



**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI**

HASIL PENELITIAN

**“POLEMIK PENENTUAN IBUKOTA KABUPATEN MAYBRAT OLEH
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI”**

Oleh:

LUTHFI WIDAGDO EDDYONO (NIP. 19821130200604 1 003)

ALBOIN PASARIBU (NIP. 19890906 201402 1 001)

MERY CHRISTIAN PUTRI (NIP. 19890424 201801 2002)

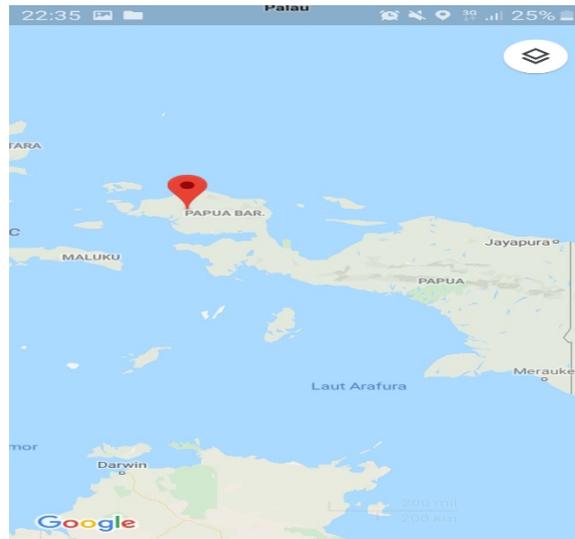
**PUSAT PENELITIAN DAN PENGKAJIAN PERKARA, DAN
PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI**

JAKARTA

2019

HASIL PENELITIAN

“POLEMIK PENENTUAN IBUKOTA KABUPATEN MAYBRAT OLEH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI”



Tim Peneliti:

LUTHFI WIDAGDO EDDYONO (NIP. 19821130200604 1 003)

ALBOIN PASARIBU (NIP. 19890906 201402 1 001)

MERY CHRISTIAN PUTRI (NIP. 19890424 201801 2002)

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGAJIAN PERKARA, DAN
PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL MK**

TAHUN 2019

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan Putusan Nomor 18/PUU-VII/2009 dan Putusan Nomor 66/PUU-XI/2013 terkait penentuan ibukota Kabupaten Maybrat. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat Di Provinsi Papua Barat (UU 13/2009), ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Kumorkek Distrik Aifat. Namun, di dalam Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013, Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Ayamaru.

Salah satu materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang adalah pembagian wilayah/daerah negara.¹ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”* Selain mengatur cakupan dan batas wilayah serta hal-hal lain terkait tata pemerintahan, norma pasal undang-undang mengenai pembentukan sebuah daerah otonom yang baru juga menentukan dimana lokasi ibukota daerah

¹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV)*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 218-219.

otonom tersebut berada. Agar semakin jelas, peta wilayah daerah otonom yang dibentuk turut dilampirkan menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan undang-undang organiknya.

Pembentukan Kabupaten Maybrat melalui UU 13/2009 merupakan pemekaran dari Kabupaten Sorong yang terletak di Provinsi Papua Barat. Cakupan wilayah Kabupaten Maybrat terdiri dari 11 (sebelas) distrik, yakni Distrik Aifat, Distrik Aifat Utara, Distrik Aifat Timur, Distrik Aifat Selatan, Distrik Aitinyo Barat, Distrik Aitinyo, Distrik Aitinyo Utara, Distrik Ayamaru, Distrik Ayamaru Utara, Distrik Ayamaru Timur, dan Distrik Mare. Di sisi utara dan timur, Kabupaten Maybrat² berbatasan dengan Kabupaten Manokwari dan Kabupaten Teluk Bintuni. Sedangkan sisi selatan dan barat bersebelahan dengan Kabupaten Sorong Selatan.³

Sejak diundangkan hingga saat ini, pengujian konstitusionalitas UU 13/2009 terhadap UUD 1945 telah dilakukan sebanyak dua kali, yakni perkara dengan register Nomor 18/PUU-VII/2009 dan Nomor 66/PUU-XI/2013. Perkara Nomor 18/PUU-VII/2009 diajukan oleh Sadrak Moso, Yeremias Nauw, Martinus Yumame, S.PaK., Izakar Jitmau, S.Pd., dan Willem NAA. Para Pemohon ini masing-masing bertindak selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Aitinyo, Kepala Suku kelompok Masyarakat Besar Maybrat, Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Aitinyo Utara, Kepala Suku kelompok Masyarakat

² Posisi Kabupaten Maybrat, Papua Barat, Indonesia dapat dilihat pada <https://maps.app.goo.gl/z2vwqcDo9cBYCm9i9>.

³ Lihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU 13/2009.

Distrik Ayamaru, dan Kepala Kampung Hohoyar yang juga merupakan Kepala kelompok Masyarakat Distrik Ayamaru Utara.

Setelah mencermati permohonan para Pemohon, mendengar keterangan Pemerintah, mendengar keterangan ahli dan keterangan saksi dari para Pemohon, membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat, dan memeriksa bukti-bukti para pihak, Majelis Hakim Konstitusi menjatuhkan putusannya pada hari Selasa, tanggal 24 November 2009. Di dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak ada satupun hak konstitusional para Pemohon yang dirugikan oleh berlakunya Pasal 7 UU 13/2009, sehingga amar putusan menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Menarik untuk dicatat, sekalipun amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*), namun Majelis Hakim Konstitusi memberikan pendapat hukum bahwa tidak terdapat persoalan konstitusionalitas baik proses pembentukan maupun substansi Pasal 7 UU 13/2009.⁴ Hal ini berbeda dengan pertimbangan hukum dalam Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013. Sebagaimana diketahui, amar putusan yang disebut terakhir ini justru menganulir bunyi norma Pasal 7 UU 13/2009 tanpa mendengarkan keterangan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pembentuk undang-undang, serta keterangan saksi dan/atau keterangan ahli di dalam persidangan.

Dengan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon, pada pokoknya Majelis Hakim Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013

⁴ Putusan Nomor 18/PUU-VII/2009, h. 75.

menyatakan bahwa lokasi ibukota Kabupaten Maybrat di Kumurkek jauh dan sulit dijangkau oleh masyarakat serta tidak tersedianya sarana dan prasarana pemerintahan, sehingga pelayanan bagi masyarakat tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena penentuan lokasi ibukota harus didasarkan pada konsep yang jelas dan kajian yang transparan dari aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, akses aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, kondisi sosial ekonomi dan sosial budaya, serta kemampuan dan kesiapan sumber daya di wilayah tersebut, Majelis Hakim Konstitusi menilai bahwa penentuan ibukota Kabupaten Maybrat di Kumurkek secara faktual telah mengesampingkan prinsip-prinsip dalam penentuan lokasi ibu kota suatu wilayah.⁵

Selain pelayanan pemerintahan yang jauh dari masyarakat, Majelis Hakim Konstitusi juga menyatakan penentuan ibukota Kabupaten Maybrat di Kumurkek memicu terjadinya konflik di dalam masyarakat. Ditambahkan pula bahwa secara *de facto* penyelenggaraan pemerintahan riil Kabupaten Maybrat berada di Ayamaru.⁶ Dengan demikian, tanpa keraguan demi menunaikan amanat negara hukum yang demokratis dan tujuan kemanfaatan dan kepastian hukum yang adil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Majelis Hakim Konstitusi memutuskan pemindahan ibukota Maybrat yang sebelumnya berlokasi di Kumurkek ke Ayamaru.

⁵ Putusan Nomor 66/PUU-XI/2013, h. 51.

⁶ *Ibid.*, h.52.

PERBANDINGAN PUTUSAN MK
PENGUJIAN PASAL 7 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2009
TENTANG PEMBENTUKAN KABUPATEN MAYBRAT DI PROVINSI
PAPUA BARAT

“Pemindahan Ibukota Kabupaten Maybrat dari Kumorkek Distrik Aifat ke
Ayamaru”

	Putusan No. 18/PUU- VII/2009	Putusan No. 66/PUU- XI/2013
Pemohon	<p>1. Sadrak Moso (Pemohon I), selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Aitinyo</p> <p>2. Yeremias Nauw (Pemohon II), selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Besar Maybrat;</p> <p>3. Martinus Yumame, S.PaK. (Pemohon III), selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Aitinyo Utara;</p>	<p>1. Drs. Bernard Sagrim, M.M. (Pemohon I), selaku Bupati Kabupaten Maybrat;</p> <p>2. Moses Murafer (Pemohon II) selaku Ketua DPRD Kabupaten Maybrat.</p>

	<p>4. Izakar Jitmau, S.Pd. (Pemohon IV), selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Ayamaru;</p> <p>5. Willem NAA (Pemohon V), sebagai Kepala Kampung Hohoyar, dan Kepala kelompok Masyarakat Distrik Ayamaru Utara.</p>	
Kuasa Hukum	Ropaun Rambe, S.H., dkk. <i>(Law Firm Rambe & Partners)</i>	Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H., dkk. <i>(Muhammad Asrun and Partners (MAP) Law Firm)</i>
Registrasi	Jumat, 20 Maret 2009	Kamis, 27 Juni 2013
Batu Uji	Pasal 28H ayat (1) UUD 1945	Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22A, Pasal 28H ayat (1) UUD 1945
Petitum	Membatalkan Pasal 7 UU 13/2009. Namun, secara implisit para Pemohon ingin	Ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Ayamaru.

	pemindahan ibukota Maybrat ke Kampung Fategomi (wilayah Segitiga Emas), yaitu di Distrik Aitinyo Utara.	
Tanggal Putusan	Selasa, 24 November 2009	Kamis, 19 September 2013
Amar	Tidak Dapat Diterima	Dikabulkan
Jumlah Sidang	4 (empat) kali, termasuk sidang pembacaan putusan	3 (tiga) kali, termasuk sidang pembacaan putusan
Hakim Konstitusi	1. Moh. Mahfud MD 2. Abdul Mukhtie Fadjar 3. Achmad Sodiki 4. M. Akil Mochtar 5. Muhammad Alim 6. Harjono 7. Maruarar Siahaan 8. Maria Farida Indrati 9. M. Arsyad Sanusi	1. M. Akil Mochtar 2. Hamdan Zoelva 3. Harjono 4. Maria Farida Indrati 5. Ahmad Fadlil Sumadi 6. Muhammad Alim 7. Anwar Usman 8. Arief Hidayat 9. Patrialis Akbar
Panitera Pengganti	Cholidin Nasir	Luthfi Widagdo Eddyono
Pemberi Keterangan	a. Pemerintah b. DPR (tertulis) c. Pemprov Papua Barat	-

	<p>d. DPRD Prov. Papua Barat</p> <p>e. Pemkab Maybrat</p> <p>f. 2 orang Ahli dan 4 orang Saksi Pemohon</p>	
<p>Pokok-pokok Pertimbangan Hukum</p>	<p>1. Penentuan Ibukota Kabupaten Maybrat sudah melalui kajian ilmiah dan musyawarah masyarakat adat;</p> <p>2. Adanya Keputusan DPRD Kabupaten Sorong tahun 2004 dan 2008, serta Keputusan DPRD Prov. Papua tahun 2005;</p> <p>3. Tidak terdapat persoalan konstitusionalitas baik proses pembentukan maupun substansi Pasal 7 UU 13/2009;</p> <p>4. Para Pemohon sesungguhnya tidak kehilangan hak untuk hidup sejahtera lahir dan</p>	<p>1. Pemohon I dan II bersama-sama merepresentasikan Pemerintahan Daerah di tingkat Kabupaten Maybrat, serta karena jabatannya mempunyai peran dan tanggung jawab penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di wilayah Kabupaten Maybrat. Menurut Mahkamah, para Pemohon <i>prima facie</i> mempunyai hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya UU 13/2009 [Par 3.7 dan 3.8];</p> <p>2. Mengutip Pasal 54 UU MK, oleh karena</p>

	<p>batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan;</p> <p>5. Menyarankan agar penentuan Ibukota Kabupaten Maybrat dimusyawarahkan kembali oleh DPRD Kabupaten Maybrat, Bupati Maybrat, dan tokoh-tokoh masyarakat setempat.</p>	<p>permasalahan hukum dalam permohonan sudah jelas, maka dipandang tidak ada urgensi dan relevansi untuk meminta keterangan dan/atau risalah rapat dari MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden [Par 3.12];</p> <p>3. Mengutip dasar pertimbangan pembentukan daerah Maybrat dalam Konsiderans dan Penjelasan Umum UU 13/2009 [Par 3.16 dan 3.17];</p> <p>4. Pernyataan sikap mayoritas Masyarakat Adat Maybrat, sebanyak 58 kampung dan satu kelurahan, menyetujui dan mendukung sepenuhnya</p>
--	---	---

		<p>usulan pembentukan daerah otonom Kabupaten Maybrat dengan ibukota Maybrat di Maybrat dan sementara untuk lima tahun pertama berkedudukan di Distrik Ayamaru sesuai RUU. Namun demikian, sebanyak 50 kampung Masyarakat Adat Maybrat lainnya menghendaki ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Kumurkek, Distrik Aifat [Par 3.18 dan 3.19];</p> <p>5. Berdasarkan keterangan para Pemohon, sebanyak 19.000 warga dari 58 kampung dan satu kelurahan menghendaki berkedudukan di Kampung Fategomi, yaitu</p>
--	--	---

		<p>wilayah yang dikenal dengan sebutan “Segitiga Emas” Kampung Fategomi, Distrik Aitinyo Utara karena berada di tengah-tengah lokasi pemekaran dan mudah dijangkau seluruh masyarakat Maybrat, serta sudah ada surat pernyataan penyerahan tanah adat secara sukarela untuk digunakan bagi pembangunan infrastruktur pemerintah. Sedangkan sebanyak 8.919 warga dari 50 kampung menghendaki ibukota Kabupaten Maybrat di Kampung Kumurkek, Distrik Aifat [Par 3.20];</p>
--	--	--

		<p>6. Menurut para Pemohon, terjadi ketidakefektifan pelayanan pemerintahan karena letaknya jauh dan sangat sulit dijangkau masyarakat, serta belum memiliki sarana dan prasarana yang menunjang pemerintahan. Ternyata bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan dan kegiatan DPRD masih dilaksanakan di Ayamaru. Hal ini sesuai aspirasi mayoritas masyarakat dan faktor historis bahwa Ayamaru merupakan pusat kegiatan masyarakat dan pemerintahan, sehingga memiliki sarana dan prasarana yang memadai [Par 3.21 dan 3.22];</p>
--	--	--

		<p>7. Dalam penentuan lokasi ibukota pada suatu wilayah harus didasarkan pada konsep yang jelas dan kajian yang transparan dari aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, sosial budaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat sebagai bagian dari proses demokrasi dalam upaya menciptakan legitimasi pemerintahan, serta yang paling utama adalah dengan memperhatikan kemampuan dan kesiapan sumber daya di wilayah tersebut dengan tujuan</p>
--	--	---

		<p>agar pelayanan menjadi lebih dekat kepada masyarakat sehingga dapat menjejahterakan seluruh lapisan masyarakat di wilayah tersebut [Par 3.23];</p> <p>8. Mahkamah menilai, penentuan ibukota Kabupaten Maybrat yang berkedudukan di Kumorkek, Distrik Aifat telah mengesampingkan prinsip-prinsip dalam penentuan lokasi ibu kota suatu wilayah. Aspirasi masyarakat tidak sepenuhnya digunakan sebagai penentuan ibukota Kabupaten Maybrat dalam pembentukan UU 13/2009, padahal penyerapan aspirasi</p>
--	--	--

		<p>merupakan suatu pengejewantahan prinsip demokrasi. Pada kenyataannya penetapan ibukota Kabupaten Maybrat di Kumorkek malah menjauhkan masyarakat dari pelayanan pemerintahan yang sudah sepantasnya diberikan kepada setiap warga negara. Selain itu, penentuan ibukota Kabupaten Maybrat yang berkedudukan di Kumorkek turut pula memicu terjadinya konflik di dalam masyarakat. Menurut Mahkamah, pembentukan Kabupaten Maybrat yang pada awalnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan</p>
--	--	---

		<p>di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah tidak dapat terlaksana dengan ditetapkannya Ibu kota Kabupaten Maybrat di Kumurkek. Seharusnya, penetapan ibukota Kabupaten Maybrat ditetapkan berdasarkan aspirasi mayoritas masyarakat dan yang paling penting adalah dengan mempertimbangkan wilayah yang paling memberi kemudahan pemberian pelayanan kepada masyarakat di seluruh wilayah</p>
--	--	---

		<p>Kabupaten Maybrat.</p> <p>Selain itu, secara <i>de facto</i> penyelenggaraan pemerintahan riil Kabupaten Maybrat berada di Ayamaru. Dengan demikian, Mahkamah dalam memutus permohonan <i>a quo</i> berdasarkan Pasal 1 UUD 1945 yang menentukan pada prinsipnya negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu demi kemanfaatan dan kepastian hukum yang adil dalam pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan maka Pasal 7 UU 13/2009 dinyatakan bertentangan</p>
--	--	---

		dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “ <i>Ibu kota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Ayamaru</i> ”.
--	--	--

Sebagaimana putusan MK yang bersifat final dan mengikat serta berlaku umum (*erga omnes*) dalam perkara pengujian undang-undang, semestinyalah ketika selesai dibacakan memperoleh kekuatan hukum tetap dan harus dilaksanakan. Namun, pada kenyataannya putusan mengenai pemindahan lokasi ibukota Kabupaten Maybrat tidak dapat dilaksanakan. Bahkan, melalui surat dengan Nomor 120.04/5898/SJ, bertanggal 15 Agustus 2018, Menteri Dalam Negeri menyampaikan kepada Ketua MK bahwa ibukota Kabupaten Maybrat tetap berkedudukan di Kumurkek sesuai ketentuan UU 13/2009. Hal demikian didasarkan pada hasil rekomendasi Tim Rekonsiliasi Adat/Sosial demi meminimalisir resiko terjadinya disharmoni sosial.



Tidak dilaksanakannya putusan MK sesungguhnya merupakan bentuk nyata dari pembangkangan terhadap konstitusi (UUD 1945).⁷ Dalam hal ini, tidak dilaksanakannya Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013 yang memindahkan ibukota Kabupaten Maybrat ke Ayamaru memerlukan pencarian akan sebab dan akar persoalannya, serta gagasan perbaikan yang diperlukan. Sejauh ini, sama sekali belum ada penelitian dengan topik yang mengkaji efektivitas Putusan MK Nomor

⁷ Lihat pertimbangan hukum Par. [3.10] pada Putusan Nomor 98/PUU-XVI/2018, h. 26.

18/PUU-VII/2009 dan Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk dilaksanakan dalam rangka mengawal implementasi putusan MK demi tegaknya supremasi konstitusi dalam negara hukum Indonesia.

B. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, penelitian ini hendak menjawab pertanyaan sebagai berikut:

1. Mengapa putusan MK tentang penetapan ibukota Maybrat tidak dapat dilaksanakan dan bagaimana solusi hukum apabila dalam praktiknya putusan MK memang tidak dapat dilaksanakan?
2. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan agar putusan MK lebih mendekati rasa keadilan dalam perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) mengenai penetapan ibukota suatu wilayah?

C. TUJUAN

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui alasan putusan MK tentang penetapan ibukota Maybrat tidak dapat dilaksanakan dan menemukan jawaban terkait solusi hukum apabila dalam praktiknya putusan MK tidak dapat dilaksanakan, padahal putusan MK bersifat final dan mengikat.

2. Mengetahui upaya yang dapat dilakukan agar putusan MK lebih mendekati rasa keadilan dalam perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) mengenai penetapan ibukota suatu wilayah.

D. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan cara meneliti data primer yaitu putusan MK dan bahan pustaka lainnya sebagai data sekunder.⁸ Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk menggambarkan perkara-perkara yang diajukan ke MK, khususnya terkait penentuan ibukota suatu pemerintahan daerah. Kemudian hal tersebut akan digunakan untuk menganalisis penyelesaian perkara pengujian UU 13/2009 dan pelaksanaan Putusan MK. Dalam rangka pengayaan terhadap materi penelitian, dilakukan pula wawancara dan pencarian informasi yaitu, pada Pusat Studi Papua Universitas Indonesia, Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian UGM, dan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, serta Fakultas Hukum UGM.

E. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Peneliti belum menemukan literatur dan penelitian yang meneliti secara langsung terkait konstusionalitas UU 13/2009, sehingga nilai kebaruan penelitian ini sangat tinggi. Sehubungan dari itu, penelitian membutuhkan kejelasan landasan berpikir atau titik tolak dalam memecahkan atau menemukan jawaban atas

⁸ Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 13-14.

permasalahannya. Maka, amatlah perlu disusun sebuah kerangka teori yang memuat pikiran yang menggambarkan dari sudut mana penelitian tersebut akan disoroti.⁹ Untuk itu, penelitian ini akan menggunakan beberapa teori sebagai berikut:

1. Teori Pembagian Kekuasaan dalam konsep Pemerintah Daerah

Pembagian kekuasaan secara vertical dalam system pemerintahan di Indonesia dilaksanakan dengan adanya penyerahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah dengan asas otonomi daerah. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemerintah Daerah. Pemberlakuan UU tentang Pemerintah Daerah memiliki konsekuensi adanya pergeseran paradigma pemerintah daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi.¹⁰ Rondinelli dan Mugabi¹¹ memaknai desentralisasi sebagai penugasan (assignment), pelimpahan (transfer), atau pendelegasian tanggung jawab aspek politik, administratif dan keuangan (fiscal) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dan Hoessein¹² menjelaskan konsep desentralisasi memiliki dua elemen yang saling berhubungan yaitu pembentukan daerah otonom, dan penyerahan kekuasaan secara hukum

⁹ Hadari Nawawi dan Martin Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992, 39)

¹⁰ Bhenyamin Hoessein, "Kebijakan Desentralisasi, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol.II No 02 Maret 2002, 2002, hlm.3

¹¹ Rondinelli dalam Edward Mugabi, "Decentralization for Good Governance Legal Framework and Implementation Strategies", dalam Guido Bertucci, Ricardo Nencini, dan Enrico Cecchetti, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004) hlm 22. Dikutip dari Rozan Anwar, *Pengembangan Model Administrasi Publik*, 2009, hlm 5.

¹² Bhenyamin Hoessein, 2002, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah", *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No 1/Vol.1/Juli/2000, hlm. 10-11

untuk menangani bidang-bidang tertentu dalam pemerintahan, baik yang dirumuskan secara umum ataupun yang disusun rinci. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam suatu teritori tertentu.

Instrumen desentralisasi sebagai suatu bentuk pengejawantahan nilai demokrasi diharapkan mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang demokrasi. Daerah otonom lebih dekat dalam dalam menjangkau masyarakat sehingga memudahkan proses identifikasi kebutuhan rakyatnya, sehingga dapat menyediakan pelayanan publik yang lebih optimal dan professional.

Adapun tujuan adanya otonomi daerah sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (2) UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah adalah sebagai berikut “

- a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- c. Akselerasi kualitas pelayanan publik
- d. Meningkatkan tata kelola pemerintahan.
- e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah
- f. Memelihara dan menjaga *local wisdom*, keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya.

2. Teori Peran negara

Rakyat merupakan salah satu syarat mutlak berdirinya negara, karena ide negara lahir atas kemauan sekumpulan rakyat.¹³ Oleh karena itu, maka negara seyogyanya dapat mengakomodasi kepentingan rakyat dalam menentukan kebijakan maupun menyusun peraturan perundang-undangan. Menurut L.A Geelhoed peran negara yang dijalankan oleh pemerintah sebagai penguasa terdiri dari¹⁴ :

- g. Fungsi pengaturan (*de ordenande functie*), hal ini menjadi aspek paling utama dalam *liberale rechstaat*
- h. Fungsi penyelesaian sengketa, menyelesaikan pertentangan kepentingan antara kelompok-kelompok masyarakat, misalnya melalui *veliligheidwetgeving, waren wetgeving*.
- i. Fungsi pembangunan dan pengaturan, pengaturan perekonomian melalui stimulasi untuk berinvestasi.
- j. Fungsi penyediaan, menyediakan barang-barang publik (*collective goederen*) yang diperlukan seperti *zeewring en defensive*, dan barang-barang individual seperti Pendidikan, *sociale uitkeringen*, dan *medische vertrekkingen*.

3. Teori Ketaatan Hukum

Soerjono Seokanto memaknai kesadaran hukum sebagai suatu kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang

¹³ M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1986, hal. 80.

¹⁴ WR Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008, hlm 10

hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Penekanannya adalah pada nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi secara konkrit dalam hidup masyarakat yang bersangkutan.¹⁵ Kesadaran hukum sesungguhnya merupakan konsepsi abstrak di dalam diri manusia, mengenai keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepiantasnya.

Sudikno Mertokusumo memiliki pendapat yang berbeda mengenai kesadaran hukum, yaitu kesadaran tentang apa yang seyogyanya dilakukan atau perbuatan yang seyogyanya tidak dilakukan terutama perbuatan yang memiliki dampak bagi orang lain. Artinya kesadaran akan kewajiban hukum individu masing-masing terhadap orang lain.¹⁶

Permasalahan kesadaran hukum timbul apabila nilai-nilai yang akan diwujudkan dalam peraturan hukum merupakan nilai-nilai yang baru. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari semakin meluasnya fungsi hukum (modern) yang terbatas pada pola-pola tingkah laku yang ada di dalam masyarakat. Fungsi hukum menjadi sarana penyalur kebijakan-kebijakan pemerintah, sehingga terbuka kemungkinan akan munculnya keadaan-keadaan baru untuk mengubah sesuatu yang ada.¹⁷

Kesadaran hukum secara langsung akan mempengaruhi kepatuhan hukum masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan maupun

¹⁵ Soerjono Soekanto. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Edisi pertama. Jakarta : Rajawali, 1982. Hlm 182

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Edisi Pertama, Yogyakarta: Liberti 1981. Hlm 3.

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 144

putusan pengadilan yang memiliki kekuatan mengikat sama dengan Undang-Undang. Penelitian ini akan menjawab pertentangan yang timbul dalam kehidupan masyarakat terkait nilai-nilai baru yang muncul dari Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013.

BAB II

**POLEMIK PENENTUAN IBUKOTA KABUPATEN MAYBRAT DAN
PUTUSAN MK YANG TIDAK DILAKSANAKAN**

1. Pengujian Undang-Undang dan Putusan MK yang Tidak Dilaksanakan

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 pasca reformasi menyatakan, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK. Berdasarkan ketentuan tersebut, MK merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, MK adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK (UU 24/2003), kewenangan MK adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang

ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban MK adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya, Jimly Asshidiqie beranggapan MK merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal itu juga membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung HAM (*the protector of human rights*).¹⁸

Berdasarkan Laporan Tahunan MK Tahun 2018, dari tahun ke tahun, perkara PUU yang diregistrasi mengalami peningkatan yang fluktuatif. Jika pada 2003–2010 perkara PUU masih di kisaran 24-86 perkara, maka selama 2012–2015, perkara cenderung mengalami peningkatan yang menunjukkan kesadaran masyarakat terhadap hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945.¹⁹

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 39.

¹⁹ MK, *Mengawal Daulat Rakyat; Laporan Tahunan MK 2018*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI, Cetakan Pertama, Januari 2019, hlm. 15.

Pada 2012, perkara PUU yang diregistrasi meningkat signifikan, yaitu sebanyak 118 perkara. Kemudian pada 2013, menurun menjadi sebanyak 109 perkara, dan pada 2014 dan 2015 kembali meningkat masing-masing menjadi 140 perkara. Sementara, pada 2016, terdapat penurunan perkara pengujian undang-undang yang diregistrasi menjadi sebanyak 111 perkara dan pada 2017 terdapat penurunan perkara pengujian undang-undang yang diregistrasi yakni sebanyak 102 perkara. Sementara pada 2018, perkara yang diregistrasi sebanyak 102 perkara. Total perkara PUU yang ditangani MK sejak 2003 hingga 2018 sebanyak 1.236 perkara dan telah diputus sebanyak 1.199 perkara.²⁰

Adapun rincian perkara yang diputus jika diklasifikasikan berdasarkan amar putusan, sebanyak 259 perkara dikabulkan, 420 perkara ditolak, 375 perkara tidak diterima, 21 perkara gugur, 115 perkara ditarik kembali, dan terhadap 9 perkara MK menyatakan tidak berwenang. Sedangkan, sebanyak 37 perkara PUU masih dalam proses pemeriksaan pada akhir tahun 2018.²¹

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Indonesian Legal Roundtable dapat diketahui cukup banyak putusan MK yang tidak dilaksanakan. Indonesian Legal Roundtable telah melakukan “Riset Tentang Putusan Pengujian Undang-Undang oleh MK Pada 2003-2018”, khususnya pada putusan yang mengabulkan permohonan.²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Selain dikabulkan, pada prinsipnya dikenal juga dengan putusan ditolak dan putusan tidak dapat diterima. Pada penggunaan sehari-hari, kita memang mengenal penghalusan bahasa “ditolak” menjadi “tidak dapat diterima”. Hal demikian tidaklah salah dalam konteks bahasa umum karena dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti ditolak salah satunya adalah tidak dapat diterima. Akan tetapi, makna keduanya menjadi berbeda dalam konteks penggunaan ragam bahasa hukum. Putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima (niet

Pada pokoknya Indonesian Legal Roundtable menyimpulkan bahwa²³:

1. Putusan pengujian undang-undang (PUU) MK yang mengabulkan permohonan sebagian besar telah diketahui implementasinya, sedangkan sebagian kecil putusan lainnya belum diketahui bagaimana tindak lanjutnya. Dari implementasi putusan yang sudah diketahui tersebut, di antaranya terdapat putusan yang non implementatif.
2. Sebagian besar putusan implementatif tersebut artinya, secara formal prosedural putusan tersebut telah direspon dan ditindaklanjuti, baik dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk lainnya. Kurang lebih terdapat 12 bentuk implementasi putusan PUU MK dalam bentuk peraturan/kebijakan/tindakan yang dikeluarkan atau dilakukan oleh masing-masing *addressant* putusan MK.
3. Sebagian implementasi putusan PUU MK, ditemukan tidak sejalan atau tidak sesuai dengan putusan MK. Artinya, putusan PUU MK tidak serta merta dipatuhi sebagaimana maksud dalam pertimbangan dan amar putusan MK. Ketidaksesuaian atau ketidakpatuhan itu terjadi karena adanya penafsiran yang berbeda, independensi lembaga, dinamika yang berkembang, ketidakmampuan melaksanakan dan adanya penolakan.

ontvankelijck verklaard) pada prinsipnya merupakan penolakan gugatan di luar pokok perkara/permohonan karena tidak dipenuhinya syarat-syarat formalitas dalam beracara di pengadilan, seperti kewenangan pengadilan, kedudukan hukum, dan lainnya, sedangkan permohonan ditolak berarti penolakan terhadap pokok permohonannya. Konsekuensi keduanya pun berbeda.

²³ Lebih lengkapnya lihat hasil penelitian Indonesian Legal Roundtable yang berjudul "IMPLEMENTASI PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH MK 2003-2018: A Baseline Research" (2019).

4. Implementasi putusan PUU MK bersifat dinamis dan tidak tunggal. Tidak tunggal artinya, implementasi putusan MK terkadang diwujudkan tidak hanya dalam satu bentuk formal peraturan, tetapi beberapa peraturan/kebijakan/tindakan lainnya, sedangkan bersifat dinamis berarti implementasi putusan mengalami perkembangan perubahan kepatuhan. Semula putusan MK dipatuhi, namun kemudian diabaikan atau dilanggar. Dinamis dikarenakan pula putusan PUU MK terkadang terkait dengan putusan sebelumnya, yang bisa jadi kemudian diputus berbeda oleh putusan sesudahnya.
5. Belum adanya mekanisme atau *procedure* khusus untuk mengawal implementasi putusan MK, turut mendorong implementasi putusan menjadi tidak sesuai atau tidak sejalan dengan putusan PUU MK.

Putusan-putusan MK yang tidak dilaksanakan (*non executable*), dikaji oleh Indonesian Legal Roundtable disebabkan karena beberapa faktor seperti: (1) adanya penolakan; (2) didiamkan tidak ditindaklanjuti; (3) ketidakmampuan untuk menindaklanjuti sesuai putusan MK; (4) putusan MK multitafsir; (5) ditafsirkan berbeda dengan putusan MK; (6) independensi lembaga; (7) kurangnya sosialisasi putusan MK.²⁴ Sejumlah putusan PUU MK yang dikualifikasi putusan *non executable* yang dikumpulkan oleh Indonesian Legal Roundtable dan diberi keterangan adalah sebagai berikut:²⁵

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

No.	Putusan	Implementasi <i>Non-Executable</i>
1	011/PUU-III/2005	Pemenuhan anggaran pendidikan 20% sesuai konstitusi. Perubahan UU APBN Tahun 2006 anggaran pendidikan hanya sebesar 8,1%
2	026/PUU-III/2005	Pemenuhan anggaran pendidikan 20% sesuai konstitusi. APBN Tahun Anggaran 2007 baru bisa menyediakan anggaran sekitar 12%.
3	26/PUU-IV/2006	Pemenuhan anggaran pendidikan 20% sesuai konstitusi. UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN 2008 Terkait anggaran pendidikan yang belum bisa memenuhi 20%, masih 11,8% dari APBN.
4	003/PUU-IV/2006	Putusan MK ini terkait dengan tindak pidana korupsi tidak bisa dikualifikasi sebagai tindak pidana materil. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012, walaupun Penjelasan Pasal 2 UU Tipikor telah dibatalkan oleh MK, tetapi putusan tersebut dianggap tidak mengikat bagi hakim.
5	10/PUU-VI/2008	Putusan MK sebagai putusan konstitusional bersyarat menegaskan harus ada pengaturan eksplisit tentang syarat domisili di provinsi yang

		akan diwakili bagi calon anggota DPD. Peraturan KPU maupun revisi UU No. 10 Tahun 2008 menjadi UU No 8 Tahun 2012 tidak memuat sebagaimana dimaksud putusan MK.
6	9/PUU-VII/2009	Putusan MK telah membatalkan ketentuan larangan dan ancaman pidana bagi yang mengumumkan hasil hitung cepat pada masa tenang dalam pemilu legislatif. Namun ketentuan seperti ini, meski kadar pidananya berbeda masih dimuat dalam UU Pasal 247 ayat 2 UU 8/2012 tentang Pemilu legeslatif. Larangan dan ancaman pidana ini masih muncul dalam UU 7/2017, Pasal 449 ayat (2) dan Pasal 509 yang ketika diajukan pengujiannya kembali.
7	98/PUU-VII/2009	Putusan MK telah membatalkan ketentuan larangan dan ancaman pidana bagi yang mengumumkan hasil hitung cepat pada masa tenang dalam pemilu presiden. Larangan dan ancaman pidana ini masih muncul dalam UU 7/2017, Pasal 449 ayat (2) dan Pasal 509, yang diuji kembali.
8	6-13-20/PUU-VIII/2010	Putusan Ini membatalkan pemberlakuan UU, yang selama ini digunakan negara, <i>c.q.</i> kejaksaan

		<p>untuk melarang/menyita buku. Larangan tersebut harus dilakukan melalui proses pengadilan. Namun tindakan penyitaan buku masih saja terjadi, terutama yang dianggap berbau komunis masih kerap terjadi.</p>
9	46/PUU-VIII/2010	<p>Putusan MK mengakui hak dan kedudukan anak diluar pernikahan yang sah/resmi. Namun Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 tentang Kedudukan Anak Hasil Zina dan Perlakuan Terhadapnya bertanggal 10 Maret 2012, menolak putusan MK ini. Salah satu keputusan dalam Fatwa MUI itu dinyatakan bahwa Anak hasil zina tidak mempunyai hubungan nasab, wali nikah, waris, dan nafaqah dengan lelaki yang mengakibatkan kelahirannya.</p>
10	34/PUU-XI/2013	<p>Putusan MK membolehkan pengajuan PK lebih dari satu kali dalam perkara pidana. Namun SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang merumuskan Peninjauan Kembali (PK) hanya boleh diajukan satu kali</p>
11	66/PUU-XI/2013	<p>Putusan MK memutuskan Ibukota Kab Maybrat yang semula di Kumorkek, kemudian ditetapkan berkedudukan di Ayamaru. Namun putusan ini</p>

		ditolak, dan Mendagri memutuskan ibukota Kabupaten Maybrat kembali ke Kumurkek.
12	100/PUU-XI/2013	Putusan MK mengoreksi penggunaan istilah empat pilar berbangsa dan bernegara. Pancasila sebagai dasar negara diposisikan sebagai pilar yang memiliki kedudukan yang sama dan sederajat. Hal demikian dari perspektif konstitusional adalah tidak tepat, sebab pancasila memiliki kedudukan tersendiri sebagai dasar dan falsafah negara. Namun hingga kini istilah tersebut masih digunakan, terutama oleh MPR dalam kegiatan sosialisasi empat pilar.
13	82/PUU-XII/2014	Putusan MK ini menghendaki pengutamaan keterwakilan perempuan dalam komposisi pimpinan fraksi, Badan Legislasi, Badan Anggaran dan Badan Kerjasama Antar Parleman (BKASP) menurut perimbangan jumlah tiap-tiap fraksi. Namun putusan ini tidak diakomodir dalam perubahan UU 17/2014, baik dalam UU 42/2014 maupun dalam UU 2/2018 tentang Perubahan Kedua 17/2014.
14	8/PUU-XIII/2015	Putusan MK mengubah waktu pemberhentian sementara bagi ASN, yang semula ditentukan

		<p>hanya 2 tahun diubah menjadi 5 tahun dapat diberhentikan dengan hormat ketika sudah tidak lagi menjadi pejabat negara dan tidak ada lowongan. Putusan ini ditindaklanjuti dengan PP Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Namun Pasal 256 PP ini masih menyatakan 2 tahun, bukan 5 tahun sebagaimana putusan MK.</p>
15	77/PUU-XIV/2016	<p>Putusan MK menghendaki agar pengangkatan periode kedua anggota Komisi Informasi (KI) Gorontalo, harus dilakukan melalui proses seleksi secara terbuka. Gubernur Gorontalo telah mengeluarkan Surat Keputusan No. 323/11/VIII/2015 tentang Pengangkatan Anggota KI Gorontalo Periode 2015-2019, tertanggal 13 Agustus 2015. SK ini sebelumnya juga digugat ke PTUN. Namun putusan akhir pada tingkat kasasi menolak gugatan tersebut (perkara no 287 K/TUN/2017 tanggal 1 Agustus 2017). Anggota KI Provinsi Gorontalo diangkat kembali untuk periode kedua tanpa proses seleksi, sebagaimana dikehendaki putusan MK.</p>

MK sejatinya tidak hanya memiliki fungsi yudisial yang memutus suatu perkara, namun juga berfungsi membatasi kekuasaan mayoritas dan mengawasi jalannya proses politik agar sesuai dengan koridor konstitusi. Dalam keadaan ini, dapat terlihat jelas bahwa *constitutional review* merupakan *crowning the rule of law* (pemahkotaan regulasi), namun upaya pemahkotaan ini dicerai oleh kepentingan pihak tertentu. Mengutip sebuah pertanyaan yang pernah diajukan oleh Tocqueville, *how can courts and judges whom serve on them, constraint governing majorities in practices?*²⁶ Esensi dari pertanyaan ini adalah bahwa peradilan tidak hanya berfungsi sebagai organ pemutus namun juga berperan secara pasif membatasi kekuasaan politik kelompok mayoritas. Hal ini yang menyebabkan *majority rule* seringkali menempatkan peradilan sebagai ancaman potensial terhadap arah kebijakan negara yang telah dicanangkan.

Salah satu kewenangan MK adalah untuk menguji dan membatalkan (*to set aside*) tindakan organ pembentuk regulasi (Undang-Undang) apabila diyakini tidak sejalan dengan konstitusi. Namun, fakta menunjukkan bahwa putusan final dan mengikat MK seringkali tidak direspon positif oleh organ tersebut.²⁷ Bahkan, putusan final tidak jarang memperoleh tantangan yang frontal disampaikan oleh beberapa aktor-aktor negara non-yudisial. Kondisi seperti ini cenderung merepresentasikan krisis konstitusional di negara-negara lain.

²⁶ Mengenai hal lebih detail lihat Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Specially Edited and Abridge for the Modern Reader by Richard D. Heffner, (New York : A Mentor Book Published by the New American Library, 1956), hlm. 74-75

²⁷ Putusan MK bersifat final and binding, sebagaimana disebut oleh John V. Orth "*a thing adjudged*", yang artinya perkara yang telah diputus oleh organ ini tidak dapat diadili lagi. Lihat pernyataan John. V. Orth dalam *Due Process of Law: A Brief History*, hlmn. 1.

Membangun kesadaran masyarakat untuk taat hukum sangat penting untuk dapat menunjang dan menjadikan masyarakat menjunjung tinggi institusi/aturan sebagai pemenuhan kebutuhan yang mendambakan ketertiban dan ketaatan hukum. Fungsi dan peran membangun kesadaran hukum dalam masyarakat umumnya melekat pada institusi sebagai pelengkap masyarakat yang dapat dilihat dari stabilitas, pemberian kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat, dan kerangka sosial institusi yang terwujud dalam norma-norma.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat tidak sadar akan pentingnya hukum, di antaranya adalah:

1. Adanya ketidak pastian hukum;
2. Peraturan-peraturan bersifat statis;
3. Tidak efisiennya cara-cara masyarakat untuk mempertahankan peraturan yang berlaku.²⁸

Berlawanan dengan faktor-faktor di atas salah satu menjadi fokus pilihan dalam kajian tentang kesadaran hukum adalah:

1. Penekanan bahwa hukum sebagai otoritas, sangat berkaitan dengan lokasi dimana suatu tindakan hukum terjadi;
2. Studi tentang kesadaran hukum tidak harus mengistimewakan hukum sebagai sebuah sumber otoritas atau motivasi untuk tindakan;

²⁸ Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, edisi Revisi, hlm. 112.

3. Studi tentang kesadaran hukum memerlukan observasi, tidak sekedar permasalahan sosial dan peranan hukum dalam memperbaiki kehidupan mereka, tetapi juga apa mereka lakukan.²⁹

Sebagai hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum maka beberapa literatur yang diungkap oleh beberapa pakar mengenai ketaatan hukum bersumber pada kesadaran hukum, hal tersebut tercermin dua macam kesadaran, yaitu:

- (1) *Legal consciouness as within the law*, kesadaran hukum sebagai ketaatan hukum, berada dalam hukum, sesuai dengan aturan hukum yang disadari atau dipahami;
- (2) *Legal consciouness as against the law*, kesadaran hukum dalam wujud menentang hukum atau melanggar hukum³⁰

Kesadaran hukum dalam masyarakat belumlah merupakan proses sekali jadi, melainkan merupakan suatu rangkaian proses yang terjadi secara bertahap kesaaran hukum masyarakat sangat berpengaruh terhadap ketatan hukum, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam masyarakat maju orang yang taat pada hukum karena memang jiwanya sadar bahwa mereka membutuhkan hukum dan hukum itu bertujuan baik untuk mengtur masyarakat secara baik

²⁹ Ali Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Kencana, 2009, hlm. 342.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 510.

benar dan adil. Sebaliknya dalam masyarakat tradisional kesadaran hukum masyarakat berpengaruh secara tidak langsung pada ketaatan hukum.

Hukum sebagai salah satu aspek yang penting di masyarakat untuk mewujudkan terbentuknya suatu masyarakat yang berkeadilan dan nyaman terkadang tidak diindahkan keberadaannya oleh sebagian orang. Seringkali hukum dicerai, dilanggar, bahkan dimanipulasi fungsinya oleh beberapa orang yang memiliki kepentingan tertentu. Peran kesadaran hukum masyarakat sebagaimana tujuan hukum itu sendiri yaitu terjaminnya keadilan dan dan kepastian hukum. Dalam kehidupan masyarakat senantiasa terdapat perbedaan pola-pola perilaku atau tata kelakuan yang berlaku di masyarakat dengan pola-pola perilaku yang dikehendaki oleh norma atau kaidah hukum. Kesadaran hukum menurut Oaul Scholten merupakan kesadaran yang ada pada setiap manusia tentang apa itu hukum dan bagaimana seharusnya hukum itu, suatu kategori tertentu dari hidup kejiwaan kita dengan mana manusia dapat membedakan antara hukum dan tidak hukum (*onrecht*), antara yang seyogyanya dilakukan dengan yang tidak seharusnya dilakukan.³¹

Terhadap implementasi mengenai Putusan Pengujian Undang-Undang, MK dalam Putusan terbarunya yaitu 39/PUU-XVII/2019 menyinggung dan memberi solusi atas kondisi tersebut. Perkara tersebut dilatarbelakangi UU Pilpres yang dicabut dan diganti oleh UU Pemilu yang berlaku sejak tanggal 16 Agustus 2017. Dalam kaitannya dengan Putusan MK Nomor 50/PUU-XII/2014, proses

³¹Sudikno Mertokusumo, *Meningkatnya Kesadaran Hukum Masyarakat*, Edisi Pertama, (Yogyakarta: Liberty: 1982), hlm.3

perancangan UU Pemilu yang mencabut UU Pilpres dilakukan setelah adanya Putusan MK Nomor 50/PUU-XII/2014. Menurut Mahkamah sudah sepatutnya pembentuk undang-undang mengetahui dan memperhatikan keberadaan Putusan MK *a quo* yang menyatakan norma Pasal 159 ayat (1) UU Pilpres bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya terdiri dari dua pasangan calon. Apalagi penafsiran norma Pasal 159 ayat (1) UU Pilpres dalam Putusan MK dimaksud telah pula dijadikan sebagai salah satu landasan hukum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014. Namun ternyata substansi ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU Pilpres yang telah dibatalkan keberlakuannya oleh Mahkamah secara bersyarat tersebut dimuat kembali dengan rumusan yang persis sama oleh pembentuk undang-undang sebagaimana dalam Pasal 416 ayat (1) UU Pemilu.

Menurut MK, berkenaan dengan dimuat atau dihidupkan kembali norma undang-undang yang telah dibatalkan oleh MK, dalam Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016 bertanggal 28 September 2017 dinyatakan:

[3.9.11] ... Sebagai institusi yang diberikan wewenang konstitusional oleh konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 langkah yang paling mungkin dilakukan Mahkamah merespon dan sekaligus mengantisipasi segala macam pengabaian terhadap norma-norma atau bagian-bagian tertentu suatu Undang-Undang yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 tetapi dihidupkan kembali dalam revisi Undang-Undang atau dalam Undang-Undang yang baru, maka bagi

Mahkamah hal demikian akan menjadi bukti yang tidak terbantahkan untuk menyatakan norma Undang-Undang yang bersangkutan bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan memaknai secara tepat dan benar serta tidak terdapat alasan yang kuat untuk menghidupkan kembali norma yang telah pernah dinyatakan inkonstitusional, sehingga MK harus menyatakan bahwa ketentuan Pasal 416 ayat (1) UU Pemilu adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya terdiri dari dua pasangan calon, sesuai dengan Putusan Nomor 50/PUU-XII/2014. MK menilai norma yang terkandung di dalam ketentuan tersebut telah pernah diuji dan dibatalkan oleh Mahkamah melalui Putusan MK Nomor 50/PUU-XII/2014. Dengan demikian pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 50/PUU-XII/2014, terutama pertimbangan hukum pada Paragraf [3.20] dan Paragraf [3.21], berlaku *mutatis mutandis* sebagai pertimbangan hukum putusan *a quo*.

Sebagaimana telah diuraikan dalam implementasi putusan MK, menurut Maruarar Siahaan,³² putusan MK kerap memperhadapkan MK dengan kekuasaan negara lainnya, yaitu legislative bersama-sama dengan eksekutif, sebagai badan pembuat undang-undang. Terkait dengan hal ini, pihak-pihak yang memiliki

³² Maruarar Siahaan, "Peranan MK dalam Penegakan Hukum Konstitusi", *Jurnal Hukum*, No. 3 Volume 16, Juli 2009: 357-378.

kecenderungan mengabaikan, melawan atau menentang putusan MK kebanyakan datang atau dilakukan oleh lembaga legislative dan lembaga eksekutif.

Ronald Dworkin secara teoritik memaparkan bahwa pembangkangan terhadap hukum memiliki 2 (dua) dimensi yang berbeda. Di satu sisi, pembangkangan karena hukum dianggap dan dirasakan bertentangan dengan hati nurani (*conscientious disobedience*). Pembangkangan dalam dimensi ini lebih merupakan refleksi sikap peduli terhadap hukum yang adil, yakni bahwa hukum tidak boleh bertentangan dengan kesadaran moral masyarakat tentang apa yang baik dan burk, apa yang adil dan tidak adil. Sementara di sisi lain, pembangkangan terjadi karena sikap tidak peduli kepada hukum (*lawlessness*). Pembangkangan karena *lawlessness* bertolak dari motif *selfishness* atau kepentingan pribadi belaka.³³ Berdasarkan pandangan Dworkin tersebut, maka menurut pembangkangan terhadap hukum memiliki makna dalam *term* yang negatif untuk *lawlessness* *disobedience* dan *term* yang lebih positif untuk *conscientious disobedience*.

Dalam perspektif yang lebih negatif, pembangkangan hukum bertujuan untuk menyebut perilaku suatu pihak tertentu untuk tidak menaati huku, dalam ketidaktaatan tersebut, sesungguhnya aterkandung motif tidak menghormati institusi hukum karena suaty misi dan alasan tertentu yang pada umumnya berkaitan dengan kepentingan politik, ekonomi, dan lain-lain. Kesimpulannya, pembangkangan hukum dilakukan dengan motif untuk kepentingan diri sendiri, destruktif, dan egoistis.

³³ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London: Gerald-Duckworth: 1977, 26

Pada tataran konkrit, pembangkangan hukum dalam perspektif negatif dapat dilihat dari kasus pengabaian atau melawan putusan pengadilan. Misalnya dalam kasus ketika Walikota Bogor yang menolak untuk menaati putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung dalam perkara Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Gereja Kristen Indoensia Yasmin. Dalam perkara ini PTUN Bandung mengabulkan gugatan GKI melalui Putusan Nomor 1/G/2008/PTUN-BDG tertanggal 4 September 2008. Putusan tersebut kemudian dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi nomor 241/B/2008/PT.TUN.JKT tertanggal 2 Februari 2009. Mahkamah Agung juga menguatkan putusan tersebut. Pemkot Bogor kemudian melakukan Peninjauan Kembali namun ditolak oleh MA. Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan surat yang salah satu pokoknya adalah menegaskan bahwa Putusan Nomor 127 PK/TUN/2009 tertanggal 9 Desember 2010 telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan wajib dilaksanakan. Pemkot Bogor tidak mau melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dan melakukan pemblokiran terhadap gereja. Walikota Bogor kemudian malah menerbitkan SK Walikota No. 502.45-135 Tahun 2011 yang mencabut IMB gereja tersebut.

Dilihat dari perspektif yang lain, pembangkangan hukum dalam *term* positif kerap ditolerir sebagai bentuk kesadaran hukum kritis (*critical legal consciousness*) pihak-pihak tertentu. Pembangkangan hukum secara positif dilakukan karena si “pembangkang” memahami dan menyadari sepenuhnya bagaimana hukum semestinya berjalan. Dalam buku *Civil Disobedience in Focus*, Hugo Adam Bedau mengartikan pembangkangan sebagai tindakan tidak mematuhi hukum dengan alasan yang tepat atau baik. Bahkan, pembangkangan hukum pada konteks ini

dilakukan karena didasari oleh nilai-nilai luhur dengan tujuan untuk menciptakan hukum yang lebih responsif dalam kehidupan manusia pada kepentingan masyarakat, bukan kepentingan tertentu.³⁴

Ronald Dworkin menegaskan kembali bahwa pembangkangan dalam perspektif positif jauh lebih baik dibandingkan pembangkangan terhadap hukum karena alasan, kekayaan, kepentingan kelompok tertentu, atau perebutan kekuasaan pemerintahan. Atas dasar itu, hakim dapat melakukan diskresi sepanjang memiliki alasan cukup, yakni alasan tertentu sejauh tidak berbenturan dengan alasan lain yang lebih substantif, pembangkangan hukum dibenarkan sepanjang tidak bertolak belakang dengan hati nurani. Dalam konteks ini, sikap hakim atau hati seseorang yang tidak menaati hukum dengan motif utama menegakkan hukum yang adil, tentu tidak harus mendapatkan hukuman seperti halnya orang yang tidak taat karena tidak peduli pada hukum.³⁵

Pengabaian hukum dalam perspektif positif juga dapat ditemui dalam fenomena yang digambarkan oleh Satjipto Rahardjo, yakni ketika pengadilan membangkang terhadap undang-undang (hukum tertulis) karena lebih mendengarkan gejolak dalam masyarakat daripada sekedar mengikuti bunyi undang-undang. Oliver Wendell Holmes, Jr, Hakim Agung Amerika Serikat, mengingatkan agar para hakim lebih dinamis dan tidak terpaku pada sistem yang sangat kaku, deterministik, dan legalistik. Hakim harus dapat melihat realitas hukum yang hidup dalam masyarakat, bukan hanya bertumpu pada perundang-

³⁴ Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum, Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2009, hlm. 182.

³⁵ Ronald Dworkin, *op.cit.*, hlm.207.

undangan ciptaan manusia yang tidak sempurna pun tidak lengkap. Holmes, bahkan menyampaikan bahwa dalam menyusun putusan hakim seharusnya memasukan suatu pertimbangan pribadi yang bersifat *extra-legal* sehingga putusan-putusan dan keputusannya lebih fungsional bagi kehidupan masyarakat. Pembangkangan misalnya dilakukan dengan membuat putusan-putusan yang melampaui peran pengadilan yanghanya menjadi corong undang-undang dan mengesampingkan doktrin *trias politica* yang selalu dianggap sebagai doktrin besi.³⁶

Jutta Limbach³⁷ menyampaikan terdapat tiga ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi yaitu:

1. Pembedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum yang lainnya;
2. Terikatnya pembuat undang-undang oleh UUD;
3. Adanya suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas tindakan hukum pemerintah atau pembentuk undang-undang.

Sebagai *the supreme law of the land* bagi negara dan bangsa Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 haruslah dipedomani dan dilaksanakan oleh seluruh elemen negara bangsa, baik penyelenggara negara maupun warga negara dalam menunaikan tugas masing-masing. Dalam posisi semacam itu pula, konstitusi haruslah dapat ditegakkan dan difungsikan sebagai rujukan dalam menemukan

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2009, hlm. 229-233

³⁷ Jutta Limbach, "The Concept of the Supremacy of the Constitution", *The Modern Law Review* Vol. 64 No.1 Januari 2001, hlm.3

solusi untuk menyelesaikan problem-problem kenegaraan dan kebangsaan yang timbul.

Sebagai kesepakatan seluruh warga bangsa, tidak ada sedikitpun celah bagi kita untuk menghindar dari kewajiban untuk mematuhi dan melaksanakan konstitusi, terlepas dari pandangan yang berkembang mengenai baik atau buruk, setuju atau tidak setuju terhadap isi konstitusi. Konstitusi haruslah bekerja sebagai hukum tertinggi. Semua hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan, serta tindakan pemerintah harus menyesuaikan diri kepada konstitusi. Konstitusi tidak boleh hanya dianggap sebagai dokumen seremonial dan aspirasional belaka.

Pada konteks ini, konstitusionalisme menjadi ciri utama dan pertama bagi negara hukum yang demokratis dan berlandas hukum. Negara yang memiliki konstitusi secara otomatis akan menganut paham konstitusionalisme. Sebagian negara-negara otoriter yang memiliki konstitusi tidak menganut paham konstitusionalisme. Franz Neumann pernah memaparkan bahwa negara otoriter bukanlah negara tanpa konstitusi. Konstitusi itu ada namun tidak bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara namun membatasi kebebasan dan hak asasi warga negara.³⁸ Maka pemahaman terhadap konstitusi diperlukan bagi kehidupan bernegara dan berbangsa, dan menjadi penting pula untuk membangun kesetiaan bangsa terhadap konstitusi.

Upaya membangun kesetiaan terhadap konstitusi termasuk pula ketaatan terhadap putusan MK, karena putusan MK merupakan cerminan dari konstitusi

³⁸ Franz Neumann, *The Rule of Law*, Heidelberg: Berg Publishers, 1986, hlm. 179

yang sedang berlangsung. Putusan merupakan produk tafsir resmi MK terhadap konstitusi atas perkara yang diperiksa. Gejala-gejala ketidaktaatan terhadap putusan MK marak terjadi dan sangat jelas dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang misalnya dengan adanya kehendak pembuat undang-undang untuk memasukan kembali pasal-pasal yang sebelumnya telah dibatalkan oleh MK.

Pembangkitan terhadap putusan MK pernah dilakukan oleh hakim PK (Peninjauan Kembali) Mahkamah Agung yang menganulir hukuman mati dalam putusan kasasi MA dalam kasus Hillary K. Chimezie dan Hengky Gunawan. Hillary K. Chimezie bebas dari hukuman mati karena majelis hakim PK dari Mahkamah Agung mengubah hukumannya menjadi penjara 12 (dua belas) tahun, sedangkan Hengky Gunawan bebas dari hukuman mati karena majelis hakim PK mengubah hukumannya menjadi hukuman 15 (limabelas) tahun. Menurut Majelis Hakim MA, hukuman mati bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 dan melanggar Pasal 4 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM. Dalam pertimbangan Putusan Nomor 39 K/Pid.Sus/2011, majelis hakim PK, menyatakan bahwa

“Hukuman mati bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 dan melanggar Pasal 4 UU No. 39/1999 tentang HAM. Dengan adanya klausul tidak dapat dikurangi dalam keadaan dan oleh siapa pun sesuai Pasal 4 UU No. 39/1999 tentang HAM, dapat diartikan sebagai tidak dapat dikurangi, dan diabaikan oleh siapa pun termasuk dalam hal ini oleh pejabat yang berwenang sekalipun, tidak terkecuali oleh putusan hakim/putusan pengadilan”.

Alasan vonis mati bertentangan dengan UUD 1945 juga digunakan dalam PK Hillary K. Chimize. Majelis hakim PK menganulir vonis mati Hillary K. Chimize menjadi 12 tahun penjara, dengan menyatakan “*Hukuman mati sangat bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 28A UUD 1945 (setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya). Hukuman mati melanggar UU Pasal 1 ayat (1) jo. Pasal 4 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).*” Bahkan, pertimbangan PK juga mengutip *Article 3 Declaration of Human Right* yang berbunyi, “*every one has the right of life, liberty and security of person*” yang artinya setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu.

Pada intinya, pertimbangan majelis hakim PK “mengabaikan” putusan MK yang menyatakan hukum mati konstitusional yakni Putusan MK Nomor 2/PUU-V/2007, Putusan MK Nomor 3/PUU-VI/2007, Putusan MK Nomor 21/PUU-VI/2008, dan Putusan MK Nomor 15/PUU-X/2012. Dengan demikian, melalui putusannya MK telah menyatakan hukuman mati konstitusional, akan tetapi MA menyatakan sebaliknya. Dengan demikian, selain tidak menaati putusan MK, dengan menyatakan hak konstitusional bertentangan dengan UUD 1945, majelis hakim PK dimaksud telah melakukan tindakan yang melampaui kewenangan yang diberikan Undang-Undang. Karena jelas, kewenangan menafsirkan UUD 1945 merupakan kewenangan MK.

Hal-hal demikian dapat terjadi salah satunya karena tidak adanya aparat atau instrumen untuk memaksakan pelaksanaan putusan MK. Sebagai lembaga peradilan, MK tidak dapat memaksa putusannya dilaksanakan karena memang

tidak diberi kewenangan oleh UUD 1945 maupun UU MK. Dalam pemikiran seperti inilah muncul problem faktisitas hukum atau positivisme hukum. Faktisitas hukum adalah kondisi yang berusaha menjamin kepastian hukum semata-mata berdasar rumusan hukum itu sendiri. Demi mematuhi undang-undang, MK dengan sadar tidak dapat memaksa pihak-pihak untuk melaksanakan putusan MK. Kemudian, pihak-pihak yang tidak bersedia melaksanakan putusan MK, akan berlindung di balik tabir faktisitas hukum. Karena tidak tersedia instrumen pemaksa, seringkali berujung pada ketidakmampuan MK memaksakan putusannya. Hal inilah yang dinilai berkontribusi membangun kompleksitas masalah dalam sistem hukum. Putusan mungkin saja MK benar, dalam arti sah sebagai putusan pengadilan serta memiliki kekuatan hukum yang final dan mengikat, akan tetapi secara sosiologis tidak dapat dilaksanakan.

Menurut Alexander Hamilton,³⁹ dalam *The Federalist Paper*, Mahkamah semacam MK dianggap sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah (*the least dangerous power, with no pursue nor sword*). *The Federalist Paper* merupakan julukan untuk 85 esai pendek mengenai bentuk pemerintahan federal. Prinsipnya *the Federalist Paper* memuat risalah-risalah penting di bidang politik dan pemerintahan. Alexander Hamilton dan James Madison menulis *the Federalist Paper* ditambah dengan lima esai sumbangan dari John Jay yang kemudian menjadi hakim ketua pertama di Mahkamah Agung. Menurut Hamilton, “MK” dikatakan sangat lemah karena pelaksanaan putusan MK sangat bergantung pada cabang kekuasaan lain atau lembaga negara lain. Sejatinya, ketaatan terhadap putusan MK

³⁹ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*, Mentor Book, the New American Library, 1961.

mencerminkan kedewasaan suatu negara yang mengklaim dirinya sebagai Negara Hukum.⁴⁰

Relevan dengan hal tersebut, Bede Harris menyatakan bahwa faktor yang menentukan apakah dalam praktik ajaran atau doktrin konstitusionalisme diikuti atau tidak, terletak pada jawaban atas pertanyaan apakah pemerintah menghormati dan melaksanakan putusan pengadilan atau tidak.⁴¹ kecenderungan untuk mengabaikan putusan MK sangat mungkin terjadi, terutama jika putusan MK dianggap merugikan kepentingan politik pihak-pihak tertentu. Ditambah lagi, MK tidak memiliki suatu instrumen yang dapat memaksakan pelaksanaan putusan, baik melalui kekuatannya sendiri maupun dengan cara-cara lain. Pembangkangan putusan tersebut dapat berupa pengabaian pelaksanaan putusan, penolakan untuk merevisi undang-undang yang telah diuji, atau bahkan serangan balik baik dengan upaya mengurangi kewenangan MK atau mendudukkan sosok-sosok yang “lemah” untuk mengisi posisi hakim MK yang lowong pada masa jabatan berikutnya. Hal ini akan berakibat pada kondisi yang menghadapkan MK dengan cabang kekuasaan atau lembaga negara lainnya, khususnya lembaga legislatif dan eksekutif selaku pembentuk undang-undang.⁴²

⁴⁰ Ernst Benda, *Pelaksanaan Putusan MK di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2015, hlm. 15

⁴¹ Bede Harris, *Essensial Constitutional Law*, Sidney-London-Portland, Oregon: Cavendish Publishing, 2001, hlm. 2

⁴² Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*

Tom Ginsburg⁴³ berpendapat bahwa terdapat empat pilihan untuk menghadapi putusan MK bagi mereka yang tidak sepakat atau tidak senang dengan hasil putusan MK:

1. patuh terhadap putusan tersebut dan menerimanya secara sukarela serta melaksanakan perintah Putusan;
2. mengabaikan putusan MK dan berharap bahwa apapun wewenang yang dimiliki MK dan lembaga lain untuk melaksanakan, putusan menjadi tidak efektif;
3. mencoba membatalkan putusan melalui amandemen UUD atau jika ada prosedur yang tersedia secara resmi menolak putusan;
4. menyerang MK sebagai lembaga negara dengan berupaya untuk mengurangi kewenangan atau kekuasaan efektifnya.

Sejalan dengan itu, menurut Maruarar Siahaan⁴⁴, putusan MK akan memperhadapkan MK dengan kekuasaan negara lainnya, yaitu legislatif bersama-sama dengan eksekutif, sebagai badan pembuat undang-undang. Setidak-tidaknya jika putusan tersebut merugikan kepentingan mereka. Oleh karenanya pihak-pihak tersebut cenderung mengabaikan, melawan atau menentang putusan MK, terutama kalau putusan MK merugikan kepentingan politiknya. Dari kajian Maruarar Siahaan tersebut, dapat dimaknai bahwa meskipun terbatas pada perkara pengujian

⁴³ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, hlm. 78-79

⁴⁴ Maruarar Siahaan, Peranan MK dalam Penegakan Hukum, *Jurnal Hukum*, Nomor 3 Vol. 16 Juli 2009, hlm. 357-378.

undang-undang, hambatan implementasi putusan MK, lebih banyak datang dari legislatif dan eksekutif.

Yang menarik dari Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013 adalah tidak ada kepentingan dari legislative maupun eksekutif yang dibawa dalam pembangkangan atau tidak dilaksanakannya Putusan tersebut di Papua. Hal tersebut analog dengan poin kedua yakni mengabaikan putusan MK dan berharap bahwa apapun wewenang yang dimiliki MK dan lembaga lain untuk melaksanakan, dan hal ini didukung oleh Kementerian Dalam Negeri dengan menerbitkan melalui surat dengan Nomor 120.04/5898/SJ, bertanggal 15 Agustus 2018, Menteri Dalam Negeri menyampaikan kepada Ketua MK bahwa ibukota Kabupaten Maybrat tetap berkedudukan di Kumorkek sesuai ketentuan UU 13/2009 yang didasarkan pada hasil rekomendasi Tim Rekonsiliasi Adat/Sosial demi meminimalisir terjadinya disharmoni sosial. Pemerintah juga kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2019 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Maybrat dari Distrik Ayamaru ke Kumorkek Distrik Aifat Kabupaten Maybrat Provinsi Papua Barat. Pertanyaan lebih lanjut tentu saja, mengapa Pemerintah menginisiasi pembangkangan hanya dengan mendasarkan pada Peraturan Pemerintah semata? Hal ini membutuhkan penelitian lebih lanjut.

Berikut adalah poin-poin pertimbangan hukum dalam Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013:

- Pemohon I dan II bersama-sama merepresentasikan Pemerintahan Daerah di tingkat Kabupaten Maybrat, serta karena jabatannya mempunyai peran dan tanggung jawab penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di wilayah

Kabupaten Maybrat. Menurut Mahkamah, para Pemohon *prima facie* mempunyai hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya UU 13/2009 [Par 3.7 dan 3.8];

- Mengutip Pasal 54 UU MK, oleh karena permasalahan hukum dalam permohonan sudah jelas, maka dipandang tidak ada urgensi dan relevansi untuk meminta keterangan dan/atau risalah rapat dari MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden [Par 3.12];
- Mengutip dasar pertimbangan pembentukan daerah Maybrat dalam Konsiderans dan Penjelasan Umum UU 13/2009 [Par 3.16 dan 3.17];
- Pernyataan sikap mayoritas Masyarakat Adat Maybrat, sebanyak 58 kampung dan satu kelurahan, menyetujui dan mendukung sepenuhnya usulan pembentukan daerah otonom Kabupaten Maybrat dengan ibukota Maybrat di Maybrat dan sementara untuk lima tahun pertama berkedudukan di Distrik Ayamaru sesuai RUU. Namun demikian, sebanyak 50 kampung Masyarakat Adat Maybrat lainnya menghendaki ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Kumorkek, Distrik Aifat [Par 3.18 dan 3.19];
- Berdasarkan keterangan para Pemohon, sebanyak 19.000 warga dari 58 kampung dan satu kelurahan menghendaki berkedudukan di Kampung Fategomi, yaitu wilayah yang dikenal dengan sebutan “Segitiga Emas” Kampung Fategomi, Distrik Aitinyo Utara karena berada di tengah-tengah lokasi pemekaran dan mudah dijangkau seluruh masyarakat Maybrat, serta sudah ada surat pernyataan penyerahan tanah adat secara sukarela untuk digunakan bagi pembangunan infrastruktur pemerintah. Sedangkan sebanyak

8.919 warga dari 50 kampung menghendaki ibukota Kabupaten Maybrat di Kampung Kumpurkek, Distrik Aifat [Par 3.20];

- Menurut para Pemohon, terjadi ketidakefektifan pelayanan pemerintahan karena letaknya jauh dan sangat sulit dijangkau masyarakat, serta belum memiliki sarana dan prasarana yang menunjang pemerintahan. Ternyata bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan dan kegiatan DPRD masih dilaksanakan di Ayamaru. Hal ini sesuai aspirasi mayoritas masyarakat dan faktor historis bahwa Ayamaru merupakan pusat kegiatan masyarakat dan pemerintahan, sehingga memiliki sarana dan prasarana yang memadai [Par 3.21 dan 3.22];
- Dalam penentuan lokasi ibukota pada suatu wilayah harus didasarkan pada konsep yang jelas dan kajian yang transparan dari aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, sosial budaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat sebagai bagian dari proses demokrasi dalam upaya menciptakan legitimasi pemerintahan, serta yang paling utama adalah dengan memperhatikan kemampuan dan kesiapan sumber daya di wilayah tersebut dengan tujuan agar pelayanan menjadi lebih dekat kepada masyarakat sehingga dapat menyejahterakan seluruh lapisan masyarakat di wilayah tersebut [Par 3.23];
- Mahkamah menilai, penentuan ibukota Kabupaten Maybrat yang berkedudukan di Kumpurkek, Distrik Aifat telah mengesampingkan prinsip-prinsip dalam penentuan lokasi ibu kota suatu wilayah. Aspirasi masyarakat

tidak sepenuhnya digunakan sebagai penentuan ibukota Kabupaten Maybrat dalam pembentukan UU 13/2009, padahal penyerapan aspirasi merupakan suatu pengejawantahan prinsip demokrasi. Pada kenyataannya penetapan ibukota Kabupaten Maybrat di Kumorkek malah menjauhkan masyarakat dari pelayanan pemerintahan yang sudah sepatutnya diberikan kepada setiap warga negara. Selain itu, penentuan ibukota Kabupaten Maybrat yang berkedudukan di Kumorkek turut pula memicu terjadinya konflik di dalam masyarakat. Menurut Mahkamah, pembentukan Kabupaten Maybrat yang pada awalnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah tidak dapat terlaksana dengan ditetapkannya Ibu kota Kabupaten Maybrat di Kumorkek. Seharusnya, penetapan ibukota Kabupaten Maybrat ditetapkan berdasarkan aspirasi mayoritas masyarakat dan yang paling penting adalah dengan mempertimbangkan wilayah yang paling memberi kemudahan pemberian pelayanan kepada masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Maybrat. Selain itu, secara *de facto* penyelenggaraan pemerintahan riil Kabupaten Maybrat berada di Ayamaru. Dengan demikian, Mahkamah dalam memutus permohonan *a quo* berdasarkan Pasal 1 UUD 1945 yang menentukan pada prinsipnya negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu demi kemanfaatan dan kepastian hukum yang adil dalam pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan maka Pasal 7

UU 13/2009 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “*Ibu kota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Ayamaru*”.

Sebagaimana putusan MK yang bersifat final dan mengikat serta berlaku umum (*erga omnes*) dalam perkara pengujian undang-undang, semestinyalah ketika selesai dibacakan memperoleh kekuatan hukum tetap dan harus dilaksanakan. Namun, pada kenyataannya putusan mengenai pemindahan lokasi ibukota Kabupaten Maybrat tidak dapat dilaksanakan. Bahkan, melalui surat dengan Nomor 120.04/5898/SJ, bertanggal 15 Agustus 2018, Menteri Dalam Negeri menyampaikan kepada Ketua MK bahwa ibukota Kabupaten Maybrat tetap berkedudukan di Kumurkek sesuai ketentuan UU 13/2009.

Tidak dilaksanakannya putusan MK sesungguhnya merupakan bentuk nyata dari pembangkangan terhadap konstitusi (UUD 1945).⁴⁵ Dalam hal ini, tidak dilaksanakannya Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013 yang memindahkan ibukota Kabupaten Maybrat ke Ayamaru memerlukan pencarian akan sebab dan akar persoalannya, serta gagasan perbaikan yang diperlukan. Untuk menjawab persoalan mengapa masyarakat tidak melaksanakan Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013, tim peneliti telah melakukan observasi di beberapa tempat sebagai berikut:

1. *Papua Center* Universitas Indonesia;
2. Pusat Studi Perdamaian dan Keamanan Universitas Gadjah Mada;
3. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada;
4. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

⁴⁵ Lihat pertimbangan hukum Par. [3.10] pada Putusan Nomor 98/PUU-XVI/2018, h. 26.

Hasil wawancara dengan para peneliti yang telah melakukan penelitian di Papua secara lebih intensif mengenai kondisi sosiologis dan antropologis masyarakat Papua, dapat disimpulkan bahwa masyarakat Papua memiliki karakteristik yang unik dan tidak dapat disamakan dengan masyarakat pada umumnya. Montesquieu dalam teori relativisme kebudayaan menyatakan “suatu unsur atau adat dalam kebudayaan tidak dapat dinilai dengan pandangan yang berasal dari budaya lain, melainkan dari system nilai yang pasti ada di dalamnya sendiri.” Adat bersifat pribadi yang berarti suatu masyarakat hukum adat tertentu hanya dapat dipahami dengan mendekati diri pada nilai-nilai budaya yang ada dalam masyarakat pemilik adat tersebut. Oleh karena itu penilaian terhadap kondisi kultural dan sosiologis masyarakat Papua dalam hal ketaatan hukum dan kepatuhan terhadap putusan MK tidak bisa dilakukan dengan menggunakan perspektif umum.

Masyarakat hukum adat Papua menjalani kehidupannya sebagai suatu sistem yang bersifat kompleks dan dijalankan sesederhana mungkin, mereka hidup secara teratur sesuai dengan hukum adat yang berlaku di tiap-tiap suku. Eksistensi suku dan perlindungan hak-hak masyarakat adat Papua yang terdiri dari 236 suku diakomodir dengan hadirnya Majelis Rakyat Papua yang berfungsi sebagai lembaga kultural untuk memberikan jaminan perlindungan hak-hak masyarakat Papua baik secara individu maupun kelompok.

Dalam sistem kebudayaan masyarakat Papua, pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dilakukan melalui system noken dan atau system ikat yaitu melakukan musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan dengan orang tertentu yang dikenal sebagai “*the Big Man*” sebagai

perwakilan untuk mengambil keputusan. Dalam hal ini, masyarakat adat Papua mempercayakan kepada *the Big Man* untuk menitipkan pendapatnya dalam pertemuan dengan pemangku jabatan pemerintah dan *decision makers*, sistem penyerahan keputusan kepada *the Big Man* tersebut bahkan dilaksanakan dalam Pemilihan Umum.

Kepala suku atau orang-orang tertentu yang dikenal sebagai *the Big Man* atau “Pria Berwibawa” memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan karena kemampuannya mempengaruhi perilaku masyarakat adat di sekitarnya, sehingga perilakunya sesuai dengan keinginan dari perilaku *the Big Man*. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan⁴⁶ merumuskan bahwa “*Power is a relationship in which one person or group is able to determine the action of another in the direction of the former’s own ends*” (Kekuasaan adalah suatu hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama). Kepala suku atau orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) mendapatkan legitimasi (legitimacy atau keabsahan) dari masyarakat adat setempat sehingga David Easton⁴⁷ menyebutkan, “*The conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime*” (keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu).

⁴⁶ Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, *Power AND Society*, New Haven: Yale University Press, 1950, hlm. 74

⁴⁷ David Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York: John Wiley and Sons, 1965, hlm. 273

Adanya lapisan yang ditinggikan di atas massa orang banyak yang dapat menimbulkan sikap setuju, acuh tak acuh, ataupun putus asa, namun tanpa menghiraukan persepsi masyarakat akan hal tersebut, konkritnya dalam kehidupan mereka, nasib mereka, peruntungan mereka, sejak dulu tetap tergantung pada apa yang dipikirkan dan diperbuat oleh segelintir kecil orang-orang tersebut. Segelintir orang yang sebenarnya memainkan peranan besar dalam setiap panggung peristiwa masa dan generasi dalam menempa masa depan, melalui hukum-hukum yang mereka ciptakan. Kaum elit adalah minoritas-minoritas yang efektif dan bertanggung jawab, efektif dalam arti melihat pelaksanaan kegiatan kepentingan dan perhatian kepada orang lain tempat dimana golongan elit ini memberikan tanggapannya.⁴⁸ Fred R. Von Der Mehden dalam bukunya menyebutkan terdapat empat jenis kepemimpinan politik antara lain: kepemimpinan colonial, tradisional, nasional, dan ekonomi.⁴⁹ Golongan elit tradisional itu termasuk mereka yang berhasil menjadi pemimpin berdasarkan adat istiadat, pewaris atau budaya lama. Elit ini tidak seharusnya statis dan tidak bertentangan dengan dengan kemajuan Barat; kuasa elit tersebut berdasarkan tradisi, famili dan agama. Menurut Fred, pada hakikatnya pengaruh elit tradisional ada yang bersifat positif dan negatif.

Diasumsikan bahwa telah terjadi miskomunikasi antara *the Big Man* dengan para pejabat dan pemangku kepentingan sehingga pada akhirnya melahirkan Putusan MK nomor 66/PUU-IX/2013 yang pada intinya memindahkan ibukota Kabupaten Maybrat dari Kumurkek ke Ayamaru. Sekalipun dalam pertimbangan

⁴⁸ Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995, hlm.1-3

⁴⁹ Fred R. Von Der Mehden, *Politik Negara-negara Berkembang*, Jakarta : PT Bina Aksara, 1987, hlm. 110.

Putusan telah dipaparkan mayoritas penduduk kabupaten Maybrat atay sebanyak 19.000 warga dari 58 kampung telah menyetujui kepindahan kabupaten di Ayamaru, masih ada 8.919 warga Maybrat dari 50 kampung yang menghendaki Ibukota Kabupaten Maybrat tetap di Kampung Kumurkek Distrik Aifat sebagaimana tertulis dalam Surat Pengantar Bupati Sorong Selatan Nomor 125/19/Setda-SS/2009 bertanggal 23 Januari 2009. Atau bisa saja telah terjadi perubahan pikiran dari masyarakat yang diwakili oleh *the Big Man* tersebut.

Pasca Putusan MK terjadi berbagai kerusuhan dan konflik antar suku di Kabupaten Maybrat, bahkan terjadi pembakaran rumah Bupati Maybrat yang diduga karena kemarahan massa atas upaya konstitusional Bernard Sagrim (Bupati Kabupaten Maybrat) memindahkan ibukota Kabupaten ke Ayamaru.⁵⁰ Dalam perkembangannya ketika terjadi konflik sebagai implikasi dari pelaksanaan putusan, MK pernah mengirimkan surat Mahkamah Kontitusi Nomor 808/2000/HK.004/2018 tanggal 12 April 2018

Merujuk pada uraian mengenai pembangkangan menurut Dworkin di atas, kebijakan pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2019 juga menjadi suatu bentuk pembangkangan hukum dalam perspektif positif, karena pemerintah seolah-olah menganulir putusan MK berdasarkan situasi sosio kultural yang berkembang kemudian pasca Putusan MK dibacakan. Hal ini sekurang-kurangnya dapat dilihat pada bagian menimbang Peraturan Pemerintah tersebut yang menyebutkan, bahwa Kaputaen Maybrat merupakan daerah otonom yang

⁵⁰ <https://nasional.tempo.co/read/515175/ibukota-pindah-rumah-bupati-dibakar-warga/full&view=ok>

dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat dengan ibukota berkedudukan di Kumorkek Distrik Aifat Kabupaten Maybrat, yang selanjutnya berdasarkan Putusan MK nomor 66/PUU-IX/2013 tanggal 19 September 2013 ibukotanya ditetapkan menjadi berkedudukan di Distrik Ayamaru kabupaten Maybrat, yang dalam pelaksanaannya berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik serta harmonisasi sosial dalam masyarakat.

Dilanjutkan poin b dinyatakan bahwa untuk mendukung dan menjamin efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik serta harmonisasi sosial dalam masyarakat Kabupaten Maybrat telah terwujud pemufakatan antara unsur penyelenggara Pemerintah Daerah, tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh masyarakat untuk memindahkan kembali kedudukan ibu kota Kabupaten Maybrat ke Kumorkek Distrik Aifat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah melaksanakan beberapa audiensi dengan Pemerintah Kabupaten Maybrat untuk melakukan pembahasan mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah pasca pemindahan ibukota Maybrat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2019.

Menurut pandangan peneliti, Putusan MK terlepas dari apapun substansi pertimbangan hukum dan bunyi amarnya, haruslah didudukan sebagai putusan yang telah memiliki sifat *final and binding* sebagaimana dikehendaki UUD 1945.

Sama halnya dengan memandang konstitusi sebagai hukum tertinggi, betapun konstitusi dinilai belum sempurna, dianggap memiliki banyak kelemahan, akan tetapi konstitusi tetaplah hukum tertinggi yang harus dipatuhi dan dijalankan. Terkait dengan pembangkangan Putusan yang menjadi objek penelitian ini, hipotesis sementara yang dapat disusun adalah adanya ketidaksepahaman yang dimiliki pemerintah daerah dalam hal ini diwakili oleh Bupati dan Ketua DPR sebagai pemohon di MK dengan keinginan dari seluruh masyarakat Kabupaten Maybrat. *errare humanum est*, sebuah adagium yang bermakna berbuat kesalahan adalah suatu hal yang manusiawi, bagaimanapun Hakim MK adalah manusia biasa yang mungkin kurang cermat dalam mengambil pertimbangan sebelum merumuskan putusan.

Jika ditilik dari permohonan pertama dalam hal pemindahan ibukota Kabupaten Maybrat, sebagaimana diuraikan dalam Putusan MK Nomor 18/PUU-VII/2009 yang mempertimbangkan pula keterangan ahli, pihak terkait yang terdiri dari DPRD, Pemerintah (Bupati), dan para saksi, Mahkamah menyatakan para pemohon tidak memiliki *legal standing* dan tidak ada isu konstitusional dalam permohonan tersebut. Dalam perkara ini majelis Hakim Konstitusi terdiri dari: Moh. Mahfud MD, Abdul Mukthie Fadjar, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Muhammad Alim, Harjono, Maruarar Siahaan, Maria Farida Indrati, dan M. Asryad Sanusi dibantu Panitera Pengganti Cholidin Nasir. Sedangkan Majelis Hakim dalam Putusan MK nomor 66/PUU-IX/2013 terdiri dari M. Akil Mochtar, Hamdan Zoelva, Harjono, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Muhammad Alim, Anwar Usman, Arief Hidayat, Patrialis Akbar, dengan dibantu oleh Panitera

Pengganti Luthfi Widagdo Eddyono. Adanya perbedaan anggota majelis hakim dalam proses penyelesaian perkara sangat mungkin memberikan hasil putusan yang berbeda dikarenakan adanya perbedaan pengalaman, pandangan, pola pikir serta perspektif yang digunakan sebagai pegangan dalam menyusun pertimbangan hukum.

Ditarik dari teori yang ada, tidak dapat dilaksanakannya Putusan MK Nomor 66/PUU-IX/2013 disebabkan oleh tidak terakomodasinya kepentingan sebagian masyarakat Kabupaten Maybrat. Dimana hal ini didukung oleh pemerintah yang menerbitkan payung hukum yang mengesampingkan putusan Mahkamah dan secara jelas ditulis dalam pertimbangan pembentukan peraturan pemerintah tersebut. Namun peneliti belum dapat menemukan jawaban pasti terkait suasana kebatinan masyarakat di Kabupaten Maybrat yang tidak menyetujui perpindahan ibukota Kabupaten dari Kumurkek ke Ayamaru. Diperlukan studi empiris dengan terjun langsung ke daerah untuk dapat melakukan observasi dan *in depth interview* dengan masyarakat atau setidaknya komunikasi langsung dengan *the Big Man* yang mewakili suara 8.919 warga Maybrat dari 50 kampung yang menghendaki Ibukota Kabupaten Maybrat tetap di Kampung Kumurkek Distrik Aifat.

Lebih lanjut, sebaiknya jika ada perubahan aspirasi yang juga menjadi dasar dari Putusan MK, seharusnya dilakukan dalam bentuk revisi Undang-Undang, tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah karena tidaklah dimungkinkan pengesampingan Undang-Undang ataupun Putusan MK dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya.

2. Implementasi Putusan *Judicial Review* di negara lain

1. Implementasi *Judicial Review* di Jerman

Berbagai permasalahan yang timbul pasca putusan final ternyata tidak hanya mendera system ketatanegaraan di Indonesia, beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Jerman memiliki pengalaman yang serupa. Berdasarkan catatan, pada tahun 1995 putusan final MK Republik Federal Jerman (FCC) dalam perkara Crucifix (Salib) juga mendapat protes keras dari para pendera Kristen yang bekerjasama dengan politisi dari kubu Kristen Demokrat. Putusan final dan mengikat FCC bahkan dianggap tidak komprehensif oleh Perdana Menteri Federal Jerman.⁵¹

Putusan tersebut menguji UU tentang Pendidikan yang pada pokoknya mengatur pengelolaan *elementary school* untuk negara bagian Bavaria. Undang-undang ini mensyaratkan adanya peletakan tanda salib di setiap ruangan yang tersedia di sekolah. Keharusan untuk meletakkan tanda salib mendapat berbagai kritikan oleh filsuf Rudolf Steiner karena hal ini dapat disamakan seperti paksaan terselubung dan berujung pada pelanggaran hak konstitusional anak-anak. Menurut Steiner, peraturan seperti itu cenderung memaksa para siswa untuk meyakini agama tertentu. Namun, jika dicermati rumusan Pasal 4 Basic Law Republik Federal Jerman, norma tersebut justru membuka peluang lebar bagi setiap orang untuk dapat secara bebas memilih keyakinan atau agama. Setiap orang bahkan bebas untuk memilih keyakinan atau aliran kepercayaan di luar agama formal. Hal ini dapat dilihat dari bunyi Pasal 4 Basic Law sebagai berikut: "*Freedom of creed, of*

⁵¹ Crucifix Decision BVerfGE, halaman satu pada putusan Federal Constitution Court Germany.

conscience, and freedom to profess a religious or non-religious faith are inviolable.”⁵²

Merujuk pada ketentuan ini, FCC meyakini bahwa Undang-Undang yang mengatur penyelenggaraan Pendidikan Sekolah Dasar untuk negara Bagian Bavaria diyakini bertentangan dengan Pasal 4 Basic Law. Atas dasar hal-hal tersebut, FCC kemudian membatalkan sejumlah pasal (*partial annulment*) yang bersembunyi di balik Undang-Undang tersebut. Faktanya, setelah memasuki tahun ajaran baru, sekolah-sekolah dasar yang ada di seluruh negara bagian Bavaria tetap saja memasang tanda salib dengan patung Kristus di setiap ruangan kelas. Kemudian dilancarkan protes massal dimana lebih dari 30.000 demonstran diorganisasikan oleh gereja-gereja Katolik untuk menolak putusan Federal Constitutional Court Germany. Pada akhir tahun 1995, diselenggarakan suatu kampanye untuk memperoleh tandatangan dan berhasil terkumpul lebih dari 700.000 tandatangan yang intinya menolak putusan FCC. Pada bulan Desember di tahun yang sama, Parlemen Bavarian kemudian menerbitkan revisi undang-undang Pendidikan Sekolah Dasar. Secara substantive adanya revisi regulasi ini adalah sebagai bentuk implementasi putusan FCC. Bunyi dari revisi UU tersebut antara lain :

“Article 7, Section 3: In light of Bavaria’s historical and cultural traditions, a cross is displayed in every classroom. This act symbolize the desire to realize the

⁵² Dalam amar putusannya, dikatakan bahwa *Article 1 Section 1, Sentence 3 of the School Ordinance for Elementary Schools in Bavaria is incompatible with Article 4 Section 1 of the Basic Law and Void.*

pasal 13 ayat (1) angka 3 dalam the School Ordinance for Elementary Schools in Bavaria tidak compatible dengan Pasal 4 ayat 1 the Basic Law dan

highest educational goals of the constitution on basis of Christian and occidental values while respecting religious freedom. If parent challenge the installation of the cross for genuine and acceptable reason of faith or secular belief, the school principal shall attempt a compromise solution. If it is not possible to find a solution, the principal shall notify the school authorities and the devise an individual solution that respect the religious freedom of the person who has objected and which balances the religious and secular belief of all persons in a class appropriately. In doing so, the will of majority must be considered as much possible”.

Terdapat inkonsistensi antara putusan FCC dan UU hasil revisi, jika dicermati dari ketentuan tersebut di atas. Hal ini berimplikasi kepada masi dipasangny tanda salib pada dinding di setiap kelas di Sekolah Dasar yang ada di negara bagian Bavaria, dengan landasan hukum UU Hasil Revisi. Jika suatu saat muncul keberatan dari orangtua atau para siswa, hal tersebut tidak dapat serta merta mengeliminasi tanda salib yang telah dipasang di setiap ruang kelas berdasar regulasi baru tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa putusan Federal Constitutional Court of Germany yang final dan mengikat sejatinya tidak memiliki kekuatan hukum implementatif karena Parlemem cenderung berpihak kepada gereja-gereja Katolik yang kontra dan menentang putusan FCC.

2. Implementasi putusan *Judicial Review* di Rusia

Seorang peneliti dan pengamat Alexei Trochev menyatakan bahwa di Rusia, MK sering dihadapkan dengan problem ketidakpatuhan (*non-compliance*). Akibatnya, putusan final MK sering tidak mendapat respon positif oleh otoritas

federal atau regional. Pasca bubarnya Uni Soviet, realitas tersebut cenderung menghasilkan adanya pertentangan antara pemerintahan Moscos dan pemerintah di negara bagian. Pertentangan ini disebabkan oleh upaya pemerintah negara bagian yang berintensi untuk memperluas otonomi mereka. MK Rusia seringkali diasumsikan sebagai organ yang memiliki nilai strategis dan memiliki jasa terhadap berjalannya pemerintah pusat. Fakta menunjukkan bahwa MK tidak segan menolak klaim berdaulat yang disisipkan ke dalam peraturan perundangan tingkat regional.

53

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di Rusia selalu ada resistensi dari entitas regional terhadap putusan final MK. Secara politis kondisi tersebut mendorong Presiden Vladimir Putin mengusulkan suatu rancangan undang-undang kepada Parlemen Duma. Substansi dari rancangan undang-undang tersebut adalah adanya tenggat waktu atas implementasi putusan MK. RUU tersebut disetujui oleh parlemen Rusia, namun sejumlah orang menilai bahwa produk legislasi tersebut sarat muatan politis. Sebagai langkah preventif agar negara-negara bagian tidak memisahkan diri dari Republik Federal Rusia. Hal yang perlu dipertanyakan adalah, UU tersebut hanya menetapkan sanksi atas pemerintah regional apabila gagal melaksanakan putusan MK sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditentukan, namun sebaliknya Lembaga-lembaga negara tingkat Federal sama sekali bebas dari sanksi ketidak patuhan.⁵⁴ Terlepas dari adanya diskriminasi, peristiwa tersebut menunjukkan bahwa implementasi putusan MK tidaklah mudah.

⁵³ Alexei Trochev, *Implementing Russian Constitutional Court Decision* (East European Constitutional Review II, 2002) hlm. 101

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 95-103.

Sehingga, untuk mengatasi problem ini, Putin menginisiasi adanya pembentukan instrumen hukum untuk mengatur implementasi putusan final.

Perlu menjadi perhatian, bahwa sering terjadi disparitas antara tahap pembacaan dan implementasi putusan final. Seyogianya, pengawal konstitusi tidak berada dalam ruang hampa tanpa tindakan pasca pembacaan putusan final. Hal ini disebabkan oleh adanya kewenangan yang cukup besar untuk menguji konstitusionalitas tindakan legislative dan eksekutif. MK sebaiknya mampu menjalin koordinasi sinergis antar Lembaga yang produknya “diamputasi”. Tanpa adanya spirit kolektif dan kerjasama yang baik, niscaya Putusan Mahkamah yang final dan mengikat hanya menjadi macan kertas, tidak implementatif serta secara pasti mencederai upaya pemahkotaan *rule of law*.

Implementasi putusan MK merupakan tahap yang paling krusial dan mengharuskan limitasi tindakan Lembaga dan aktor-aktor negara. Sehingga, putusan final dan mengikat harus pula disertai dengan *judicial order* yang diarahkan kepada institusi-institusi negara maupun perorangan. Hal ini perlu dilakukan agar mereka mengambil langkah konstitusional yang sejatinya perlu dikawal agar nantinya tindakan konstitusional organ konstitusi dapat selaras dengan putusan MK. Namun demikian, produk hukum apapun tidak dapat menjamin ekspektasi kita terhadap persoalan tertentu. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum tidak jatuh dari langit, oleh sebab itu kepastian hukum pun tidak jatuh bersamaan lahirnya undang-undang dan pasal-pasal serta prosedurnya. Kepastian hukum memerlukan

usaha pengerahan tenaga dan kekuatan, sehingga kepastian hukum diyakini oleh Satjipto sebagai suatu usaha.⁵⁵

Putusan MK telah secara tegas dikatakan sebagai putusan yang final dan mengikat, namun fakta empiris seringkali menunjukkan bahwa tidak seluruh putusan final dan mengikat dapat mempengaruhi parlemen dan Lembaga-lembaga negara lain (*actor non yudisial*). Hal ini yang menyebabkan adanya keberadaan regulasi yang mengatur kewenangan dan akibat hukum putusan final MK belum tentu memiliki implikasi konkret terhadap aplikasi pada putusannya. Hal ini dapat disebabkan oleh dua hal, *Pertama*, MK tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin aplikasi putusan final (*special enforcement agencies*), *Kedua*, putusan final sangat bergantung pada kesediaan otoritas publik yang berada di luar MK untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Kerangka berpikir seperti itu melahirkan pendirian bahwa tugas peradilan konstitusi tidak sekadar menyelenggarakan aktivitas interpretasi, tetapi juga memikul tanggungjawab besar agar ketentuan-ketentuan konstitusi implementatif. Implementasi adalah fungsi yang memerlukan tindakan kolaboratif dan koordinatif sehingga proses pengejawantahan kaidah-kaidah konstitusi dalam kehidupan nyata tidak bisa diwujudkan tanpa ada tindakan dan kesepakatan kolektif dari institusi-institusi dan aktor negara. Richard H. Fallon dalam *Implementation the Constitution* mengatakan:

“If we the Court central role as implementing the Constitution, we can better understand why the Justice sometimes must compromise their on view about

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, “Kepastian Hukum dan Kekuatan Bangsa”, *Kompas*, Rabu, 18 Januari 2006.

what would be best in order to achieve coherent, workable constitutional doctrine."⁵⁶

Banyak ahli yang menyampaikan pendapat bahwa MK menjalankan dua fungsi yaitu sebagai pengawal dan penafsir konstitusi. Kedua fungsi tersebut dianggap sudah *old fashioned* oleh negara-negara maju yang juga menerapkan system constitutional review. Oleh karena itu, untuk dapat memahami komprehensivitas implementasi putusan final sebaiknya diawali dengan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat non yuridis konstitusional. Sehingga tidak keliru jika diakui melekatnya fungsi politik di MK, sama halnya dengan lembaga penentu aras kebijakan politik (parlemen dan pemerintah). MK memikul kewajiban untuk mewujudkan konkritisasi kaidah-kaidah abstrak yang tercantum dalam UUD 1945 secara otoritatif.

Dalam rangka memahami tugas politik yang diemban oleh Lembaga pengawal konstitusi, baik untuk menelusuri perjalanan sejarah ketatanegaraan Republik Jerman. Pasca Perang Dunia ke-II berakhir, belum ada kajian ilmu sosial dan politik dengan data empiric yang memadai terutama berkaitan dengan implikasi putusan final dan mengikat Federal Constitutional Court of Germany. Maka studi ilmu politik berupaya untuk menilai secara kualitatif seluruh tugas yang dimiliki oleh Federal Constituional Court. Penelitian yang menganalisis kedudukan normative organ tersebut dalam system politik yang berlaku, berhasil menyajikan

⁵⁶ Richard H. Fallon, JR. *Implementing the Constitution*, (Cambridge: Harvard University Press, 2001), hlm. 37

data akurat yang terkait dengan tingkat kesadaran, support, dan kepatuhan para elit yang menduduki jabatan di Lembaga-lembaga politik.⁵⁷ Riset selanjutnya adalah analisis kebijakan yang diawali dengan melakukan pendataan seluruh instrumen hukum yang telah diuji oleh Federal Constitutional Court, namun pengikut aliran neo-Marxisme dan teori-teori kritis ternyata mengancam keterlibatan Federal Constitutional Court dalam menentukan arah kebijakan negara.⁵⁸ Menurut asumsi yang diperoleh, putusan German Federal Constitutional Court tidak memiliki implikasi yang signifikan terhadap ekspektasi perubahan sosial.

Dilihat dari beberapa putusan MK yang cenderung kurang implementatif, dapat dilihat bahwa kaidah utama dalam UUD 1945 bukanlah satu-satunya pedoman bagi MK dalam menguji Undang-undang. Hal ini berarti, meskipun suatu pasal atau ayat dari suatu undang-undang dinilai tidak sesuai (*unvereinbar*) dengan UUD 1945, ketidaksesuaian tersebut tidak serta merta membentuk keyakinan hakim untuk “mengamputasi” ketentuan yang tidak konstitusional. MK dalam perkara tertentu cenderung bersikap moderat dengan menggunakan pertimbangan-pertimbangan strategis seperti sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Hal ini merupakan *push factor* yang bersifat *ratio decidendi* atau faktor-faktor esensial dalam membentuk keyakinan hakim (konstitusi).

Berdasarkan pemikiran para pemerhati sistem *constitutional review*, yaitu Alec Stone, Landfried, dan Tate, legislator seringkali memutuskan langkah

⁵⁷ Lihat pandangan Donald P. Kommers dalam German Constitutionalism : a Prolegomenon, 40 Emory Law Journal, Comparative Constitutional Review : Case Materials, Michael Louis Corrado, (Carolina : Academic Press, 2005), hlm. 123-124.

⁵⁸ Thomas and Ralf Rogowski, “Implementation of German Federal Constitutional Court Decision : Judicial Orders and the Federal Legislature” dalam Constitutional Court in Comparison, op.cit, hlm. 241.

antisipatif untuk menghindari aktivitas pengujian MK.⁵⁹ Persepsi ini menimbulkan antithesis dari tesis tradisional yang telah lama berkembang di kalangan ahli hukum Eropa Kontinental. Dalam sistem hukum tersebut, putusan MK dianggap bebas dari dimensi politik. Hal ini mengakibatkan adanya putusan yang final cenderung dipahami hanya sebagai putusan hukum murni. Padahal, produk hukum secara substansial diciptakan oleh Lembaga politik dan refleksi dari aneka corak eksistensi kepentingan politik. Tanggapan negatif dari kekuatan politik yang denyut jantungnya dipengaruhi oleh putusan final MK adalah faktor utama yang menyebabkan mengapa sering terjadi diskontinuitas putusan final dengan kenyataan politik pasca pembacaan putusan. Kerjasama kolaboratif antar Lembaga negara jelas diperlukan untuk mengupayakan langkah-langkah antisipatif yang diprediksi mampu membidangi produk legislasi yang lahir dari hasil kerjasama intensif lintas lembaga negara yang digawangi MK.

George Vanberg dalam *The Politics of Constitutional Review in Germany* menyatakan bahwa untuk memahami mengapa MK turut serta dalam menentukan arah kebijakan negara, perlu disadari betapa penting strategi saling mempengaruhi di antara MK dengan lembaga-lembaga pembentuk undang-undang.⁶⁰ Putusan MK bukanlah produk hukum tunggal yang mampu berdiri sendiri di tengah keyakinan UUD 1945 namun harus mempertimbangkan betul arti penting relasi horizontal antar lembaga negara. Fakta ini semakin menunjukkan bahwa sangat absurd bagi lembaga konstitusi untuk mewujudkan putusan final yang implementatif jika hanya

⁵⁹ Lihat C. Neal Tate, "Why the Expansion of Judicial Power?" dalam *Global Expansion of Judicial Power*, hlm 27-78; Alec Stone Sweet dalam *Governing with Judges*, hlm. 19-20, 21.

⁶⁰ Mengenai hal ini lihat Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review, Political Economy of Institutions and Decision* (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm 12.

mengandalkan pendekatan normative undang-undang dan UUD 1945 saja karena proses implementasi putusan final jelas membutuhkan koordinasi intensif antar lembaga negara.

Perlu kejelasan praktis yang mengungkap relasi antara MK dengan legislator, misalnya dalam permasalahan pemekaran Irian Jaya Barat. Sangat jelas terlihat bahwa putusan MK memerlukan kontinuitas tindakan dari organ undang-undang. Ditambah lagi dengan fakta bahwa putusan tersebut tidak disambut positif oleh masyarakat Papua dan masyarakat umum, padahal dukungan publik merupakan pertimbangan yang paling strategis di dalam seluruh tahap proses implementasi putusan MK.

Jika komitmen normatif tidak menghasilkan solusi atas permasalahan ketatanegaraan yang dihadapi dalam situasi seperti ini maka determinasi interaksi antar lembaga negara harus menjadi pusat atensi komunitas pemerhati konstitusional. Oleh karena itu, John Ferejohn, seorang pengamat kritis mengatakan *“it seems impossible to engage in meaningful normative discourse,- to criticize practices or give advice without some conception of how political institutions either do or could be made to work.”*⁶¹ Peristiwa ini kemudian mempengaruhi Jimly untuk berpendapat bahwa perkara-perkara konstitusi di MK mengandung nuansa politik yang sangat kental. Dapat dikatakan khususnya mengenai sengketa antar lembaga negara sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersifat psikologis politis. Objek sengketa dan pilihan-pilihan alternative penyelesaiannya sangat

⁶¹ John Forejohn, “Law, Legislation, and Positive Political Theory” dalam *Modern Political Economy*, Banks, and E Hanushek, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), hlm. 192.

ditentukan oleh *personal approach* dari para pejabat yang menjadi *decision maker* atas nama lembaga yang bersangkutan.⁶²

Kesadaran atas arti penting konstitusi dalam kehidupan bernegara sejatinya diwujudkan dengan cara meletakkan tata cara yang patut digunakan untuk menyelesaikan sengketa hukum. Di Amerika Serikat, misalnya, hampir seluruh produk eksaminasi final Supreme Court melewati tahap prosesi pengujian oleh komunitas hukum yang dikenal dengan IRAC. IRAC merupakan kepanjangan dari : (1) [i]dentify the issue; (2) state the [r]ule of law; (3) [a]nalyze the fact and the law; (4) reach some [c]onclusion.⁶³ Melalui tahapan tersebut, putusan *final and binding* Supreme Court of America diasumsikan sebagai produk uji keseimbangan antar berbagai faktor yang secara signifikan mempengaruhi hasil pengujian atas seluruh elemen dari lembaga negara. Putusan Supreme Court harus menunjukkan tingkat presisi dan akurasi yang koheren, bahkan putusan tersebut sering dianggap sebagai karya analisis yang diselenggarakan secara bertahap, mendudukan konstitusi sebagai rujukan pertama dan terakhir. Permasalahan yang sering timbul dalam implementasi putusan seharusnya dapat menyadarkan kita bahwa putusan MK yang *final and binding* sangat memerlukan revitalisasi. Hal ini merupakan energi yang diakumulasi dari *majority rule*.

Hakim konstitusi diperkirakan dapat mempertahankan equilibrium dukungan politik sebagai akibat dari adanya akumulasi energi. Hal ini berarti, implementasi putusan membutuhkan tekanan yang intensif dari lembaga-lembaga

⁶² Jimly Ashiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 43-44.

⁶³ Thomas E. Baker dan Jere S. Williams, *Constitutional Analysis*, (United States: Thomson West, 2003) hlm. 138.

negara lainnya. Oleh karena itu ekspektasi putusan final yang implementatif tidak hanya dipengaruhi oleh pertimbangan hukum dan pilihan kebijakan personal para hakim konstitusi namun juga tidak boleh mengabaikan faktor-faktor strategic seperti persepsi publik terhadap persoalan yang dihadapi, kepentingan lapisan mayoritas dan hak minoritas yang harus diperhatikan.

Dukungan publik semakin penting dan krusial ketika suatu putusan MK mempengaruhi kekuatan politik konkret yang secara kontinyu digoyang oleh keberadaan putusan MK. MK boleh dikatakan belum berhasil memperoleh dukungan publik ketika masih ditemukan putusan yang jauh dari harapan konstitusionalitas yang didambakan masyarakat luas. Walaupun hal ini bisa diperdebatkan. Putusan MK tentang penentuan ibukota Kabupaten Maybrat menjadi salah satu contoh nyata yang bersifat kontra produktif bagi proses implementasi putusan MK.

Dalam sistem demokrasi yang mapan, politisi cenderung membutuhkan dukungan publik untuk tetap dapat eksis dalam poros kekuasaan. Sehingga secara hipotesis, wacana yang diusulkan oleh politisi di DPR tidak akan berkembang semakin luas jika putusan MK berhasil memperoleh dukungan publik. Keputusan legislator yang dipilih untuk menolak putusan MK akan berimplikasi pada hilangnya dukungan publik atas legislator atau politisi tersebut jika masyarakat menilai independensi peradilan dan menghormati putusan MK adalah hal yang terpenting. Georg Vanberg secara terbuka pernah menyatakan, "*the fear of such*

*public backlash can be forceful inducement to implement judicial decision faithfully.”*⁶⁴

Dukungan publik untuk implementasi putusan MK dapat tercapai dengan baik jika MK dapat melaksanakan tiga hal pokok sebagai berikut. *Pertama*, MK seyogianya memberlakukan dikotomi putusan secara konsisten, diperlukan kearifan dan kebijaksanaan untuk mengakui bahwa persoalan tertentu lebih tepat jika diselesaikan melalui lembaga pembentuk undang-undang. Tidak semua ketentuan dari undang-undang yang dinilai tidak selaras dengan UUD 1945 harus dibatalkan. Diperlukan kesadaran bahwa pembatalan total (*total annulment*) di negara manapun akan memancing kecaman yang cukup serius terutama dari parlemen dan pemerintah. Di negara-negara yang mengadopsi *constitutional review*, tipe putusan seperti ini hanya akan diterapkan secara limitatif pada rancangan undang-undang yang diyakini bertentangan secara absolut dengan konstitusi. Pengujian seperti ini juga menimbulkan efek pembatalan total terhadap seluruh ketentuan Undang-Undang.

Kedua, setiap ketentuan yang diyakini bertentangan dengan arus utama konstitusi sebaiknya dibatalkan demi tegaknya negara hukum yang demokratis dan dalam rangka menggalang dukungan publik. *Ketiga*, faktor transparansi dan akuntabilitas harus melekat dalam upaya monitoring eksternal terhadap kode etik dan perilaku hakim konstitusi untuk memperoleh dukungan publik yang

⁶⁴ Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm. 20.

proporsional. Dukungan publik, akuntabilitas, dan transparansi inilah yang akan membuat kewenangan MK relatif berjalan baik.

MK sebagai sebagai penjaga kontinuitas nilai-nilai demokrasi dan penjaga konstitusi, seyogyanya tidak boleh melarang actor negara dan non negara untuk mempertanyakan putusan final yang dianggap kontroversial. Lembaga ini harus menyadari bahwa putusan MK bias menjadi potensial untuk tidak implementatif jika disiasati tanpa koordinasi intensif antar lembaga negara.

Berkaitan dengan hal ini, undang-undang yang mengatur implementasi putusan final seperti yang berlaku di Rusia, dapat dipertimbangkan untuk diadopsi. Hanya saja persoalan ini bukan pekerjaan mudah untuk segera diwujudkan di tengah putusan-putusan MK yang kontroversial, mengingat produk legislasi semacam ini cenderung memperkuat putusan MK yang kontroversial. Wacana undang-undang implementasi putusan MK bisa jadi kontra-produktif bagi transparansi dan akuntabilitas kinerja hakim (konstitusi). Hal ini sejalan dengan apa yang pernah disampaikan oleh Robert Dahl: ⁶⁵*The Court is almost powerless to affect the course of national policy.* "It is because the Court's rullings are not self-executing. Enforcement and implementation require the cooperation and coordination of all branches of government."

Dalam konteks Indonesia, putusan MK atas pengujian undang-undang yang mengabulkan permohonan Pemohon yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan

⁶⁵ David M. O'Brien, *Constitutional Law and Politics Struggles for Power and Governmental Accountability* (New York: W.W Norton and Company, 2000), hlm. 182. Robert Dahl, "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as National Policy Maker." *Journal Public Law*, hlm. 95.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak berarti MK mencabut/mengubah materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang atau undang-undang secara keseluruhan yang telah diuji karena MK tidak mempunyai kewenangan “*legislative review*” terhadap undang-undang. Kewenangan MK hanya terbatas pada menjatuhkan putusan yang menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan karenanya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat “*buiten effect stellen*” atau “*not legally binding*”, sehingga materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang atau undang-undang yang diuji secara keseluruhan kehilangan kekuatan hukum mengikat sebagai kaidah (*rechtsnorm*).

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa Putusan MK atas pengujian undang-undang mempunyai akibat hukum terhadap keberlakuan undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi yang bersifat prospektif ke depan (*forward looking*), bukan berlaku ke belakang atau surut (*backward looking*)⁹⁷. Artinya, undang-undang yang diuji oleh MK tetap berlaku, sebelum adanya putusan yang menyatakan undang-undang yang bersangkutan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat ‘*declaratoir constitutive*’, dimana dengan adanya

putusan MK yang mengabulkan permohonan atas pengujian undang-undang dapat menciptakan hukum yang baru atau meniadakan hukum yang sudah ada, sehingga melalui putusan MK yang mengabulkan permohonan pengujian undang-undang, Hakim Konstitusi dapat menciptakan hukum yang baru “negative legislator”.

Dalam pandangannya Inosentius Samsul, putusan MK berkekuatan mengikat secara *ex nunc* (*van nu af, slechts voor de toekomst van kracht*), tidak berdaya surut dalam makna *ex tunc* (*van toen af*). Hal itu juga ditegaskan dalam Pasal 47 dan Pasal 57 ayat (2) UU MK. Putusan Mahkamah berkekuatan hukum mengikat (*in kracht van gewijsde*) sejak diucapkan, serta tidak ada lagi upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan tersebut. Daya tidak mengikat (*not legally binding*) putusan dimaksud bersamaan (*samen val van momentum*) dengan pengucapan putusan. Akibat hukum (*rechtsgevolg*) dari putusan Mahkamah bermula sejak diucapkan dan keberlakuan suatu norma materi, muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang telah dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh Mahkamah, tidaklah boleh lagi direntang ulur ke depan.⁶⁶

Berdasarkan riset yang dilakukan Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali dari Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi MK Republik Indonesia, pada dasarnya putusan MK atas pengujian undang-undang memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan/dibacakan, sehingga pelaksanaan putusan MK dilaksanakan sejak selesai dibacakan putusan yang bersangkutan. Meskipun

⁶⁶ Inosentius Samsul, “Laporan Akhir tentang Pengkajian Putusan MK”, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009, hlm. 166,

putusan MK mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak selesai dibacakan, namun tidak semua putusan MK yang mengabulkan permohonan pemohon dapat langsung dilaksanakan (*self implementing/self executing*), karena untuk pelaksanaan putusan MK tersebut masih memerlukan tindak lanjut dengan pembentukan undang-undang baru atau undang-undang perubahan. Inilah putusan yang disebut dengan *non-self implementing*. Dikatakan demikian karena putusan tersebut mempengaruhi norma-norma lain dan memerlukan revisi atau pembentukan undang-undang baru atau peraturan yang lebih operasional dalam pelaksanaannya. Dengan kata lain, putusan ini tidak bisa serta merta dilaksanakan (tidak *self implementing*) tanpa adanya undang-undang baru karena menimbulkan kekosongan hukum, terlebih jika menyangkut pengujian undang-undang yang bersifat *beleidsregels*, yang tidak bersifat *self-executing*, tidak selalu mudah untuk diimplementasikan.⁶⁷

Putusan *non-self implementing/non-self executing* dapat ditemukan pada model putusan selain yang membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*null and void*). Yaitu pada model putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), model putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), model putusan yang pemberlakuannya ditunda (*limited constitutional*), dan model putusan yang merumuskan norma baru.⁶⁸

MK memang tidak memiliki mekanisme untuk mempertahankan kewibawaan putusannya. MK tidak memiliki dukungan eksekutorial putusan. Akibatnya, dalam jangka waktu yang panjang akan semakin banyak putusan MK

⁶⁷ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali, "Model dan Implementasi Putusan MK dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013, hlm. 697-698.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 698.

yang ditentang. Secara akumulatif, hal ini akan mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap Mahkamah, apalagi bila *list* penentangan itu semakin panjang.

Hal ini karena masih dipahaminya Putusan MK hanya bersifat deklaratoir semata dengan hanya “menyatakan”. Banyak pihak yang menyatakan bahwa karena sifatnya yang hanya menyatakan, maka otomatis putusan MK langsung berlaku dan tidak perlu dieksekusi.

Walau demikian dalam satu sisi hal tersebut bisa menjadi keuntungan. Hal ini terkait bisa tidaknya Putusan MK menjadi *novum* untuk mengajukan Peninjauan Kembali. Dalam sebuah kasus di Mahkamah Agung, permohonan Peninjauan Kembali dimenangkan dengan dasar Putusan MK yang dianggap langsung berlaku.

Berdasarkan siaran pers Public Interest Lawyers Network (PILNET) pada tanggal 5 Oktober 2015, Mahkamah Agung mengabulkan Peninjauan Kembali (PK) yang diajukan Japin dan Vitalis Andi, dua orang masyarakat Adat Dayak di Silat Hulu, Ketapang, Kalimantan Barat. Majelis Hakim Peninjauan Kembali juga membatalkan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2292 K/Pid.Sus/2011 dan merehabilitasi nama para Terpidana dan memulihkan hak-hak para Terpidana dalam kedudukan, harkat dan martabatnya.⁶⁹

Majelis Hakim Peninjauan Kembali yang terdiri dari Dr. Salman Luthan, S.H., M.H; Dr. Andi Samsan Nganro, S.H., M.H., dan Dr. H. Margono, S.H., M.Hum., M.M., mempertimbangkan bahwa dalam perkara yang diajukan Japin dan Vitalis Andi terdapat keadaan baru (*novum*), yakni Putusan MK Nomor 55/PUU-

⁶⁹ “Peninjauan Kembali Dikabulkan: Masyarakat Adat Menang Melawan Korporasi Perkebunan”, [<https://www.tuk.or.id/2015/10/05/peninjauan-kembali-dikabulkan-masyarakat-adat-menang-melawan-korporasi-perkebunan/>], diakses 23/05/2019.

VIII/2011. Putusan MK tersebut “membatalkan” pasal yang menjadi dasar Japind dan Vitalis Andi dipidana.⁷⁰

Hal ini dianggap sebagai konsekuensi dari Putusan MK khususnya terkait ketentuan Pasal 21 dan 47 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan) yang bertentangan dengan konstitusi. Menurut Pilnet, Putusan MK dalam pengujian undang undang bersifat deklaratoir dan tidak mengenal putusan yang bersifat condemnatoir. Meski bersifat deklaratoir, akan tetapi putusan tersebut secara konstitutif mengubah hukum yang berlaku. Terlebih MK telah menyatakan bahwa Pasal 21 dan Pasal 47 UU Perkebunan yang dijadikan dasar untuk menghukum Japin dan Vitalis Andi tersebut inkonstitusional dan karenanya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.⁷¹

“Dengan putusan MK yang telah membatalkan ketentuan Pasal 21 dan Pasal 47 UU Perkebunan, hal ini telah menimbulkan keadaan baru, dimana perbuatan mengganggu jalannya usaha perkebunan yang sebelumnya dianggap sebagai perbuatan pidana, tak lagi menjadi perbuatan pidana. Jika pembatalan Pasal 21 dan Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU Perkebunan oleh MK terjadi ketika persidangan di Pengadilan Negeri Ketapang, maka hasil pemeriksaan pengadilan tentu akan memutus Terdakwa bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima. Sehingga, dengan munculnya keadaan baru ini, dapat menjadi pertimbangan dalam memutus permohonan Peninjauan Kembali yang

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

diajukan Japin dan Vitalis Andi. Karena hal ini merupakan keadaan baru yang keluar (diputuskan) paska adanya putusan Kasasi Mahkamah Agung perkara Nomor 2292/K/Pid.Sus/2011.⁷²

Public Interest Lawyer Network (PIL-Net) sebagai kuasa Hukum Japin dan Vitalis Andi mengapresiasi putusan Majelis Hakim Peninjauan Kembali, karena telah memeriksa dengan seksama perkara tersebut dan memberikan keadilan bagi Japin dan Vitalis Andi. Putusan ini menegaskan bahwa ketentuan-ketentuan pidana yang diatur di dalam UU Perkebunan merupakan pasal represif yang hanya menysar masyarakat petani. Pasal pidana ini kerap digunakan untuk membungkam perjuangan-perjuangan masyarakat yang lahannya digusur atau dirampas pihak perusahaan perkebunan.

Kasus yang menimpa Japin dan Vitalis Andi berawal ketika masyarakat hukum Adat Dayak Silat Hulu berkonflik dengan perusahaan perkebunan sawit PT. Bangun Nusa Mandiri (PT. BNM), anak perusahaan Sinar Mas Group. Konflik bermula pada April 2008, PT. Bangun Nusa Mandiri (PT. BNM) melakukan pengusuran dan perusakan wilayah adat Silat Hulu seluas 350 ha. Areal yang digusur adalah areal perladangan, kebun karet, kebun buah-buahan dan dua buah kuburan. Atas pengusuran dan perusakan ini, masyarakat Adat Dayak Silat Hulu melakukan perlawanan dan menyita alat berat milik PT. BNM. Perusahaan pun melawan dan melaporkan masyarakat ke Polisi. Selanjutnya Vitalis Andi dan Japin diproses hukum karena dianggap melakukan tindak pidana mengganggu jalannya

⁷² *Ibid.*

usaha perkebunan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan.⁷³

Japin dan Vitalis Andi selanjutnya ditangkap, diadili dan dinyatakan bersalah melakukan perbuatan mengganggu jalannya usaha perkebunan, dan dipidana 1 tahun penjara oleh Pengadilan Negeri Ketapang, dengan perkara nomor 151/Pid.B/2010/PN.KTP. Mengikuti putusan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Pontianak (Perkara Nomor: 73/PID/2011/PT.PTK) dan Mahkamah Agung (Perkara Nomor 2292 K/Pid.Sus/2011) melanjutkan dan memiliki pendapat yang sama dengan Pengadilan Negeri Ketapang, yaitu menyatakan Japin dan Vitalis Andi bersalah, serta tetap menghukum keduanya.

Sebagai upaya untuk melawan ketidakadilan, Japin dan Vitalis Andi, bersama-sama dengan korban kriminalisasi lainnya dari Sumatera Utara dan Blitar, mengajukan permohonan *judicial review* ke MK. Hasilnya, pada 9 September 2011, MK melalui Putusan Nomor 55/PUU-VIII/2010, telah membatalkan Pasal 21 dan Pasal 47 UU Perkebunan.

Pasal 21 UU Perkebunan yang dibatalkan menyatakan: “Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan”. Selanjutnya, ketentuan Pasal 47 UU Perkebunan yang dibatalkan juga menyatakan: “(1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau

⁷³ *Ibid.*

tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah); (2) Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah)”. Berbekal putusan MK tersebut, Vitalis Andi dan Japin mengajukan Peninjauan Kembali atas putusan Mahkamah Agung Nomor 2292 K/Pid.Sus/2011. Hasilnya, Majelis Hakim Peninjauan Kembali berpihak kepada korban kriminalisasi tersebut.⁷⁴

⁷⁴ *Ibid.*

BAB III

UPAYA PEMENUHAN RASA KEADILAN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

Sebagai salah satu wewenang utama yang dimiliki MK, pelaksanaan wewenang pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 banyak mendapat perhatian dari berbagai kalangan dan dijadikan topik diskusi atau penelitian. Pembahasan mengenai isu-isu konstitusi dan ketatanegaraan di dunia akademis mengalami perkembangan pesat. Individu maupun kelompok sipil masyarakat semakin sadar akan hak-hak yang dijamin oleh konstitusi dan menggunakan mekanisme hukum yang tersedia untuk mempertahankan hak-hak konstitusionalnya dengan mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 manakala terdapat undang-undang yang mendatangkan kerugian bagi mereka.

Berdasarkan laporan tahun 2018, data perkara pengujian undang-undang yang ditangani dalam rentang waktu 2003-2018 adalah sebanyak 1.236 perkara dan MK telah memutus sebanyak 1.199 perkara.⁷⁵ Kemudian pertengahan November pada tahun ini, MK telah mendaftarkan sebanyak 68 perkara.⁷⁶ Angka-angka ini setidaknya menunjukkan tren positif penggunaan mekanisme hukum penegakan

⁷⁵ MK Republik Indonesia, *Mengawal Daulat Rakyat: Laporan Tahunan MK 2018*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK, 2019, h. 12-13.

⁷⁶ "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang", <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses pada 16 November 2019.

hak-hak konstitusional warga negara melalui forum persidangan yang berwibawa. Sebagai produk hukum yang dibentuk untuk menerjemahkan kehendak UUD 1945, sangat mungkin terjadi adanya norma undang-undang yang menegasikan hak-hak konstitusional warga negara, hak-hak asasi manusia, dan mengekang kehidupan bernegara hukum yang demokratis. Karena itu, prinsip saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances*) tercerminkan melalui kehadiran lembaga peradilan yang menguji produk hukum yang dilahirkan oleh lembaga legislative dan eksekutif.

Di antara berbagai tema undang-undang yang dimohonkan pengujiannya, tema mengenai penetapan ibukota sebuah daerah otonom turut diajukan ke hadapan majelis hakim konstitusi. Undang-undang tentang pembentukan daerah otonom berupa provinsi atau kabupaten/kota biasanya memuat salah satu pasal/norma hukum yang menyebutkan di mana lokasi atau kedudukan ibukota daerah otonom tersebut. Sebagaimana menjadi topik penelitian ini pula, Putusan Nomor 18/PUU-VII/2009 dan Nomor 66/PUU-XI/2013 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat (UU 13/2009) terhadap UUD 1945 merupakan bukti adanya penetapan ibukota daerah otonom yang dipersoalkan dan dimintakan penyelesaiannya ke MK.

Melalui Putusan Nomor 66/PUU-XI/2013, yang dibacakan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 19 September 2013, majelis hakim konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon dan memutuskan bahwa norma Pasal 7 UU Nomor 13/2009 yang menetapkan lokasi ibukota Kabupaten Maybrat di Kumorkek Distrik Aifat adalah bertentangan dengan UUD 1945 karena telah

mengabaikan aspirasi mayoritas masyarakat adat dan faktor historis serta kondisi sosial-ekonomi dan sosial-budaya masyarakat setempat. MK kemudian menyatakan di dalam amar putusannya bahwa ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Distrik Ayamaru. Sementara itu, pada putusan sebelumnya, Putusan Nomor 18/PUU-VII/2009, MK menyatakan bahwa permohonan para Pemohon, yang terdiri dari 5 (lima) orang kepala suku setempat, tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*) karena tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU 13/2009.

Kenyataan di lapangan ternyata bertolak belakang dengan apa yang seharusnya ditetapkan oleh MK di dalam amar Putusan Nomor 66/PUU-XI/2013 yang mengabulkan pemindahan ibukota Kabupaten Maybrat dari Kumorkek Distrik Aifat ke Distrik Ayamaru. Putusan tidak dapat dilaksanakan sebab menuai penolakan dan menimbulkan konflik di antara warga setempat. Sementara itu, di dalam surat Nomor 808/2000/HK.00/4/2018 perihal Pelaksanaan Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013, bertanggal 12 April 2018, MK berpendirian agar putusan tersebut tetap dilaksanakan sebagaimana mestinya. Ujung dari persoalan ini akhirnya diputuskan untuk memindahkan kembali ibukota Kabupaten Maybrat ke lokasi semula, yakni di Kumorkek Distrik Aifat, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Maybrat dari Distrik Ayamaru ke Kumorkek Distrik Aifat Kabupaten Maybrat Provinsi Papua Barat.

Tidak dilaksanakannya putusan MK oleh adresat putusan, pada satu sisi, merupakan bentuk ketidakpatuhan⁷⁷ terhadap UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi di Indonesia. Sebagai lembaga peradilan pada tingkat pertama dan terakhir, sifat final dan mengikatnya (*final and binding*) putusan MK memiliki pesan dan sekaligus makna bahwa putusan tersebut harus dilaksanakan.⁷⁸ Namun, di lain sisi, terdapat alasan yang menjadi sebab tidak dapat dijalankannya putusan MK. Kementerian Dalam Negeri sebagai wakil dari pemerintah pusat menyatakan bahwa kondisi sosial berupa potensi konflik perang suku menjadi penyebab tidak dapat dilaksanakannya putusan tersebut.⁷⁹

Menghadapi fakta demikian, satu hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah merumuskan upaya yang dapat dilakukan agar asumsi serupa tidak terulang kembali. Artinya, putusan MK diharapkan lebih mendekati rasa keadilan di masyarakat ketika menyelesaikan perkara pengujian undang-undang yang bersinggungan dengan penentuan ibukota suatu daerah otonom karena secara internal telah melakukan berbagai hal. Dalam hal ini, pintu masuk untuk

⁷⁷ Di dalam Putusan Nomor 98/PUU-XVI/2018, istilah yang digunakan adalah “pembangkangan terhadap konstitusi”. Lihat Putusan MK Nomor 98/PUU-XVI/2018 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, h. 25-26.

⁷⁸ Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, h. 52.

⁷⁹ Angka 3 surat Kementerian Dalam Negeri dengan Nomor 120.04/5898/SJ, bertanggal 15 Agustus 2018, antara lain menyatakan: “Kementerian Dalam Negeri berpandangan bahwa persoalan ibukota Kabupaten Maybrat bukan sekedar persoalan hukum semata, namun ada kondisi sosial yang tidak bisa diabaikan, yakni potensi konflik yang besar (perang suku). Oleh karena itu, perlu dilakukan pendekatan kultural (adat/sosial) dalam penyelesaian permasalahan kedudukan ibukota Kabupaten Maybrat. ...”

merumuskan upaya dimaksud adalah dengan menjelajahi pengembangan proses pembuktian dalam persidangan MK dengan mengadopsi mekanisme pemeriksaan setempat, menugaskan tim internal, dan melibatkan peran perguruan tinggi atau pusat studi/kajian sebagaimana akan diuraikan di bawah ini.

1. Mengadopsi Mekanisme Pemeriksaan Setempat (*Decente/Gerechtelijke Plaatsopneming*)

Pembuktian merupakan upaya untuk menelusuri fakta dan menunjukkan kebenaran suatu peristiwa dengan alat bukti yang sah, baik berupa dokumen, keterangan para pihak, keterangan ahli, maupun keterangan saksi. Pembuktian memegang peranan penting dan menentukan dalam proses litigasi sebagai dasar bagi hakim untuk menjatuhkan putusan. Oleh karenanya, proses pembuktian akan senantiasa berkaitan dengan alat bukti dan apa yang harus dibuktikan, bagaimana cara membuktikannya, serta siapa yang harus membuktikan.

Di dalam hukum acara pidana, alat bukti yang sah meliputi keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa.⁸⁰ Adapun di dalam sengketa tata usaha negara, alat bukti yang digunakan ialah surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, dan pengetahuan hakim.⁸¹ Sedangkan di dalam hukum acara perdata, alat bukti yang dapat diajukan ke meja majelis hakim terdiri dari bukti tertulis, bukti saksi, persangkaan, pengakuan, dan

⁸⁰ Pasal 184 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

⁸¹ Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

sumpah.⁸² Jenis-jenis alat bukti ini merupakan sarana untuk membuktikan kebenaran dalil dan argumentasi masing-masing pihak.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU 11/2008) memperluas alat bukti berdasarkan ketentuan hukum acara sebagaimana telah disebutkan di atas. Pasal 5 ayat (1) UU 11/2008 menyatakan, “*Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.*”⁸³ Kegunaan informasi dan/atau dokumen elektronik sebagai alat bukti yang sah kembali ditegaskan dalam revisi Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU 11/2008 yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU 19/2016). Dirunut secara historis, revisi ini tidak terlepas dari adanya Putusan MK Nomor 20/PUU-XIV/2016 yang memberikan tafsir bahwa penggunaan informasi dan/atau dokumen elektronik sebagai alat bukti dilakukan dalam rangka penegakan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, dan/atau institusi penegak hukum lainnya yang ditetapkan berdasarkan undang-undang.

Selanjutnya, asas *actori incumbit probatio* yang berlaku secara universal dalam proses litigasi pada pokoknya menekankan bahwa pihak yang mendalilkan sesuatu, maka ia pula yang harus membuktikannya. Keberadaan asas ini dengan sendirinya menentukan bahwa beban pembuktian pertama-tama diberikan kepada

⁸² Pasal 164 *Herziene Inlandsche Reglement* (HIR), Pasal 284 *Rechtsreglement voor de Buitengewesten* (RBg), dan Pasal 1866 KUH Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

⁸³ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) beserta Penjelasan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

penggugat dalam perkara perdata dan tata usaha negara. Demikian halnya dalam perkara pidana yang juga mengenal asas *actori incumbit onus probandi*, yakni jaksa penuntut umum menjadi pihak pertama yang harus membuktikan tindak pidana dan kesalahan yang dilakukan oleh terdakwa di muka persidangan.⁸⁴

Alat bukti yang diatur dalam hukum acara merupakan sarana yang sah secara hukum untuk membuktikan peristiwa atau keadaan hukum dan mendapatkan fakta yang sesungguhnya. Setiap putusan hakim harus bersandar pada bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak dan fakta persidangan. Bukti-bukti dan fakta persidangan inilah yang kemudian membentuk keyakinan bagi hakim mengenai kebenaran suatu peristiwa atau argumentasi hukum yang diajukan para pihak untuk dijadikan dasar pertimbangan ketika mengambil keputusan.

Sementara itu, jika dibandingkan dengan hukum acara pidana dan perdata yang banyak mengatur tentang hukum pembuktian, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (UU MK) tidak banyak membahas dan menguraikan perihal pembuktian. Pasal-pasal yang membahas tentang pembuktian lebih diarahkan pada penjelasan mengenai jenis-jenis alat bukti. Pasal 36 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa alat bukti yang sah terdiri atas: (i) surat atau tulisan; (ii) keterangan saksi; (iii) keterangan ahli; (iv) keterangan para pihak; (v) petunjuk; dan (vi) alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Menarik disimak bahwa

⁸⁴ Lihat lebih lanjut penjelasan asas ini dalam Alboin Pasaribu, "Actori Incumbit Probatio", *Majalah Konstitusi*, nomor 109, Maret 2016, h. 62-63.

sebelum ditentukannya informasi elektronik sebagai alat bukti yang sah, ketentuan UU MK telah lebih dulu menyatakan bahwa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu merupakan salah satu alat bukti yang sah di dalam persidangan MK.

Perkembangan alat bukti di dalam persidangan MK muncul dalam regulasi internal yang dijadikan pedoman beracara dalam perselisihan hasil Pemilu 2019 yang baru saja berlalu. Keterangan pihak lain dirumuskan menjadi salah satu alat bukti mandiri sebagaimana terdapat dalam Pasal 42 Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PMK 2/2018). Ketentuan serupa dijumpai pula dalam Pasal 42 Peraturan MK Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (PMK 3/2018), serta Pasal 36 Peraturan MK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (PMK 4/2018). Berdasarkan Pasal 48 PMK 2/2018, alat bukti berupa keterangan pihak lain merupakan keterangan yang disampaikan oleh pihak lain yang dipandang perlu oleh Mahkamah.

Meskipun beban pembuktian tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU MK, namun beberapa regulasi internal yang menjadi pedoman dalam beracara di MK telah menentukan bahwa pemohon merupakan pihak pertama yang dikenai kewajiban untuk membuktikan dalil-dalilnya. Misalnya dalam perkara pengujian undang-undang, Pasal 18 ayat (1) Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan,

“Pembuktian dibebankan kepada Pemohon.” Hal yang sama juga berlaku dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang meletakkan beban pembuktian kepada pihak pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

Posisi hakim dalam proses pembuktian pada umumnya memerintahkan kepada para pihak mengenai apa yang harus dibuktikan dan memberikan penilaian atas bukti-bukti yang diajukan kepadanya. Selain pemohon atau penggugat sebagaimana telah diuraikan di atas, adakalanya hakim memerintahkan agar termohon atau tergugat sebagai pihak yang harus membuktikan mengenai kebenaran suatu peristiwa atau keadaan. Sebagai contoh, Pasal 75 UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama memberikan beban pembuktian kepada tergugat untuk memeriksa diri kepada dokter, jika gugatan perceraian didasarkan atas alasan bahwa tergugat mendapat cacat badan atau penyakit sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami. Pembagian beban pembuktian secara seimbang dan tidak berat sebelah sejalan dengan prinsip independensi dan imparialitas lembaga peradilan yang harus dijunjung tinggi.

Secara umum diketahui bahwa hakim pada pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding yang berada di bawah Mahkamah Agung bertindak sebagai *judex factie*⁸⁵ yang memeriksa fakta-fakta dari suatu perkara dengan sebaik-baiknya

⁸⁵ Selain *judex factie*, dikenal pula adanya *judex juris*. Munculnya *Judex Juris* dan *Judex Factie* merupakan konsekuensi dari adanya asas hukum *res judicata pro veritate habetur* (putusan hakim dianggap benar sampai ada putusan hakim lain yang mengoreksinya). Lihat dalam Abdullah, *Mahkamah Agung Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, Teori, Norma, dan Praktik*, Mega Mendung: Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2010, h. 23-25.

sehingga dapat mengetahui seluk-beluk perkara tersebut. Pemeriksaan bukti-bukti dan mendapatkan fakta secara cermat menjadi dasar pertimbangan dan pengambilan kesimpulan oleh hakim untuk kemudian menjatuhkan putusan. Adapun Mahkamah Agung, yang di sampingnya terdapat MK sebagai sesama lembaga peradilan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, bertindak sebagai *judex juris* yang memeriksa dan menilai kembali penerapan hukum yang dilakukan oleh badan-badan peradilan di bawahnya (*judex factie*).

Persoalan timbul ketika dalam proses pemeriksaan perkara hakim belum mendapatkan keyakinan mengenai fakta dan keadaan yang sesungguhnya berdasarkan alat bukti yang telah diajukan para pihak. Bukan hal yang mudah untuk memutuskan suatu perkara yang mengandung pertentangan dalil yang sangat tajam satu sama lain. Tidak tertutup kemungkinan pula bahwa suatu keadaan kadangkala tidak dapat dijelaskan secara mudah secara lisan atau tulisan, termasuk dengan gambar atau sketsa sekalipun. Sementara di lain sisi, terdapat kesulitan atau ketidakmungkinan untuk menghadirkan obyek sengketa ke muka persidangan. Misalnya rumah, tanah, gedung, atau barang-barang tidak bergerak lainnya dalam perkara perdata.

Atas kondisi tersebut, mekanisme penanganan perkara perdata memungkinkan untuk dilakukannya pemeriksaan setempat sebagaimana diatur dalam Pasal 153 HIR (*Herziene Inlandsche Reglement*), Pasal 180 RBg (*Rechtsreglement voor de Buitengewesten*), Pasal 211 RV (*Reglement of de Rechtsvordering*), serta Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pemeriksaan Setempat. Hal ini dimaksudkan untuk memperkuat dan

memperjelas fakta atau peristiwa maupun objek perkara. Misalnya untuk mendapatkan kepastian mengenai lokasi, ukuran, dan batas atau kualitas objek perkara, hakim pengadilan memerintahkan dilakukannya pemeriksaan setempat berdasarkan ketentuan sebagaimana disebutkan di atas.

Ketentuan Pasal 153 HIR pada pokoknya mengatur tentang pelaksanaan pemeriksaan setempat yang mensyaratkan salah satu atau dua orang hakim meninjau keadaan setempat dengan kewajiban bagi panitera untuk membuat berita acara yang ditandatangani oleh hakim dan panitera itu sendiri. Selengkapnya Pasal 153 HIR menyatakan:

- (1) Jika dipandang perlu atau berfaedah, ketua boleh mengangkat satu atau dua komisararis dari dewan itu, yang dengan bantuan panitera pengadilan akan melihat tempat atau merupakan pemeriksaan di tempat itu, yang dapat menjadi keterangan bagi hakim.
- (2) Panitera pengadilan hendaklah membuat berita acara tentang pekerjaan itu dan hasilnya; berita acara itu harus ditandatangani oleh komisararis dan panitera pengadilan itu.

Sementara itu, RBg yang merupakan ketentuan hukum acara yang berlaku bagi daerah-daerah di luar Jawa dan Madura mengatur hal yang serupa. Bedanya, Pasal 180 RBg menambahkan pengaturan mengenai pendelegasian pemeriksaan setempat. Secara utuh Pasal 180 RBg menyatakan:

- (1) Ketua, jika dipandang perlu atau bermanfaat, dapat mengangkat satu atau dua orang komisararis untuk, dengan dibantu oleh panitera, mengadakan pemeriksaan di tempat agar mendapat tambahan keterangan.

- (2) Tentang apa yang dilakukan oleh komisaris serta pendapatnya dibuat berita acara atau pemberitaan oleh panitera dan ditandatangani oleh komisaris dan panitera itu (IR. 153).
- (3) Jika tempat yang akan diperiksa terletak di luar wilayah jaksa tempat kedudukan pengadilan negeri, maka ketua dapat meminta jaksa di tempat tersebut mengadakan atau menyuruh mengadakan pemeriksaan dan secepatnya mengirimkan berita acara tentang pemeriksaan tersebut kepada ketua.

Selain kedua regulasi tersebut, pemeriksaan setempat juga diatur dalam Bab II, Bagian 7 Rv di bawah judul Pemeriksaan di Tempat dan Penyaksiannya, yakni Pasal 211 sampai dengan Pasal 214. Adapun Pasal 211 Rv menyatakan:

- (1) Jika Hakim atas permintaan para pihak atau karena jabatan memandang perlu, maka dengan surat putusan dapat diperintahkan agar seorang atau lebih para anggota yang duduk dalam majelis, disertai oleh Panitera, datang di tempat yang harus diperiksa untuk menilai keadaan setempat dan membuat akta pendapatnya, baik dilakukan sendiri maupun dengan dibantu oleh ahli- ahli.
- (2) Dengan cara dan maksud yang sama dapat diperintahkan dengan suatu putusan, penyaksian benda- benda bergerak yang tidak dapat atau sukar untuk diajukan ke depan sidang pengadilan.
- (3) Putusan itu menentukan waktu pemeriksaan di tempat atau waktu dan tempat peninjauan, tenggang waktu, bilamana berita acara seperti tersebut dalam Pasal 212 harus disediakan di Kepaniteraan, dan menentukan waktu dilakukannya persidangan bagi para pihak untuk melanjutkan perkaranya.

Menanggapi banyaknya laporan mengenai perkara-perkara yang telah berkekuatan hukum tetap namun tidak dapat dieksekusi (*non-executable*) sesuai dengan diktum putusan karena sebelumnya tidak pernah dilakukan pemeriksaan setempat atas obyek perkara, Mahkamah Agung mengeluarkan surat edaran yang ditujukan kepada seluruh pengadilan tingkat pertama. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2001 pada pokoknya memberikan instruksi agar:

- (1) Mengadakan Pemeriksaan Sempat atas obyek perkara yang perlu dilakukan oleh Majelis Hakim dengan dibantu oleh Panitera Pengganti baik atas inisiatif Hakim karena merasa perlu mendapatkan penjelasan/keterangan yang lebih rinci atas obyek perkara maupun karena diajukan eksepsi atau atas permintaan salah satu pihak yang berperkara;
- (2) Apabila dibandingkan perlu dan atas persetujuan para pihak yang berperkara dapat pula dilakukan Pengukuran dan Pembuatan Gambar Situasi Tanah/Obyek Perkara yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertahanan Nasional setempat dengan biaya yang disepakati oleh kedua belah pihak, apakah akan ditanggung oleh Penggugat atau dibiayai bersama dengan Tergugat;
- (3) Dalam melakukan Pemeriksaan Setempat agar diperhatikan ketentuan Pasal 150 HIR/180 RBg. Dan Petunjuk Mahkamah Agung tentang Biaya Pemeriksaan Setempat (SEMA Nomor 5 Tahun 1999 point 8) dan Pembuatan Berita Acara Pemeriksaan setempat.

Meskipun tidak dikenal sebagai peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU

12/2011) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019), namun kehadiran SEMA Nomor 7 Tahun 2001 dipandang sebagai pelengkap aturan mengenai pemeriksaan setempat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hal tersebut merupakan sikap dan petunjuk resmi dari Mahkamah Agung bagi pengadilan di bawahnya untuk mengadakan pemeriksaan setempat terhadap perkara-perkara yang tidak dapat dieksekusi karena tidak sesuai dengan diktum putusan baik mengenai letak, luas, batas-batas maupun situasi pada saat dieksekusi akan dilaksanakan.

Sejalan dengan maksud diadakannya mekanisme pemeriksaan setempat dalam perkara perdata di peradilan umum, pemeriksaan perkara pengujian undang-undang mengenai penetapan ibukota suatu wilayah yang dilakukan oleh MK dapat mengadopsi mekanisme ini. Melalui mekanisme ini, kuantitas dan kualitas obyek sengketa dalam perkara perdata dapat diukur dan dinilai oleh hakim sebagai dasar pertimbangan dalam menjatuhkan putusannya. Sementara itu, pemeriksaan setempat menjadi pendukung alat bukti bagi hakim konstitusi untuk menangkap dan memahami kehendak masyarakat di lokasi ibukota daerah otonom yang dipersoalkan oleh pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Mengutip pendapat umum yang ada, pemeriksaan setempat merupakan pemeriksaan perkara oleh hakim karena jabatannya yang dilakukan di luar gedung atau tempat kedudukan pengadilan agar hakim dengan melihat sendiri memperoleh gambaran atau keterangan yang memberi kepastian tentang peristiwa-peristiwa

yang menjadi sengketa.⁸⁶ Dalam istilah asing, pemeriksaan setempat dikenal dengan sebutan *gerechtelijke plaatsopneming* atau *plaatselijke opneming en onderzoek, decente*, serta *local investigation*. Pada pokoknya hakim, dibantu oleh panitera, terjun langsung untuk melihat dan memastikan sendiri situasi dan kondisi nyata di lapangan.

Sebagaimana telah diuraikan dalam ketentuan Pasal 153 HIR, Pasal 180 RBg, dan Pasal 211 Rv, pelaksanaan pemeriksaan setempat dapat dilakukan oleh hakim karena jabatannya atau atas permintaan para pihak. Tidak hanya terbatas pada hakim tingkat pertama, namun pemeriksaan setempat dapat juga dilakukan oleh hakim tingkat banding dan kasasi. Pengertian hakim berdasarkan jabatannya meliputi seluruh hakim secara instansional.⁸⁷ Sebagai contoh untuk hal ini adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 436 K/Sip/1974 dan Nomor 274 K/Sip/1976 yang memerintahkan pengadilan tingkat pertama untuk melakukan pemeriksaan setempat. Sementara itu, persetujuan agar dilakukannya pemeriksaan setempat yang diajukan oleh salah satu pihak menjadi kewenangan hakim untuk menentukannya.

Mengikuti ketentuan Pasal 153 HIR, Pasal 180 RBg, dan Pasal 211 Rv yang menentukan paling tidak dihadiri oleh salah satu anggota majelis hakim, keputusan untuk menunjuk hakim konstitusi yang bertindak sebagai pelaksana hendaknya melibatkan seluruh hakim konstitusi. Sebagai alternatif, Ketua MK dapat langsung

⁸⁶ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, edisi ketujuh, Yogyakarta: Liberty, 2006, h. 187. Lihat juga Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1999, h. 194

⁸⁷ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hl. 782.

menunjuk seorang atau lebih hakim konstitusi yang ditugaskan untuk melaksanakan pemeriksaan setempat. Keputusan tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah akta ketetapan yang ditandatangani oleh Ketua MK sendiri.

Selanjutnya, hakim konstitusi yang ditugaskan tersebut melakukan pengamatan dan peninjauan di lokasi yang dituju dengan didampingi oleh panitera atau panitera pengganti MK yang menangani perkara dimaksud. Panitera pengganti yang mendampingi hakim konstitusi melaksanakan pemeriksaan setempat juga bertugas untuk membuat berita acara pemeriksaan setempat. Adapun berita acara tersebut ditandatangani oleh hakim konstitusi dan panitera pengganti yang ditugaskan. Pelaksanaan sidang pemeriksaan setempat hendaknya dianggap tidak mutlak untuk mengikutsertakan ahli sekalipun Pasal 211 Rv mengatur kebolehan tentang hal itu.

Mekanisme pemeriksaan setempat dalam perkara pengujian undang-undang dilakukan untuk menggali informasi dan keterangan dari penduduk yang bermukim di wilayah tersebut. Informasi dan keterangan dapat diperoleh baik dari hasil wawancara mendalam (*indepth interview*), forum diskusi terpumpun (*focus group discussion*), maupun observasi lapangan. Semakin banyak informasi dan keterangan yang diperoleh, semakin komprehensif pula data dan fakta yang menjadi bahan pertimbangan bagi hakim konstitusi di dalam memutus perkara tersebut.

Sehubungan dengan ketiadaan biaya perkara yang dibebankan dalam pengajuan permohonan ke MK berdasarkan Pasal 35A UU MK, maka seluruh biaya yang timbul dari pemeriksaan setempat hendaknya dimasukkan ke dalam mata anggaran MK. Namun demikian, biaya pelaksanaan pemeriksaan setempat yang

ditanggung oleh MK tidak meliputi biaya untuk mendatangkan pihak pemohon dan saksi atau ahli yang diajukan oleh pemohon. MK hanya menanggung biaya yang ditimbulkan untuk operasional hakim dan panitera pengganti, termasuk staf pendukung yang mendampingi hakim konstitusi.

Selain itu, hal-hal lain yang bersifat teknis dan administratif menjadi tanggung jawab unit kerja masing-masing yang bernaung di bawah Sekretariat Jenderal untuk memberikan dukungan penuh kepada hakim konstitusi melaksanakan tugas yustisialnya dalam pemeriksaan setempat. Dikatakan demikian karena sejatinya Sekretariat Jenderal MK menjalankan tugas teknis administratif yang meliputi koordinasi pelaksanaan administratif di lingkungan sekretariat jenderal dan kepaniteraan, penyusunan rencana dan program dukungan teknis administrative, pelaksanaan kerja sama dengan masyarakat dan hubungan antarlembaga, pelaksanaan dukungan fasilitas kegiatan persidangan dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Ketua MK sesuai dengan bidang tugasnya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7B ayat (2) UU MK.

2. Membentuk Tim Kerja atau Gugus Tugas

Sejalan dengan mekanisme pemeriksaan setempat sebagaimana diuraikan di atas, alternatif pengembangan model pemeriksaan persidangan dalam perkara pengujian undang-undang di MK dapat dilakukan dengan pembentukan tim kerja atau gugus tugas. Tim kerja atau gugus tugas ini bertugas untuk melakukan penelitian, pendalaman materi, dan penggalian informasi dan keterangan sehubungan dengan pengujian norma undang-undang yang menyangkut kedudukan ibukota suatu daerah otonom.

Ditinjau dari struktur organisasinya, MK memiliki Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal yang merupakan unit kerja untuk membantu pelaksanaan tugas dan wewenang MK. Kepaniteraan menjalankan tugas administratif peradilan yang dikoordinasikan oleh seorang Panitera. Kemudian Panitera mengoordinasikan 3 (tiga) orang Panitera Muda dan para Panitera Pengganti Tingkat I dan Tingkat II yang merupakan jabatan fungsional.⁸⁸ Sedangkan Sekretariat Jenderal yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal untuk menjalankan tugas administratif MK terdiri dari beberapa biro dan pusat. Masing-masing biro dan pusat dipimpin oleh seorang kepala biro dan kepala pusat yang diangkat dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Jenderal. Sementara itu, terdapat pula Inspektorat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Jenderal serta bertugas untuk melaksanakan pengawasan intern di lingkungan Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal.⁸⁹

Sebagai orang yang mendampingi hakim konstitusi dalam menangani perkara, panitera pengganti bertugas untuk melakukan pemeriksaan dan telaah permohonan, menyusun resume dan berita acara persidangan, menyiapkan bahan dan penyusunan konsep putusan, melakukan minutasi berkas perkara, dan menyusun ikhtisar putusan.⁹⁰ Keberhasilan tugas seorang panitera pengganti

⁸⁸ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2012 tentang Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2012 tentang Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK (Perpres Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK).

⁸⁹ Lihat Pasal 12A dan Pasal 12B Perpres Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK.

⁹⁰ Lihat Pasal 11 dan Pasal 13 Peraturan Sekretaris Jenderal MK Nomor 13 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Sekretaris Jenderal MK Nomor 3 Tahun 2019 tentang Perubahan

tentunya akan sangat menentukan dalam proses persidangan untuk menghasilkan sebuah putusan yang berkualitas dan memenuhi rasa keadilan bagi para pihak. Oleh karenanya, bekal pengetahuan dan keterampilan yang memadai mutlak diperlukan guna menunjang kelancaran tugas sehari-hari seorang panitera pengganti.

Selain panitera pengganti, keterlibatan peneliti dalam memberikan bahan masukan bagi hakim konstitusi juga diperlukan. Itu sebabnya salah satu unit kerja yang dibentuk di lingkungan Sekretariat Jenderal adalah Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan.⁹¹ Unit kerja ini memiliki tugas melaksanakan penelitian, pengkajian perkara, penelaahan perkara, penyiapan konsep pendapat hukum, penyusunan dan pengembangan karya tulis ilmiah, pengelolaan terbitan berkala ilmiah, penyusunan naskah akademis, serta pengelolaan perpustakaan dan sejarah konstitusi.⁹² Unit kerja inilah yang menjadi wadah berhimpunnya para peneliti yang bertugas untuk membantu hakim konstitusi secara substansial dengan melakukan penelitian, pengkajian dan penelaahan perkara, serta penyiapan konsep pendapat hukum.

Dalam beberapa kesempatan ketika mengadili perselisihan hasil pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada), MK membentuk gugus tugas yang dibagi ke dalam 3 (tiga) panel sesuai dengan pembagian panel hakim konstitusi yang memeriksa dan memutus perkara perselisihan hasil pemilu dan pilkada. Di samping itu, gugus tugas yang dibentuk ada pula yang bertugas untuk memberikan layanan persidangan, mengadministrasikan berkas perkara, hingga

Atas Peraturan Sekretaris Jenderal MK Nomor 13 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK (Persekjen Ortaka MK)

⁹¹ Lihat Pasal 15 ayat (2) Persekjen Ortaka MK.

⁹² Pasal 87 Persekjen Ortaka MK.

urusan kerumahtanggaan. Masing-masing anggota gugus tugas memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang telah ditentukan berdasarkan surat keputusan yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal. Dengan demikian, pembentukan tim kerja atau gugus tugas bukan suatu hal yang baru bagi MK dan, karenanya, dapat diadopsi ke dalam penanganan perkara pengujian undang-undang yang memiliki kompleksitas tinggi seperti penentuan ibukota provinsi atau kabupaten/kota.

Secara spesifik, gagasan pembentukan tim kerja atau gugus tugas dapat diterapkan oleh MK manakala terdapat perkara yang membutuhkan penelusuran dan pendalaman materi sebagai bahan dalam penyusunan pertimbangan hukum. Tim kerja atau gugus tugas ini setidaknya diisi oleh panitera pengganti dan peneliti. Adapun pegawai atau staf dari unit kerja lain dapat dilibatkan sepanjang masih berkaitan dan memperlancar pengumpulan data, informasi, dan keterangan yang dibutuhkan oleh hakim konstitusi. Jadi, berbeda dengan mekanisme pemeriksaan setempat yang mengharuskan keterlibatan hakim konstitusi secara langsung untuk terjun ke lapangan, penugasan tim kerja atau gugus tugas dari kalangan internal MK dapat dipertimbangkan sebagai salah satu strategi untuk membantu hakim konstitusi memenuhi bahan masukan yang diperlukan.

Pertanyaannya kemudian apakah data, informasi, dan keterangan yang diperoleh oleh tim kerja atau gugus tugas ini dapat dikategorikan sebagai alat bukti yang sah dalam persidangan MK? Sejatinya keseluruhan data, informasi, dan keterangan tersebut merupakan pendukung alat bukti yang sudah ada yang diajukan oleh pihak pemohon dan pembentuk undang-undang, baik Presiden/Pemerintah maupun DPR, serta pihak terkait. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, pembagian

beban pembuktian berlaku bagi para pihak di dalam proses litigasi. Sedangkan tim kerja atau gugus tugas internal yang dibentuk oleh MK bukan merupakan salah satu pihak yang berperkara di MK. Oleh karenanya, data, informasi, dan keterangan yang diperoleh dari hasil wawancara, diskusi terpumpun, penelitian lapangan, observasi, dan sumber-sumber lainnya dapat dikategorikan sebagai pelengkap dan pendukung alat bukti yang sudah ada.

Pembentukan tim kerja atau gugus tugas dari kalangan internal MK akan lebih fleksibel dan efisien. Dikatakan demikian sebab hakim konstitusi memiliki keleluasaan dari segi waktu dan tenaga untuk memeriksa dan mencermati alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak dalam persidangan sembari tim kerja atau gugus tugas melaksanakan tugasnya untuk mengumpulkan dan meneliti data, informasi, dan keterangan di lapangan. Tim kerja atau gugus tugas ini dapat dibentuk dan memulai tugasnya sejak dimulainya pembahasan rancangan undang-undang di DPR, baik pembentukan daerah otonom baru atau pemekaran suatu wilayah maupun penggabungan daerah otonom, yang memiliki dampak pada penentuan lokasi ibukota daerah otonom. Hal ini dimaksudkan agar tim kerja atau gugus tugas yang dibentuk dapat mendeteksi secara dini potensi konflik dan menguasai isu-isu yang berkembang seputar daerah otonom tersebut manakala terdapat permohonan pengujian undang-undang yang menyoal letak ibukota daerah otonom.

Alternatif lain adalah tim kerja atau gugus tugas dibentuk ketika terdapat permohonan pengujian undang-undang yang diregistrasi oleh MK. Alternatif ini dapat dipilih dan ditempuh terhadap permohonan konstitusionalitas undang-undang

yang telah sah berlaku bertahun-tahun sebelumnya. Ketika sidang pendahuluan digelar dan *prima facie* pemohon memiliki kedudukan hukum mengajukan permohonan, maka sejak saat itu tim kerja atau gugus sudah mulai turun ke lapangan guna menggali informasi dan keterangan lalu menyajikannya kepada hakim konstitusi sebelum rapat permusyawaratan pengambilan keputusan.

Hakim konstitusi dapat mengarahkan tim kerja atau gugus tugas tersebut untuk menggali informasi dan keterangan tertentu yang dibutuhkan agar data hasil penelitian lapangan dapat lebih fokus pada isu hukum yang hendak dijawab. Selanjutnya data, informasi, dan keterangan yang diperoleh oleh tim kerja atau gugus tugas dari lapangan diserahkan kepada dan dibahas oleh para hakim konstitusi bersama tim kerja atau gugus tugas yang terlibat. Perlu ditekankan pula bahwa hakim konstitusi hasil kerja tim internal atau gugus tugas tersebut tidaklah bersifat mengikat bagi hakim konstitusi. Hakim konstitusi tetap memiliki independensi penuh atas penyusunan putusan sesuai keyakinan dan pengetahuannya terhadap perkara yang sedang berjalan, sehingga hasil kerja tim atau gugus tugas tersebut dimaksudkan sebagai pendalaman bahan pertimbangan hukum putusan yang disusun oleh hakim konstitusi.

3. Melibatkan Peran Perguruan Tinggi atau Pusat Studi/Kajian

Sebagai lembaga peradilan tunggal yang berkedudukan di ibukota negara, yurisdiksi kewenangan MK meliputi seluruh wilayah teritorial negara Indonesia. Bentangan wilayah yang luas menjadi tantangan tersendiri bagi MK dalam mengadili pengujian konstitusionalitas undang-undang yang berkaitan dengan

penentuan lokasi ibukota daerah otonom. Oleh karenanya dibutuhkan cara pandang baru dan kreatif menghadapi tantangan ini.

Sejauh ini, MK telah mengadakan kerja sama dengan berbagai perguruan tinggi terkait dengan peningkatan mutu pendidikan tinggi hukum dan diseminasi putusan. MK juga melakukan kerja sama dalam pengelolaan fasilitas *video conference* dengan 42 perguruan tinggi yang dapat digunakan untuk melaksanakan persidangan jarak jauh, kuliah umum, dan kegiatan lain dalam rangka peningkatan hak-hak konstitusional warga negara. Seluruh kerja sama dengan perguruan tinggi ini dituangkan dalam bentuk nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) yang ditandatangani oleh kedua belah pihak.

Kerja sama antara MK dan perguruan tinggi semestinya dapat diarahkan pula untuk mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan konstitusional MK dalam memeriksa dan memutus perkara konstitusi. Perguruan tinggi merupakan “sahabat mahkamah (*friends of the court*)” yang dipandang memiliki fokus perhatian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan cenderung bebas dari kepentingan politik pragmatis dalam penyusunan kajian dan penelitian. Karena itu, sudah tepat jika kerja sama demikian bersifat mutualis untuk mengumpulkan data, informasi, dan keterangan terhadap perkara-perkara konstitusi yang ditangani oleh MK, khususnya dalam perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang.

Perguruan tinggi di lokasi terdekat dengan ibukota daerah otonom yang disengketakan melakukan kajian, penelaahan, dan penelitian terkait hal tersebut. Lintas disiplin ilmu yang dimiliki oleh perguruan tinggi menjadi nilai unggul untuk menjawab persoalan mengapa dan bagaimana kondisi kontemporer ibukota daerah

otonom yang disengketakan hingga dampak dan keberlanjutan lokasi ibukota daerah otonom yang baru jika dipandang lebih baik dari lokasi sebelumnya. Sebagai institusi yang memiliki peran untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, luaran berupa hasil penelitian yang dihasilkan oleh kampus bermanfaat bagi MK sebagai bahan masukan untuk mendapatkan keterangan yang komprehensif di dalam penyusunan pertimbangan hukum putusan.

Selain perguruan tinggi, pusat studi/kajian dengan fokus yang spesifik dapat menjadi alternatif melibatkan pihak eksternal untuk mencari dan mengumpulkan data, informasi dan keterangan. Spesifikasi yang dimaksud dapat berupa pusat studi/kajian kewilayahan atau berdasarkan isu dan topik yang menjadi fokus perhatian pusat studi/kajian seperti Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara (LAN) atau Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Pusat studi/kajian eksternal ini memungkinkan MK mendapatkan sebanyak-banyaknya masukan ketika sedang menangani perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan lokasi ibukota daerah otonom.

Saat perkara diregistrasi oleh Kepaniteraan MK dan masuk pada tahap pemeriksaan pendahuluan, perguruan tinggi dan pusat studi/kajian dapat memulai penelitian dan pengkajian mengenai sejarah pembentukan daerah otonom dan penetapan ibukota daerah otonom, kondisi sosial-budaya dan ekonomi, hingga aspirasi masyarakat setempat. Berdasarkan nota kesepahaman dan kerangka kerja yang ada, MK dapat meminta informasi dan keterangan mengenai ibukota daerah otonom yang menjadi obyek pengujian. Alternatif lainnya adalah melakukan

penelitian bersama antara tim kerja atau gugus tugas internal MK sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya dapat dengan perguruan tinggi dan pusat studi/kajian tersebut.

Sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas, hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan oleh perguruan tinggi atau pusat studi/kajian disampaikan dalam persidangan yang terbuka untuk umum. Pasal 42 huruf f PMK 2/2018, yang juga diikuti dalam Pasal 42 huruf f PMK 3/2018 dan Pasal 36 huruf f PMK 4/2018, sebagai regulasi internal MK pada Pemilu Tahun 2019 membuka peluang diajukannya alat bukti lain. Alat bukti dimaksud berupa keterangan pihak lain yang dipandang perlu oleh MK. Meskipun perihal alat bukti lain belum dinyatakan secara eksplisit dalam Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, namun tidak menutup kemungkinan di masa mendatang hadirnya alat bukti lain dalam perkara pengujian undang-undang pada persidangan mahkamah, baik karena diskresi hakim konstitusi maupun revisi atas regulasi internal yang telah disebutkan.

Penyampaian hasil penelitian dan pengkajian ini menjadi bentuk nyata tanggung jawab “sahabat mahkamah (*friends of the court*)” melahirkan putusan yang berkualitas dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Sebab, sebagaimana diketahui bahwa putusan MK bersifat final dan mengikat (*final and binding*) serta berlaku umum (*erga omnes*). Celah kekeliruan dan kekurangan informasi dan keterangan tentu dapat diminimalisir jika banyak pihak memberikan masukan yang berarti kepada mahkamah.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, terdapat upaya yang dapat dikembangkan oleh MK di dalam menghadapi dan menyelesaikan perkara pengujian undang-undang yang mengandung dimensi sengketa penentuan kedudukan ibukota daerah otonom. Penerapan pemeriksaan setempat, penugasan tim internal, dan pelibatan peran perguruan tinggi atau pusat studi/kajian pada hakikatnya merupakan upaya pengembangan mekanisme pembuktian dalam proses berperkara di MK. Sebab, UU MK telah menetapkan secara limitatif 6 (enam) jenis alat bukti yang sah yang dapat diajukan di hadapan mahkamah. Ketiga alternatif di atas bersifat melengkapi pembuktian yang dibebankan kepada pihak-pihak yang berperkara, terutama pemohon. Oleh karenanya, ketiga alternatif yang ditawarkan diharapkan mampu membantu hakim konstitusi di dalam menyusun putusan yang adil, implementatif, dan menuntaskan persoalan hukum yang ada.

BAB IV

PENUTUP

MK telah mengeluarkan Putusan Nomor 18/PUU-VII/2009 dan Putusan Nomor 66/PUU-XI/2013 terkait penentuan ibukota Kabupaten Maybrat. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat Di Provinsi Papua Barat (UU 13/2009), ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Kumorkek Distrik Aifat. Namun, di dalam Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013, Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Ayamaru.

Pasca Putusan MK terjadi berbagai kerusuhan dan konflik antar suku di Kabupaten Maybrat, bahkan terjadi pembakaran rumah Bupati Maybrat yang menjadi Pemohon. Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2019. Hal demikian dapat dikatakan sebagai pembangkangan hukum dalam perspektif positif, karena pemerintah seolah-olah menganulir putusan MK berdasarkan situasi sosio kultural yang berkembang kemudian pasca Putusan MK dibacakan. Hal ini sekurang-kurangnya dapat dilihat pada bagian menimbang Peraturan Pemerintah tersebut yang menyebutkan, bahwa Kaputaen Maybrat merupakan daerah otonom yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat dengan ibukota berkedudukan di Kumorkek Distrik Aifat Kabupaten Maybrat, yang selanjutnya berdasarkan Putusan MK nomor 66/PUU-IX/2013 tanggal 19 September 2013 ibukotanya ditetapkan menjadi berkedudukan di Distrik Ayamaru

kabupaten Maybrat, yang dalam pelaksanaannya berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik serta harmonisasi sosial dalam masyarakat. Dilanjutkan poin b dinyatakan bahwa untuk mendukung dan menjamin efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik serta harmonisasi sosial dalam masyarakat Kabupaten Maybrat telah terwujud pemufakatan antara unsur penyelenggara Pemerintah Daerah, tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh masyarakat untuk memindahkan kembali kedudukan ibu kota Kabupaten Maybrat ke Kumurkek Distrik Aifat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah melaksanakan beberapa audiensi dengan Pemerintah Kabupaten Maybrat untuk melakukan pembahasan mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah pasca pemindahan ibukota Maybrat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2019.

Menurut pandangan peneliti, Putusan MK terlepas dari apapun substansi pertimbangan hukum dan bunyi amarnya, haruslah didudukkan sebagai putusan yang telah memiliki sifat *final and binding* sebagaimana dikehendaki UUD 1945. Seharusnya jika ada perubahan aspirasi yang juga menjadi dasar dari Putusan MK, seharusnya dilakukan dalam bentuk revisi Undang-Undang, tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah karena tidaklah dimungkinkan pengesampingan Undang-Undang ataupun Putusan MK dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Dari sudut pandang MK juga diperlukan evaluasi khususnya terkait dengan mekanisme penanganan perkara untuk menghindari asumsi adanya kesalahan Putusan MK yang dinilai tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Untuk itu, Peneliti merekomendasikan penerapan pemeriksaan setempat, penugasan tim internal, dan pelibatan peran perguruan tinggi atau pusat studi/kajian sebagai upaya pengembangan mekanisme pembuktian dalam proses berperkara di MK. Sebab, UU MK telah menetapkan secara limitatif enam jenis alat bukti yang sah yang dapat diajukan di hadapan mahkamah. Ketiga alternatif di atas bersifat melengkapi pembuktian yang dibebankan kepada pihak-pihak yang berperkara, terutama pemohon. Oleh karenanya, ketiga alternatif yang ditawarkan diharapkan mampu membantu hakim konstitusi di dalam menyusun putusan yang adil, implementatif, dan menuntaskan persoalan hukum yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Specially Edited and Abridge for the Modern Reader by Richard D. Heffner, (New York : A Mentor Book Published by the New American Library, 1956).

Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum, Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2009.

Alexei Trochev, *Implementing Russian Constitutional Court Decision (East European Constitutional Review II, 2002)*.

Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*, Mentor Book, the New American Library, 1961.

Bede Harris, *Essensial Constitutional Law*, Sidney-London-Portland, Oregon: Cavendish Publishing, 2001.

Bhenyamin Hoessein, "Kebijakan Desentralisasi, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol.II No 02 Maret 2002.

Bhenyamin Hoessein, 2002, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah", *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No 1/Vol.1/Juli/2000.

C. Neal Tate, "Why the Expansion of Judicial Power?" dalam *Global Expansion of Judicial Power*, hlm 27-78; Alec Stone Sweet dalam *Governing with Judges*.

Crucifix Decision BVerfGE, halaman satu pada putusan Federal Constitution Court Germany.

David Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York: John Wiley and Sons, 1965.

Ernst Benda, *Pelaksanaan Putusan MK di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2015.

Fred R. Von Der Mehden, *Politik Negara-negara Berkembang*, Jakarta : PT Bina Aksara, 1987.

Franz Neumann, *The Rule of Law*, Heidelberg: Berg Publishers, 1986.

Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review, Political Economy of Institutions and Decision* (New York: Cambridge University Press, 2005).

Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV)*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Hadari Nawawi dan Martin Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992,)

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, *Power AND Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.

Inosentius Samsul, “Laporan Akhir tentang Pengkajian Putusan MK”, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009,

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008).

Jutta Limbach, “*The Concept of the Supremacy of the Constitution*”, *The Modern Law Review* Vol. 64 No.1 Januari 2001.

Jimly Ashiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

John Forejohn, “Law, Legislation, and Positive Political Theory” dalam *Modern Political Economy*, Banks, and E Hanushek, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1995),

John V. Orth “*a thing adjudged*”, dalam *Due Process of Law: A Brief History*.

Legal Roundtable yang berjudul “IMPLEMENTASI PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH MK 2003-2018: A Baseline Research” (2019).

M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1986, hal. 80.

WR Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.

MK, *Mengawal Daulat Rakyat; Laporan Tahunan MK 2018*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI, Cetakan Pertama, Januari 2019.

M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

Maruarar Siahaan, “Peranan MK dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum*, No. 3 Volume 16 , Juli 2009:

MK Republik Indonesia, *Mengawal Daulat Rakyat: Laporan Tahunan MK 2018*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK, 2019.

Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, edisi Revisi.

Rondinelly dalam Edward Mugabi, “Decentralization for Good Governance Legal Framework and Implementation Strategies”, dalam Guido Bertucci, Ricardo Nencini, dan Enrico Cecchetti, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004) hlm 22. Dikutip dari Rozan Anwar, *Pengembangan Model Administrasi Publik*, 2009

Richard H. Fallon, JR. *Implementing the Constitution*, (Cambridge: Harvard University Press, 2001)

Sudikno Mertokusumo, *Meningkatnya Kesadaran Hukum Masyarakat*, Edisi Pertama, (Yogyakarta: Liberti: 1982).

Soerjono Soekanto. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Edisi pertama. Jakarta : Rajawali, 1982.

Sudikno Mertokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Edisi Pertama, Yogyakarta: Liberti 1981.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bandung: Alumni, 1979).

- Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London: Gerald-Duckworth: 1977
- Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2009.
- Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995,
- Satjipto Rahardjo, “Kepastian Hukum dan Kekuatan Bangsa”, *Kompas*, Rabu, 18 Januari 2006.
- Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, edisi ketujuh, Yogyakarta: Liberty, 2006, h. 187. Lihat juga Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1999.
- Syukri Asy’ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali, “Model dan Implementasi Putusan MK dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013.
- Thomas E. Baker dan Jere S. Williams, *Constitutional Analysis*, (United States: Thomson West, 2003)
- Thomas and Ralf Rogowski, “Implementation of German Federal Constitutional Court Decision : Judicial Orders and the Federal Legislature” dalam *Constitutional Court in Comparison*.

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Putusan :

Putusan Nomor 18/PUU-VII/2009.

Putusan Nomor 66/PUU-XI/2013.

Putusan Nomor 98/PUU-XVI/2018.

Website :

<https://nasional.tempo.co/read/515175/ibukota-pindah-rumah-bupati-dibakar-warga/full&view=ok>

Posisi Kabupaten Maybrat, Papua Barat, Indonesia dapat dilihat pada

<https://maps.app.goo.gl/z2vwqcDo9cBYCm9i9>.

“Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang”,

<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>,

Peninjauan Kembali Dikabulkan: Masyarakat Adat Menang Melawan Korporasi

Perkebunan”, [[https://www.tuk.or.id/2015/10/05/peninjauan-kembali-](https://www.tuk.or.id/2015/10/05/peninjauan-kembali-dikabulkan-masyarakat-adat-menang-melawan-korporasi-perkebunan/)

[dikabulkan-masyarakat-adat-menang-melawan-korporasi-perkebunan/](https://www.tuk.or.id/2015/10/05/peninjauan-kembali-dikabulkan-masyarakat-adat-menang-melawan-korporasi-perkebunan/)].

Peraturan Perundang-undangan

Herziene Inlandsche Reglement (HIR).

KUH Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi

Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19

Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008
tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum
Acara Pidana (KUHAP).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.