

TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22/PUU-XV/2017 TERKAIT KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN NORMA BARU

Rizki Panangian Hrp, Lusy Liany
Fakultas Hukum, Universitas YARSI, Jakarta
Jalan Letjen Suprpto, Jakarta - 10510
panangianrizki@yahoo.com

Abstract

In 2017, the Constitutional Court (MK) granted part of the material suit related to the difference in age of marriage in Law Number 1 of 1974 concerning Marriage. Mk stated that differences in the age limit of marriage between men and women in the Act cause discrimination. However, the Court stated that it did not decide on the minimum age for marriage. The Court is of the view that determining the minimum age for marriage is the authority of the House of Representatives (DPR) as the legislator. This paper describes the follow-up to the decision of the Constitutional Court Number 22 / PUU-XV / 2017 using the authority of the House of Representatives in the formation of new norms and judicial considerations in the Constitutional Court ruling Number 22/PUU-XV/2017. This research is an empirical normative legal research.

Keywords: Legislative body, house of representatives, constitutional court

Abstrak

Di tahun 2017 lalu, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian dari gugatan uji materi terkait perbedaan usia perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. MK menyatakan perbedaan batas usia perkawinan laki-laki dan perempuan dalam Undang-undang tersebut menimbulkan diskriminasi. Namun MK menyatakan tak memutuskan batas minimal usia perkawinan. MK berpandangan penentuan batas usia minimal perkawinan merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembentuk undang-undang. Paper ini menggambarkan mengenai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi nomor 22/puu-xv/2017 terkait kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan norma baru dan pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 22/PUU-XV/2017. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris.

Kata kunci : *Badan legislasi, dewan perwakilan rakyat, mahkamah konstitusi*

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Konstitusi: 2010) yang selanjutnya disebut MK merupakan lembaga peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, selain Mahkamah Agung yang dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh MK adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi tersebut berbeda dengan fungsi yang dijalankan oleh Mahkamah Agung. Fungsi MK dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi, oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan MK (Mahkamah

Konstitusi: 2010) adalah konstitusi itu sendiri. Konstitusi dimaknai tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.

Di tahun 2017 lalu, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari gugatan uji materi terkait perbedaan usia perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Tempo: 2019). MK menyatakan perbedaan batas usia perkawinan laki-laki dan perempuan dalam UU tersebut menimbulkan diskriminasi. Perbedaan batas usia perkawinan antara laki-laki dan perempuan

sebelumnya digugat oleh sekelompok orang yang menunjuk beberapa kuasa hukum. Mereka mempermasalahkan pasal 7 ayat 1 UU Perkawinan yang mengatur batas minimal usia perkawinan 19 tahun untuk laki-laki dan 16 tahun untuk perempuan.

Sebelumnya, di tahun 2015, ketiga Pemohon (Jurnal Konstitusi: 2015) juga pernah mengajukan uji materiil terkait batas usia perkawinan pada perempuan namun MK menolaknya. Saat itu, MK menolak dengan menggunakan dalil "open legal policy" atau kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang. Dua ayat yang diajukan untuk diuji adalah ayat 1 pada pasal 7 yang menyatakan bahwa "perkawinan hanya diijinkan jika pihak pria mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita mencapai umur 16 tahun." Sementara ayat 2 pasal yang sama menyatakan "dalam hal penyimpangan terhadap ayat 1 pasal ini maka dapat meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun wanita."

Dalam pertimbangannya, MK menilai pasal itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan sama di hadapan hukum. MK juga menyatakan UU Perkawinan tidak sinkron dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak karena UU Perlindungan Anak mengatur bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun. Namun MK menyatakan tak memutuskan batas minimal usia perkawinan. MK berpandangan penentuan batas usia minimal perkawinan merupakan kewenangan pembentuk UU. Penetapan batas usia perkawinan oleh MK justru dinilai menutup ruang bagi pembentuk UU untuk mempertimbangkan lebih fleksibel sesuai perkembangan hukum dan masyarakat (Tempo: 2019, 1).

Selain mengabulkan sebagian, MK juga memerintahkan Dewan Perwakilan Rakyat/DPR untuk merevisi Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan tahun 1974 paling lama 3 tahun sejak putusan dibacakan. Hal ini sejalan dengan fakta bahwa dalam beberapa tahun terakhir, terjadi perkembangan yang menarik dalam pengujian undang-undang, khususnya dalam hal putusan yang dijatuhkan MK. Jika semula putusan hanya berupa amar yang mengabulkan permohonan, menyatakan permohonan

tidak dapat diterima, dan menolak permohonan untuk sebagian atau seluruhnya dengan menyatakan suatu undang-undang, pasal, ayat atau frasa bertentangan dengan UUD 1945 dan menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (legally null and void), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK)

Pada perkembangannya, MK pun menciptakan varian putusan (Jurnal Konstitusi: 2013) yakni konstitusional bersyarat (conditionally constitutional), inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional), putusan yang menunda pemberlakuan putusan (limited constitutional), dan putusan yang merumuskan norma baru. Dengan keempat varian putusan ini seringkali MK dinilai telah mengubah perannya dari negative legislature menjadi positive legislature. Artinya, MK menjadikan dirinya sebagai kamar ketiga dalam proses legislasi karena tidak dapat dipungkiri varian-varian putusan tersebut dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimana tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi nomor 22/puu-xv/2017 terkait kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan norma baru?
2. Bagaimana pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang penulis pergunakan adalah penelitian hukum normatif empiris. Penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Selain itu juga dilakukan melalui studi lapangan untuk mendapatkan bahan hukum primer.

Hasil dan Pembahasan

Sesuai dengan filosofi dasar dari keberadaan tiga kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu kekuasaan eksekutif,

legislatif, dan yudikatif, maka esensi dari produk putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan dalam bingkai mekanisme *checks and balances* antara lembaga negara. Hubungan untuk saling mengontrol ini, pada akhirnya dimaksudkan untuk melahirkan satu produk hukum yang adil dan betul-betul berorientasi pada kepentingan publik atau rakyat. Kewenangan konstiusional MK melaksanakan prinsip *checks and balances* menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara, serta dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Amar putusan atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Pasal 31 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang berbunyi sebagai berikut:

- a. "Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima", dalam hal permohonan tidak dapat memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;
- b. "Mengabulkan permohonan Pemohon", "Menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" "Menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat", dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (2), ayat (3) dan pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;
- c. "Mengabulkan permohonan Pemohon", "Menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", "Menyatakan Undang-Undang tersebut tidak memenuhi kekuatan hukum mengikat", dalam hal

permohonan beralasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;

- d. d)"Menyatakan permohonan Pemohon ditolak", dalam hal Undang-Undang yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

Fungsi *checks and balances* tidak berjalan secara utuh ketika putusan MK yang merupakan bentuk koreksi terhadap produk lembaga legislatif yang dilaksanakan oleh Presiden dan DPR tidak implementatif atau tidak ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah melalui penyempurnaan terhadap undang-undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang inkonstitusional. Kenyataan ini menjadi sangat ironis, karena sesungguhnya putusan MK bersifat final dan mengikat. Kecenderungan demikian, mengakibatkan sulitnya bagi MK untuk memastikan bahwa putusannya ditindaklanjuti oleh lembaga negara pembuat undang-undang.

Dalam beberapa tahun terakhir, (Jurnal Konstitusi: 2015) terjadi perkembangan yang menarik dalam pengujian undang-undang, khususnya dalam hal putusan yang dijatuhkan Mahkamah Konstitusi. Jika semula putusan hanya berupa amar yang mengabulkan permohonan, menyatakan permohonan tidak dapat diterima, dan menolak permohonan untuk sebagian atau seluruhnya dengan menyatakan suatu undang-undang, pasal, ayat atau frasa bertentangan dengan UUD 1945 dan menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (*legally null and void*), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Pada perkembangannya, MK pun menciptakan varian putusan yakni konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), inkonstitusional bersyarat (*conditionally*

unconstitutional), putusan yang menunda pemberlakuan putusan (*limited constitutional*), dan putusan yang merumuskan norma baru. Keempat varian putusan ini seringkali MK dinilai telah mengubah perannya dari *negative legislature* menjadi *positive legislature*. Artinya, MK menjadikan dirinya sebagai kamar ketiga dalam proses legislasi karena tidak dapat dipungkiri varian putusan tersebut dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif.

Dalam hal putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang yang mengabulkan permohonan Pemohon yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak berarti Mahkamah Konstitusi mencabut/mengubah materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang atau undang-undang secara keseluruhan yang telah diuji karena Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan "legislative review" terhadap undang-undang (Jimly: 2006, 318).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi 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*) (Jimly: 2006, 318).

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi 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*). Artinya, undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi 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 contitutive*", dimana dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan atas pengujian undang-undang dapat menciptakan hukum yang baru atau meniadakan hukum yang sudah ada, sehingga melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan pengujian undang-undang, Hakim Konstitusi dapat menciptakan hukum yang baru atau "*negative legislator*". Mengingat Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk mencabut undang-undang baik sebagian maupun materi muatan secara keseluruhan dan mengingat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat "*declaratoir*", maka agar putusan tersebut ditaati dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, dalam undang-undang ditentukan putusan Mahkamah Konstitusi harus dimuat dalam Berita Negara republik Indonesia.

Terlepas dari polemik itu, inilah alat kontrol eksternal yang dimiliki MK untuk melakukan purifikasi atas produk hukum yang dihasilkan lembaga legislatif. Dari varian-varian putusan di atas, seperti dalam putusan konstitusional bersyarat dan putusan inkonstitusional bersyarat, hakikatnya MK menjadi pencipta hukum meskipun tidak melalui proses legislasi, karena memang bukan kompetensi MK. Kedua varian putusan tersebut memberikan syarat dan makna kepada addressat putusan MK dalam memaknai dan melaksanakan suatu ketentuan undang-undang dengan memperhatikan penafsiran MK atas konstitusionalitas ketentuan materiil undang-undang yang sudah diuji tersebut. Bilamana syarat itu tidak dipenuhi atau ditafsirkan lain oleh addressat putusan MK, maka ketentuan undang-undang yang sudah diuji tersebut dapat diajukan pengujian kembali ke MK (*re-judicial review*) (Jimly: 2006).

Begitupula dalam varian putusan yang merumuskan norma baru, MK tidak saja sekadar membatalkan norma, akan tetapi mengubah atau membuat baru bagian tertentu

dari isi suatu undang-undang yang diuji, sehingga norma dari undang-undang itu juga berubah dari yang sebelumnya. Kendati pintu masuk varian putusan yang merumuskan norma baru dapat mengambil bentuk putusan konstitusional bersyarat ataupun putusan inkonstitusional bersyarat. Oleh karena itu dua varian putusan yang demikian tentu akan berdampak luas sehingga perlu diketahui tindak lanjut oleh *addressat* putusan MK (Jimly: 2006, 318). Hal ini dimaksudkan untuk menghindari munculnya anggapan telah terjadi kekosongan hukum, maka pembentuk undang-undang memiliki kewajiban untuk merespon putusan MK tersebut.

Menariknya, dalam praktik, muncul kecenderungan beragamnya bentuk pilihan hukum yang diambil oleh *addressat* putusan MK terkait dengan tindak lanjutnya yakni terhadap putusan konstitusional bersyarat, putusan inkonstitusional bersyarat, dan putusan yang merumuskan norma baru. Bahkan tidak menutup kemungkinan, bentuk pilihan hukum tersebut berpotensi tidak berkelindan dengan putusan MK itu sendiri ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, misalnya mengenai pengujian Undang-Undang tentang Sumber Daya Air (UU SDA) yang telah diputus konstitusional bersyarat oleh MK, dalam perkembangannya di-*rejudicial review* ke MK karena tindak lanjut melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 tanggal 19 Juli 2005. Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), dianggap tidak sesuai dengan tafsiran MK (Jurnal Konstitusi: 2015).

Beragamnya bentuk pilihan hukum yang diambil oleh *addressat* untuk menindaklanjuti putusan MK antara lain disebabkan karena ketiadaan aturan mengenai tindak lanjut putusan MK yang lahir dari varian putusan konstitusional bersyarat, inkonstitusional bersyarat, dan putusan yang merumuskan norma baru. Berbeda dengan varian putusan yang menyatakan suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang yang ditelaah dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legally null and void*).

Ketiadaan pengaturan tindak lanjut varian putusan konstitusional bersyarat, putusan inkonstitusional bersyarat, dan putusan yang merumuskan norma baru menjadikan putusan-putusan tersebut sebagai salah satu materi muatan dalam proses legislasi dan regulasi. *Addressat* putusan MK dituntut untuk membentuk undang-undang melalui proses legislasi dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang melalui proses regulasi yang sesuai dengan perintah MK melalui putusannya. Proses legislasi yang dilaksanakan oleh DPR bersama dengan Presiden secara materiil dapat mengambil-alih putusan MK untuk diadopsi dalam revisi atau pembentukan baru suatu peraturan perundang-undangan (Jurnal Konstitusi: 2015).

Idealnya putusan MK ditindalajuti dengan perubahan undang-undang oleh pembentuk undang-undang sebagai produk legislasi, akan tetapi beberapa putusan MK dilaksanakan oleh *addressat* putusan MK melalui proses regulasi sehingga tanpa harus menunggu perubahan undang-undang, yang juga dapat mengambil-alih putusan MK untuk diadopsi dalam revisi atau pembentukan baru suatu peraturan perundang-undangan. Demikian juga dengan tindak lanjut melalui proses regulasi yang pembentukannya harus berdasarkan undang-undang ataupun putusan MK (Jurnal Konstitusi: 2015).

Adapun Putusan yang Penulis analisis adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 mengenai uji materiil beberapa Pasal terkait batas usia perkawinan. Putusannya adalah Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada DPR terkait dengan kewenangannya dalam pembentukan norma baru (revisi ayat/dan atau pasal, penghapusan ayat/dan atau pasal dan lain sebagainya) kadang ada yang ditindaklanjuti, kadang tidak. Berdasarkan hasil wawancara Penulis dengan Bapak Widiharto, Kepala Bagian Sekretariat Badan Legislasi DPR RI, pada Senin, 1 April 2019, hampir kebanyakan dari putusan tersebut tidak ditindaklanjuti. Hal ini disebabkan pemahaman Anggota DPR mengenai putusan Mahkamah Konstitusi yang pada dasarnya bersifat final dan *binding* (mengikat). Sehingga, hasil putusan Mahkamah Konstitusi hampir tidak menjadi prioritas pembahasan di Badan Legislasi (Baleg) DPR karena pada akhirnya,

putusan tersebut mengikat dan ter-realisasi dengan sendirinya. Akhirnya, selama ini untuk eksekusi putusan, baik MK maupun DPR saling menunggu.

Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Rahayu Saraswati Djojohadikusumo, Anggota Badan Legislatif dan Komisi VIII DPR Fraksi Partai Gerindra, pada Selasa, 9 Juli 2019, untuk saat ini memang Rancangan Undang-Undang (RUU) yang merupakan hasil dari putusan Mahkamah Konstitusi belum dapat secara otomatis masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), tetapi ke depannya, tanpa dimasukkan dalam Prolegnas, berdasarkan pembahasan dalam RUU Kumulatif Terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi, maka secara otomatis, RUU tersebut akan masuk dalam Prolegnas, bahkan jika Panitia Kerja (Panja) Baleg sudah menetapkan daftar RUU apa saja yang masuk Prolegnas di tahun itu, jika ada RUU hasil putusan Mahkamah Konstitusi yang muncul di pertengahan tahun, akan langsung masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas di tahun tersebut. Namun sekarang, yang menjadi kendala adalah tidak dapat ditentukan siapa yang mengusulkannya. Usulan tersebut bisa datang dari pribadi anggota DPR, fraksi Partai Politik, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun datang dari Pemerintah.

Jadi untuk saat ini, sampai RUU tersebut disahkan, tidak ada tindak lanjut yang dapat dilakukan oleh DPR dalam melaksanakan mengingat keterbatasan waktu yang dalam beberapa bulan ke periode jabatannya sebagai anggota DPR akan selesai. Karena memang tidak ada tindak lanjut karena belum ada yg mengajukan. Kecuali ada anggota dewan yang mengajukan. Putusan MK sebelum tahun 2017 pun masih ada yang belum ditindaklanjuti, contohnya adalah Undang-Undang Perkoperasian yang pembahasannya pernah beberapa kali dibatalkan. Hal ini disebabkan karena masih banyak rancangan pembahasan undang-undang lain yang dianggap penting dan biasanya sarat muatan politis sehingga political willnya tinggi untuk membahas Rancangan Undang-Undang yang lain.

Ada faktor utama lain yang menyebabkan terhambatnya tindak lanjut DPR atas Putusan MK, yaitu proses legislasi yang

panjang bahkan jika hanya untuk mengubah 1 ayat sebagaimana UU Perkawinan yang telah di uji materiil di Mahkamah Konstitusi. Realitanya, ketika pembahasan sebuah RUU sudah sampai di DPR, maka besar kemungkinan untuk membahas ayat, pasal maupun bagian lainnya dalam RUU tersebut.

Dari daftar 55 RUU yang masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas 2019, 12 RUU merupakan usulan baru dan 43 RUU berasal dari Prolegnas Prioritas 2018. Artinya, beban kerja DPR masih banyak dari tahun-tahun sebelumnya. Hal ini sedikit banyaknya mempengaruhi prioritas dalam melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pembentukan norma baru yang harus dilaksanakan oleh DPR. Dalam penyusunan sebuah RUU masuk ke dalam Prolegnas, Badan Legislasi menerima usulan RUU dari Komisi, Fraksi, masyarakat, DPD dan Pemerintah. Kemudian di evaluasi dan dipertimbangkan oleh Panitia Khusus (Pansus) dan Badan Legislatif (Baleg). Jika usulan tersebut datang dari Pemerintah maka harus menunggu Surat Presiden (Surpres). Setelah itu terbentuklah Panitia Kerja (Panja) yang dibantu oleh Tim Ahli Setelah disepakati oleh seluruh fraksi yang ada, kemudian DPR, pemerintah, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) membawa ke tingkat rapat paripurna untuk ditetapkan. Setelah itu masuk dalam tahap harmonisasi di Baleg. Jika telah selesai masuk dalam status sedang dalam tahap penyusunan oleh DPR.

Salah satu pertimbangan yang tidak dapat diabaikan saja adalah menyangkut mekanisme pengajuan RUU di DPR RI. Salah satu instrumen penting dalam pembentukan undang-undang setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pentingnya perencanaan dalam pembentukan undang-undang. Aspek perencanaan ini tertuang dalam dokumen program legislasi nasional. Namun, instrumen ini menjadi masalah ketika kemudian muncul agenda untuk mengajukan RUU baru melakukan revisi undang-undang sebagai tindak lanjut putusan MK. Memang terdapat kesepakatan bahwa dimungkinkan untuk memasukkan usulan baru di luar prolegnas yang telah dijadwalkan untuk satu tahun. Namun, dalam prakteknya tidak mudah bagi DPR untuk secara langsung

mengagendakan revisi terhadap sebuah undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) huruf c Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005, secara yuridis Dewan Perwakilan Rakyat atau Pemerintah dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Undang-Undang perubahan diluar Program Legislasi Nasional karena melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut seharusnya dapat dijadikan landasan filosofis dan yuridis dalam konsideran menimbang pada rancangan undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi. Disamping hal tersebut, norma hukum yang secara tegas dinyatakan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

Dalam penyeleksian usulan RUU dilakukan dengan suatu parameter untuk memberikan bobot atau scoring kepada masing-masing usulan RUU. Adapun parameter yang digunakan dalam melakukan pembobotan secara garis besar mengacu kepada parameter teknis substansial terkait dengan urgensi masing-masing RUU yang mengacu pada norma dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa dalam penyusunan daftar RUU didasarkan atas:

1. Perintah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Perintah Undang-Undang lainnya;
4. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
5. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
6. Rencana pembangunan jangka menengah;
7. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selain parameter teknis substantif digunakan pula parameter teknis prosedural seperti kelengkapan Naskah Akademik dan draft RUU, jumlah RUU yang menjadi beban masing-masing komisi dan adanya deskripsi

konsepsi yang memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan serta jangkauan dan arah pengaturan.

Kelemahannya, jika ada pergantian anggota DPR, pasti pembahasan dimulai dari awal lagi. Hal ini sebenarnya menimbulkan pemborosan anggaran dan waktu. Selain itu, jika karena keterbatasan waktu, DPR tidak dapat menindaklanjuti putusan MK, sejauh ini belum ada dampak yang negatif dan signifikan. Hal ini disebabkan putusan MK tersebut pada dasarnya sudah final dan mengikat/*binding*. Begitupun dengan UU Perkawinan hasil uji materiil di MK. Setiap tahun ada wacana untuk membahas UU tersebut tetapi kenyataannya UU tersebut berhenti di pembahasan antar anggota DPR saja. Meskipun begitu, draft Naskah Akademik yang telah dibuat oleh Pemerintah bisa menjadi pendorong bagi DPR untuk memulai pembahasan UU Perkawinan tersebut. Berlarutnya penindaklanjutan atas putusan MK terhadap UU Perkawinan disebabkan kepentingan politik terhadap UU tersebut rendah sehingga belum dibahas di DPR.

DPR dalam waktu dekat juga akan membahas RUU Kumulatif Terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini mejadi langkah nyata dalam memberikan kepastian pasca putusan Mahkamah Konsitusi dan menggambarkan seharusnya DPR dan Pemerintah menindaklanjuti putusan MK dengan melakukan perubahan (*legislative review*) terhadap undang-undang yang oleh MK dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), putusan yang menunda pemberlakuan putusan (*limited constitutional*) maupun putusan yang merumuskan norma baru.

Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 menilai bahwa perkawinan anak dinilai sangat mengancam dan berdampak negatif terutama pada aspek kesehatan. Bagi perempuan, apabila menikah di usia anak-anak kemudian hamil, maka kehamilannya menjadi salah satu jenis kehamilan yang rentan, yang bahkan dapat membahayakan diri perempuan itu sendiri dan bayinya. Sehingga menurut data yang didapat Pemohon dari UNICEF, angka

kematian perempuan hamil di usia muda dua kali berisiko lebih tinggi dibanding usia 20 (dua puluh tahun ke atas).

Selain itu, peluang terjadinya eksploitasi dan ancaman kekerasan juga lebih tinggi pada anak. Aturan tersebut juga menimbulkan perbedaan perlakuan antara laki-laki dan perempuan. Batas usia minimal 19 tahun yang diterapkan bagi laki-laki dinilai memberikan rentang waktu yang lebih panjang sebagai anak dibandingkan perempuan. itu, perkawinan pada anak juga berdampak buruk terhadap pendidikan anak. Berdasarkan Pasal 31 UUD 1945 tertulis setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dasar 12 tahun. Sehingga, bila seorang perempuan menikah pada usia 16 tahun, menurut Majelis Hakim, mereka akan kehilangan hak pendidikan dasar 12 tahun.

Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya termasuk di dalamnya perkara yang menguji pasal yang sama yaitu Perkara Nomor 30-74/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa ketentuan terkait usia pada umumnya merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Mahkamah Konstitusi pada setiap putusan yang menyatakan ketentuan *open legal policy*, tidak dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi kecuali produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable, tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas, serta sepanjang kebijakan tersebut tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945.

Pendirian tersebut sejalan dengan pendapat Majelis Hakim dalam perkara-perkara sebelumnya, di mana setiap kebijakan hukum yang memperlakukan setiap manusia dan/atau warga negara secara berbeda atas dasar perbedaan warna kulit, agama, suku, bahasa, keyakinan politik dan jenis kelamin adalah kebijakan yang bersifat diskriminatif. Hal tersebut juga sejalan dengan pengertian diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah

“setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar

agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya”.

Ketika suatu kebijakan terbukti merupakan kebijakan yang bersifat diskriminatif maka sulit untuk menyatakan kebijakan demikian tidak melanggar moralitas, rasionalitas, tidak bertentangan dengan hak politik, maupun ketidakadilan yang intolerable. Kebijakan yang bersifat diskriminatif juga nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, jika Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 terbukti merupakan *legal policy* yang diskriminatif maka, sejalan dengan alasan untuk dapat menguji konstitusionalitas *legal policy* sebagaimana diuraikan di atas, hal demikian telah menjadi alasan yang kuat bagi Majelis Hakim untuk meninggalkan pendiriannya dalam putusan terdahulu perihal pembedaan batas usia minimum perkawinan.

Konstitusi pada setiap putusan yang menyatakan ketentuan *open legal policy*. Dalam pertimbangan putusan, disebutkan bahwa perbedaan batas usia perkawinan antara laki-laki dan perempuan bisa menimbulkan diskriminasi. MK menilai hal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan UU Perlindungan Anak. Dalam UU Perlindungan Anak menyebutkan bahwa anak-anak adalah mereka yang berusia di bawah 18 tahun. Sehingga, batas usia yang diatur dalam UU Perkawinan masih berkategori sebagai anak. Namun, MK tak bisa menentukan batas usia perkawinan yang tepat bagi perempuan. Menurutnya, hal tersebut merupakan kewenangan DPR sebagai pembentuk UUpalingpaling lama tiga tahun untuk melakukan perubahan tentang perkawinan, khususnya berkenaan dengan batas usia minimal perempuan dalam perkawinan. Sehingga, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian gugatan uji materi UU 1/1974 tentang Perkawinan tentang batas usia perkawinan anak.

MK sebagai cabang yudikatif (*judiciary power*) hanya berwenang memutus perkara. Karena itu, berarti bahwa untuk dapat

mengeksekusi putusannya, peradilan harus dibantu oleh cabang eksekutif atau legislatif. MK tidak memiliki kewenangan untuk mengawal implementasi putusannya. Oleh karena itu implementasi putusan MK sangat tergantung pada eksekutif maupun legislatif. Sangat sulit bagi MK untuk memastikan bahwa putusannya ditindaklanjuti organ undang-undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi harus menjadi acuan utama dalam pembentukan undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi. Karena jika tidak produk hukum tersebut bisa ilegal, dan tidak sah. Sama halnya apabila pemerintah dan rakyat tidak mentaati UU dapat diberi sanksi. Selain itu, materi muatan undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan jiwa yang terkandung dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena putusan MK bernilai UU dan bahkan lebih konstitusional atau sudah teruji konstitusionalnya.

Apabila setiap Putusan MK tidak diimplementasikan khususnya oleh DPR dan keadaan tersebut terus dibiarkan, perkembangan dan kedudukan MK dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia hanya akan menjadi formalitas belaka, di samping juga tingkat kepercayaan publik terhadap MK akan menurun. Pada gilirannya, MK kehilangan marwah sebagai lembaga penafsir dan pengawal konstitusi sebagaimana original intent dibentuknya MK. Konsekuensi logis dari hal tersebut, MK akan ditinggalkan oleh para pencari keadilan.

Pada aspek kepastian hukum, persoalan sebagaimana dijelaskan di atas tentu menjadi permasalahan yang sangat fundamental. MK sebagai pengawal konstitusi dan bentuk dari pelembagaan menuju supremasi konstitusi tentu akan jauh dari cita-citanya. Dapat dikatakan bahwa diimplementasikannya putusan MK secara konsekuen merupakan indikator utama tegaknya supremasi konstitusi. Pada ruang lingkup yang lebih luas, hal tersebut merupakan cerminan atas tegaknya negara hukum. Putusan MK hanya menjadi macan kertas, tidak implementatif dan dapat

mencederai pemahkotaan supremasi hukum (Ahmad Syahrizal: 2007).

Bagaimanapun upaya yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga kemurnian konstitusi guna melindungi hak konstitusional warga negara, dengan cara menafsirkannya, jika tidak diikuti kekuatan mengikat tentu hanya akan menjadi macan kertas dengan kekuatan simbolik yang hanya menghiasi berita negara. Menegaskan di dalam konstitusi bahwa putusan Mahkamah Konstitusi juga mengikat, di samping bersifat final, akan menjadikan sifat putusan tersebut lebih kokoh. Hal ini berangkat dari pemahaman bahwa konstitusi merupakan produk hukum yang tidak dapat diubah atau diganti dengan mudah. Kedua, tanpa menafikan bahwa makna final juga sudah mengandung arti mengikat secara implisit, namun demi kepastian hukum, kata mengikat juga penting untuk dicantumkan.

Putusan MK tidak hanya berhenti pada dinyatakan inkonstitusional putusan tersebut dalam persidangan, namun membutuhkan tindaklanjut tertentu. Putusan MK hanya akan menjadi formalitas dan tidak mempunyai arti apa-apa ketika cabang kekuasaan lain justru mengadopsi kembali ketentuan yang dibatalkan dan bertindak berdasarkan kewenangannya yang bertentangan dengan putusan MK. Pada saat yang bersamaan, MK tidak memiliki unit eksekutorial untuk memaksakan pihak lain mematuhi dan melaksanakan putusannya.

Kesimpulan

Putusan MK tidak boleh hanya berhenti pada dinyatakan inkonstitusional putusan tersebut dalam persidangan, namun membutuhkan tindaklanjut tertentu. Putusan MK hanya akan menjadi formalitas dan tidak mempunyai arti apa-apa ketika cabang kekuasaan lain justru mengadopsi kembali ketentuan yang dibatalkan dan bertindak berdasarkan kewenangannya yang bertentangan dengan putusan MK. Sehingga menurut Penulis, MK harus memiliki unit eksekutorial di dalam tubuh lembaga MK sendiri untuk memaksakan pelaksanaan putusan MK, selain untuk menjaga marwah MK sebagai lembaga penegak hukum tertinggi.

Daftar Pustaka

- Asy'ari, Syukri, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Mohammad Mahrus Ali. *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015.
- , *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 4, Desember 2013.
- <http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>
- <http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>
- <https://nasional.tempo.co/read/1155057/mk-kabulkan-gugatan-uji-materi-batas-usia-perkawinan>.
- <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt581c0c98aa2ee/penger-tian-konstitusional-bersyarat-dan-inkonstitusional-bersyarat>.
- Lumbuun, Topane Gayus, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 No. 3, September 2009.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017.
- Soekarno. (2009). *Badan Legilasi DPR RI*, Jakarta: Badan Legislasi DPR RI.
- Soerjono Soekanto. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, Jakarta: UI-Press.
- Syahrizal, Ahmad, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015.
- Syahrizal, Ahmad, *Problem Implementasi Putusan MK*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007.
- Triwulan, Tutik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).
- Undang-Undang nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor.1 tahun 74 tentang Perkawinan.