai dengan syarat-syarat konstitusionalitas sebagaimana telah ditetapkan. Di samping itu, putusan ini juga mendorong adanya *legislative*

review, di mana pembentuk undang-undang diharapkan dapat menyesuaikan ketentuan yang telah diuji dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi, sekaligus melakukan telaah terhadap ketentuan-ketentuan lain dalam undang-undang yang diuji guna memastikan kesesuaiannya dengan konstitusi.

b. Putusan Inkonstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*)

Mahkamah Konstitusi juga memperkenalkan model putusan inkonstitusional bersyarat sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Model putusan ini merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat, yakni pasal yang dimohonkan untuk diuji dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat. Artinya, norma yang diujikan tersebut bersifat inkonstitusional apabila syarat yang ditetapkan oleh MK tidak dipenuhi. Pada saat putusan dibacakan, pasal yang bersangkutan berada dalam kondisi inkonstitusional, dan akan

berubah menjadi konstitusional apabila para pihak yang menjadi addressat putusan MK memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan. Dalam Putusan Nomor 10/PUU-XII/2014, misalnya, Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan tertentu dalam UU Aparatur Sipil Negara inkonstitusional, namun memberikan tenggat waktu kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan sebelum status inkonstitusionalitas itu berlaku sepenuhnya.⁴¹

Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 memberikan landasan normatif bagi Mahkamah untuk menjatuhkan putusan bersyarat melalui penetapan ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi oleh pembentuk undang-undang. Landasan normatif putusan bersyarat diperkuat melalui Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, yang memberikan legitimasi formal bagi Mahkamah untuk menjatuhkan putusan bersyarat. Sebelum

⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 10/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2014).

ketentuan ini ada, putusan bersyarat sempat dikritik sebagai *ultra petita* atau melampaui kewenangan Mahkamah.⁴²

Kemunculan model putusan inkonstitusional bersyarat tidak dapat dilepaskan dari kurang efektifnya penerapan model konstitusional bersyarat yang disebabkan oleh kesalahan addressat putusan dalam memahami putusan tersebut. Para addressat putusan kerap mengabaikan bagian pertimbangan yang memuat dasar dan alasan penjatuhan putusan (*ratio decidendi*), karena dalam amar putusan atau dictum dinyatakan bahwa permohonan ditolak, sehingga mereka menganggap tidak ada hal yang perlu ditindaklanjuti atau diimplementasikan.

Dalam perkembangannya, terdapat empat tipe klausula inkonstitusional bersyarat yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a. Amar putusan yang secara eksplisit memuat frasa "bertentangan secara bersyarat";

⁴² Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

- b. Amar putusan yang menyatakan "bertentangan sepanjang dimaknai";
- c. Amar putusan yang menyatakan "bertentangan sepanjang tidak dimaknai"; dan
- d. Amar putusan dengan frasa lain yang memuat syarat-syarat inkonstitusionalitas terhadap norma yang diuji.

Secara prinsipil, putusan inkonstitusional bersyarat didasarkan pada amar putusan yang bersifat mengabulkan, baik sebagian maupun seluruhnya, karena norma yang diujikan pada dasarnya dinilai inkonstitusional, namun dengan syarat-syarat tertentu yang ditetapkan oleh Mahkamah. Terdapat dua putusan inkonstitusional bersyarat yang amarnya berupa penolakan. Penolakan di sini bukanlah penolakan terhadap pokok permohonan, melainkan penolakan atas petitum pemohon yang meminta agar norma yang diujikan ditafsirkan secara konstitusional bersyarat. Dengan kata lain, amar putusan inkonstitusional bersyarat dapat berupa pemaknaan ataupun

penetapan syarat-syarat inkonstitusionalitas terhadap norma yang diuji.

Apabila ditelaah lebih mendalam, secara substantif klausula inkonstitusional bersyarat dan klausula konstitusional bersyarat tidaklah berbeda satu sama lain. Titik persamaan keduanya terletak pada prinsip bahwa apabila syarat-syarat atau penafsiran yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi, maka norma yang diujikan akan berakhir dalam keadaan inkonstitusional.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat empat karakteristik utama dari putusan inkonstitusional bersyarat: pertama, dalam amar putusannya senantiasa terdapat klausula inkonstitusional bersyarat; kedua, amar putusan inkonstitusional bersyarat dapat berupa pemaknaan atau penafsiran terhadap suatu norma, ataupun penetapan syarat-syarat inkonstitusionalitas norma tersebut; ketiga, putusan ini pada prinsipnya didasarkan pada amar mengabulkan baik sebagian atau seluruhnya, karena norma yang diuji dinilai inkonstitusional dengan syarat tertentu; dan

keempat, secara substansial klausula inkonstitusional bersyarat tidak berbeda dengan klausula konstitusional bersyarat, karena kegagalan dalam memenuhi syarat yang ditetapkan akan mengakibatkan norma yang bersangkutan dinyatakan inkonstitusional.

C. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep fundamental dalam penyelenggaraan kekuasaan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar sekaligus pembatas setiap tindakan pemerintah. Dalam negara hukum, seluruh penyelenggara negara, baik lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif wajib menjalankan kewenangannya berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kekuasaan negara tidak dijalankan atas kehendak penguasa semata, melainkan tunduk pada hukum guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia.⁴³

Konsep negara hukum di Indonesia memperoleh landasan konstitusional dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 72.

yang menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum.*" Ketentuan tersebut menegaskan bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus berorientasi pada supremasi hukum sehingga setiap tindakan negara wajib memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.⁴⁴

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum dikenal melalui dua tradisi besar, yaitu *rechtsstaat* yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental dan *rule of law* yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon. Friedrich Julius Stahl menjelaskan bahwa suatu negara dapat disebut sebagai negara hukum apabila memenuhi beberapa unsur, yaitu adanya perlindungan hak asasi manusia, pembagian atau pemisahan kekuasaan, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan undang-undang, serta adanya peradilan administrasi sebagai sarana pengawasan terhadap tindakan pemerintah.⁴⁵ Sementara itu, A.V. Dicey mengemukakan bahwa konsep *rule of law* bertumpu pada supremasi hukum, persamaan setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*), dan jaminan

⁴⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 2–5

terhadap hak-hak individu melalui proses peradilan yang independen.⁴⁶

Indonesia tidak sepenuhnya menganut salah satu konsep tersebut, melainkan mengembangkan konsep negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, negara hukum Indonesia tidak hanya menekankan kepastian hukum, tetapi juga mengedepankan nilai keadilan, demokrasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.⁴⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara hukum yang dianut Indonesia merupakan **negara hukum yang demokratis (constitutional democracy)**. Dalam konsep ini, hukum tidak hanya berfungsi sebagai pembatas kekuasaan negara, tetapi juga menjadi instrumen untuk menjamin terselenggaranya demokrasi yang konstitusional. Salah satu ciri penting negara hukum demokratis ialah adanya mekanisme pengujian undang-undang terhadap konstitusi guna memastikan bahwa

⁴⁶ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1959), 188–205.

⁴⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 2–5.

setiap produk legislasi tetap sejalan dengan nilai-nilai konstitusi.⁴⁸

Prinsip tersebut diwujudkan melalui keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui kewenangan **judicial review**, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi sebagai *the guardian of the Constitution* sekaligus *the sole interpreter of the Constitution* untuk menjamin tegaknya supremasi konstitusi dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara.

Dengan demikian, teori negara hukum menjadi landasan yang penting dalam penelitian ini karena memberikan dasar konseptual mengenai supremasi konstitusi, pembatasan kekuasaan negara, serta legitimasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang. Berdasarkan teori ini, putusan konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat merupakan instrumen yudisial yang digunakan Mahkamah Konstitusi untuk menjaga keselarasan antara norma undang-undang

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 121–124.

dengan konstitusi sekaligus menjamin terwujudnya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum.⁴⁹

D. Teori Keadilan John Rawls terhadap Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi

Teori keadilan John Rawls memiliki relevansi yang erat dengan penelitian mengenai putusan bersyarat Mahkamah Konstitusi karena teori ini menempatkan keadilan sebagai tujuan utama dari setiap institusi sosial, termasuk lembaga peradilan. Menurut Rawls, suatu putusan hukum tidak hanya harus memberikan kepastian hukum, tetapi juga harus mampu menjamin perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara secara adil. Oleh karena itu, setiap keputusan yang diambil oleh lembaga peradilan harus diarahkan untuk mewujudkan keseimbangan antara kebebasan, persamaan hak, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Dalam praktik pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, lahirnya putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) maupun inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) menunjukkan bahwa Mahkamah tidak selalu memilih

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 581–585.

untuk membatalkan atau mempertahankan suatu norma secara mutlak. Mahkamah dalam kondisi tertentu memberikan syarat atau penafsiran tertentu agar suatu norma tetap dapat berlaku ataupun dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 apabila syarat tersebut tidak dipenuhi. Mekanisme demikian pada dasarnya bertujuan menjaga keseimbangan antara perlindungan hak konstitusional warga negara, kepastian hukum, serta menghindari terjadinya kekosongan hukum.

Apabila dianalisis menggunakan teori keadilan John Rawls, praktik putusan bersyarat tersebut dapat dipahami sebagai upaya Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan *justice as fairness*, yaitu keadilan yang tidak hanya berorientasi pada penerapan norma secara formal, tetapi juga mempertimbangkan akibat yang ditimbulkan terhadap masyarakat. Putusan bersyarat menjadi instrumen untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu norma tetap memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara serta tidak menimbulkan perlakuan yang tidak adil bagi pihak-pihak tertentu.

Prinsip *equal liberty principle* yang dikemukakan Rawls juga memiliki hubungan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Ketika Mahkamah memberikan syarat terhadap keberlakuan suatu norma, tujuan utamanya adalah memastikan bahwa kebebasan dan hak konstitusional setiap warga negara tetap terlindungi sesuai dengan amanat konstitusi. Dengan demikian, putusan bersyarat tidak hanya berfungsi sebagai bentuk pengujian norma, tetapi juga sebagai sarana menjaga agar hak-hak dasar warga negara tidak dirugikan oleh penerapan suatu undang-undang.

Selain itu, *difference principle* yang dikembangkan Rawls memberikan landasan bahwa suatu perbedaan perlakuan hanya dapat dibenarkan apabila memberikan manfaat bagi masyarakat, khususnya pihak yang paling membutuhkan perlindungan. Dalam konteks putusan bersyarat, syarat-syarat yang dirumuskan Mahkamah Konstitusi harus diarahkan untuk menciptakan keadilan substantif dan memberikan manfaat bagi masyarakat luas, bukan semata-mata untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu. Oleh karena itu, teori Rawls dapat digunakan untuk menilai apakah syarat yang dibentuk Mahkamah benar-benar mencerminkan

perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara dan menghasilkan keadilan yang proporsional.

Berdasarkan uraian tersebut, teori keadilan John Rawls digunakan dalam penelitian ini sebagai landasan teoritis untuk menganalisis apakah putusan konstitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi telah mencerminkan prinsip keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Rawls. Analisis tersebut akan difokuskan pada sejauh mana putusan-putusan tersebut mampu menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara, menjaga keseimbangan antara kepastian hukum dan kemanfaatan, serta mewujudkan keadilan substantif dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

E. Siyasah Qadha'iyyah dan Kekuasaan Kehakiman

1. Pengertian dan Dasar Hukum Siyasah Qadha'iyyah

Siyasah Qadha'iyyah merupakan cabang utama dalam ilmu Fiqh Siyasah yang secara khusus membahas tentang kekuasaan kehakiman dan penyelenggaraan peradilan dalam perspektif hukum Islam. Secara etimologis, istilah ini merupakan gabungan dari dua kata Arab "*siyasah*" yang bermakna mengatur, mengelola, atau memimpin; dan *qadha'iyyah* yang berakar dari kata *qadha* yang

bermakna memutus, menyelesaikan, atau menetapkan hukum. Muhammad Iqbal mendefinisikan Fiqh Siyasah secara umum sebagai disiplin ilmu yang mengkaji tata kelola urusan umat dan negara berdasarkan prinsip-prinsip syariat demi terwujudnya kemaslahatan yang hakiki.⁵⁰

A. Djazuli mengklasifikasikan Fiqh Siyasah ke dalam beberapa cabang berdasarkan bidang kehidupan bernegara yang dikaji, yaitu *Siyasah Dusturiyyah* (konstitusi dan perundang-undangan), *Siyasah Maliyyah* (keuangan dan ekonomi negara), *Siyasah Dauliyyah* (hubungan internasional), dan *Siyasah Qadha'iyyah* (peradilan dan kehakiman). Di antara keempat cabang ini, *Siyasah Qadha'iyyah* memiliki relevansi paling langsung dengan objek penelitian ini karena secara khusus membahas tentang sistem dan mekanisme kekuasaan kehakiman beserta prinsip-prinsip yang harus mendasari penyelenggaraan peradilan yang Islami.⁵¹

⁵⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 177.

⁵¹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, ed. rev. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 219.

Al-Mawardi mendefinisikan qadha sebagai penyampaian hukum syar'i yang bersifat *ilzami* (mengikat dan memaksa) melalui proses pemeriksaan dan pertimbangan yang seksama, dengan tujuan menyelesaikan sengketa dan menegakkan hak-hak yang dilanggar. Berdasarkan definisi ini, *Siyasah Qadha'iyah* dapat diartikan sebagai sistem kekuasaan kehakiman Islam yang berfungsi menegakkan hukum Allah dan memutus perkara berdasarkan prinsip-prinsip syariat yang komprehensif.⁵² Ibn Qayyim al-Jauziyyah memberikan kontribusi penting dengan memperluas pengertian qadha melampaui batas formalisme prosedural. Dalam karyanya *Al-Thuruq al-Hukmiyyah*, beliau memasukkan ke dalam pengertian qadha setiap mekanisme penetapan keputusan yang bertujuan menegakkan keadilan dan melindungi hak-hak yang telah ditetapkan syariat, termasuk berbagai kebijakan yudisial yang bersifat inovatif dalam menghadapi persoalan-

⁵² Ali bin Muhammad al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayat al-Diniyyah*, terj. Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman (Jakarta: Qisthi Press, 2014), hlm. 99.

persoalan baru yang tidak memiliki presiden eksplisit.⁵³

Siyasah Qadha'iyyah memiliki fondasi normatif yang sangat kokoh dalam sumber-sumber hukum Islam primer, yaitu Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad SAW. Al-Qur'an secara konsisten menegaskan kewajiban menegakkan keadilan melalui peradilan yang adil dan imparsial sebagai amanah terbesar yang diemban oleh manusia sebagai khalifah di muka bumi. T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy menjelaskan bahwa perintah-perintah Al-Qur'an tentang keadilan peradilan bukan hanya bersifat anjuran moral, melainkan merupakan kewajiban syar'i yang memiliki konsekuensi hukum dan pertanggungjawaban di hadapan Allah SWT.⁵⁴

Landasan Qur'ani pertama yang paling sering dirujuk dalam kajian *Siyasah Qadha'iyyah* adalah Q.S. al-Nisa' (4): 58 yang memerintahkan agar amanah disampaikan kepada yang berhak dan agar hukum ditetapkan dengan adil apabila memutuskan di antara

⁵³ Ibn Qayyim al-Jauziyyah, *Al-Thuruq al-Hukmiyyah fi al-Siyasah al-Syar'iyyah*, terj. Adnan Qohar dan Anshoruddin (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 3.

⁵⁴ T. M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam* (Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 1997), hlm. 45.

manusia.⁵⁵ Q.S. al-Ma'idah (5): 8 yang memerintahkan orang-orang beriman untuk senantiasa menjadi penegak keadilan karena Allah dan melarang kebencian terhadap suatu kelompok mendorong kepada ketidakadilan.⁵⁶ Adapun hadits hadits yang diriwayatkan Abu Dawud dari 'Amr bin al-'Ash bahwa hakim yang berijtihad dan benar mendapat dua pahala, sedangkan yang berijtihad namun keliru mendapat satu pahala. Hadits ini memiliki implikasi teoritis yang sangat penting karena memberikan legitimasi Islam atas kreativitas dan inovasi hakim dalam memutus perkara yang tidak memiliki rujukan eksplisit, sebuah prinsip yang sangat relevan untuk memahami putusan-putusan bersyarat Mahkamah Konstitusi sebagai produk ijtihad konstitusional.⁵⁷

2. Peran Siyasah Qadha'iyyah dalam Konteks Kekuasaan Kehakiman

Wahbah al-Zuhaili menjelaskan bahwa dalam tradisi fiqh Islam, kekuasaan kehakiman (*al-sulthah al-qadha'iyyah*) dipandang sebagai salah satu dari

⁵⁵ Al-Qur'an, Surah al-Nisa' (4): 58.

⁵⁶ Al-Qur'an, Surah al-Ma'idah (5): 8.

⁵⁷ Abu Dawud Sulaiman bin al-Asy'ats al-Sijistani, *Sunan Abi Dawud*, Juz III (Beirut: Dar al-Fikr, 1994), hadits no. 3574, dari 'Amr bin al-'Ash.

tiga pilar kekuasaan negara yang tidak dapat berdiri sendiri tanpa ditopang oleh dua pilar lainnya. Kekuasaan kehakiman yang kuat dan mandiri merupakan prasyarat bagi berjalannya pemerintahan Islam yang adil dan sesuai dengan maqashid al-syari'ah.⁵⁸ Yusuf al-Qaradawi menegaskan bahwa peran *Siyasah Qadha'iyyah* dalam konteks kekuasaan kehakiman mencakup tiga dimensi yang saling berkaitan. (1) dimensi penegakan hukum (*tanfidz al-ahkam*), (2) dimensi perlindungan hak (*himayah al-huquq*), dan (3) dimensi pencegahan kemudharatan (*dar'u al-mafasid*).⁵⁹

Ridwan Hamid mengidentifikasi persamaan struktural yang menarik antara konsep wilayah al-mazhalim dalam tradisi hukum Islam dengan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam hukum modern. Wilayah al-mazhalim adalah lembaga peradilan khusus yang berwenang menangani pengaduan rakyat atas kesewenang-wenangan penguasa dan pejabat negara, termasuk kewenangan untuk

⁵⁸ Wahbah al-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Juz VI (Damaskus: Dar al-Fikr, 1989), hlm. 740.

⁵⁹ Yusuf al-Qaradawi, *Al-Siyasah al-Syar'iyyah fi Dhau' Nushush al-Syari'ah wa Maqashidiha* (Kairo: Maktabah Wahbah, 1998), hlm. 131.

membatalkan atau memodifikasi kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan syariat.⁶⁰

A. Djazuli menjelaskan peran *Siyasah Qadha'iyah* melalui kaidah fihiyyah yang sangat terkenal: tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manutun bi al-mashlahah (kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus berorientasi pada kemaslahatan). Kaidah ini berlaku secara penuh bagi hakim sebagai pemimpin di bidang peradilan: setiap putusannya harus dapat dipertanggungjawabkan dari sudut pandang kemaslahatan, baik kemaslahatan para pihak yang berperkara maupun kemaslahatan masyarakat secara keseluruhan.⁶¹

Ibrahim al-Syatibi dalam *Al-Muwafaqat* memberikan perspektif maqashid terhadap peran *Siyasah Qadha'iyah* dengan menjelaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan instrumen utama perlindungan *al-dharuriyyat al-khams lima* kebutuhan primer manusia yang harus dijaga oleh hukum, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Setiap

⁶⁰ Ridwan Hamid, "Rekonsiliasi Kekuasaan Kehakiman dalam Islam dan Sistem Peradilan Indonesia," *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* vol. 5, no. 2 (2015): hlm. 411.

⁶¹ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 51

putusan hakim yang berhasil melindungi salah satu atau beberapa dari lima hal pokok ini merupakan kontribusi nyata terhadap pencapaian tujuan-tujuan syariat yang paling fundamental.⁶²

F. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini disusun untuk menggambarkan hubungan antara teori hukum konstitusi dan teori *Siyasah Qadha'iyah* sebagai dua landasan yang saling melengkapi dalam memahami makna *putusan bersyarat* Mahkamah Konstitusi (MK). Penelitian ini berpijak pada pemahaman bahwa praktik peradilan konstitusional di Indonesia tidak hanya dapat dipandang sebagai proses yuridis formal, melainkan juga sebagai proses moral dan etik yang berorientasi pada keadilan substantif.

Perspektif Mahkamah Konstitusi berkedudukan bukan hanya sebagai lembaga yudikatif yang menjalankan fungsi pengujian undang-undang, tetapi juga sebagai penafsir utama konstitusi yang berperan menjaga nilai-nilai fundamental agar tetap relevan.

⁶² Ibrahim ibn Musa al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, Juz II (Beirut: Dar al-Ma'rifah, t.t.), hlm. 4–6.

Dalam konteks ini, putusan bersyarat merupakan bentuk *rechtsvinding* yang memungkinkan konstitusi diaktualisasikan sesuai perkembangan sosial dan moral masyarakat mencerminkan pergeseran dari paradigma formalistik ke paradigma substantif, di mana hukum dipandang sebagai instrumen untuk mencapai keadilan nyata, bukan sekadar kepastian prosedural.⁶³

Perspektif *Siyasah Qadha'iyyah*, hakim (*qadhi*) dipahami sebagai figur yang memiliki tanggung jawab spiritual dan moral untuk menegakkan keadilan (*'adl*) dan kemaslahatan (*maslahah*). *Siyasah Qadha'iyyah* menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan bagian dari amanah ilahiah (*amanah rabbaniyyah*) yang harus dijalankan dengan penuh integritas dan kebijaksanaan. Hakim dalam hukum Islam memiliki ruang ijtihad untuk menetapkan hukum yang belum jelas ketentuannya dalam nash, dengan syarat bahwa hasil ijtihad tersebut membawa kemaslahatan bagi masyarakat dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah. Artinya, hakim berperan tidak hanya sebagai

⁶³ Maulida Nuzula Firdaus, "Tinjauan Yuridis Aktivisme Yudisial (*Judicial Activism*) terhadap Konstitusionalitas pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Persyaratan Usia Calon Presiden dan Wakil Presiden," *Jurnal Hukum Tata Negara* vol. 2, no. 1 (2024): hlm. 10.

pelaksana hukum positif, tetapi juga sebagai penjaga nilai moral dan spiritual keadilan⁶⁴.

Penelitian putusan bersyarat Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai wujud integrasi antara dua tradisi penemuan hukum: *rechtsvinding* dalam hukum positif dan *ijtihad qadha'i* dalam hukum Islam. Integrasi ini mencerminkan bahwa hakim konstitusi dalam konteks Indonesia dapat berperan sebagai *qadhi* modern pelaku ijtihad konstitusional yang menafsirkan hukum bukan hanya berdasarkan teks undang-undang, tetapi juga berdasarkan semangat keadilan dan kemaslahatan.⁶⁵

Minhajuddin mengemukakan bahwa prinsip *al-mashlahah al-mursalah* dalam Siyasah Qadha'iyyah memberikan kerangka analitis yang tepat untuk memahami rasionalitas putusan bersyarat Mahkamah Konstitusi. Putusan bersyarat yang tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang tetapi bertujuan mewujudkan keadilan konstitusional yang lebih komprehensif dapat dipandang sebagai penerapan prinsip masalah mursalah dalam konteks peradilan

⁶⁴ Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, Juz II (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), hlm. 752.

⁶⁵ Ija Suntana, *Politik Hukum Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 121.

modern.⁶⁶ Abdul Wahab Khalaf menambahkan bahwa kaidah *dar'u al-mafasid muqaddamun 'ala jalb al-mashalih* (menolak kemudharatan lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan) relevan secara langsung: ketika Mahkamah memilih pendekatan bersyarat ketimbang membatalkan norma secara langsung, Mahkamah sesungguhnya sedang menerapkan kaidah ini untuk mencegah kemudharatan akibat kekosongan hukum sambil tetap menjaga nilai-nilai konstitusional.⁶⁷

Penelitian ini menempatkan *putusan bersyarat* Mahkamah Konstitusi sebagai objek kajian yang memiliki dua dimensi utama, yakni (1) dimensi yuridis-normatif, yang melihat putusan bersyarat sebagai hasil penemuan hukum dalam kerangka hukum positif dan sistem konstitusi Indonesia. (2) dimensi etis-religius, yang menilai bahwa keputusan tersebut harus selaras dengan prinsip keadilan dalam perspektif *Siyasah Qadha'iyyah*. Melalui pendekatan ganda ini, penelitian berupaya menemukan pemaknaan baru terhadap konsep keadilan konstitusional di mana keadilan tidak hanya diukur berdasarkan kesesuaian dengan

⁶⁶ Minhajuddin, "Siyasah Qadhaiyyah dalam Perspektif Hukum Islam," *Jurnal Diskursus Islam* vol. 1, no. 2 (2013): hlm. 211.

⁶⁷ Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Semarang: Dina Utama, 1994), hlm. 350.

peraturan perundang-undangan, tetapi juga berdasarkan nilai-nilai moral dan kemaslahatan yang menjadi inti hukum Islam.⁶⁸



⁶⁸ Sirajuddin, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 141.