

Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi

Ni'matul Huda

Naskah diterima: 4/10/2013 revisi: 30/10/2013 disetujui: 2/11/2013

Abstrak

Secara konstitusional pengeluan Perppu merupakan hak subyektif Presiden yang didasari adanya keadaan yang 'genting dan memaksa', tetapi pembentukannya tetap harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, proporsional, dan cermat. Meskipun tujuan dikeluarkannya Perppu MK untuk mengembalikan kepercayaan publik dan kredibilitas hakim konstitusi, tetapi materi muatan Perppu MK tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Supaya tidak ada penyimpangan dalam penggunaan hak subyektif Presiden dalam Perppu, DPR harus secara objektif menilai apakah Perppu MK layak untuk disetujui menjadi undang-undang ataukah ditolak.

Kata Kunci: Perppu, Mahkamah Konstitusi

Abstract

Constitutionally, the issuance of Government Regulation in Lieu of Law is the subjective right of the President based on the state of exigencies, but its formation should always fulfill good, proportional and prudent principles of lawmaking. Eventhough the objective of issuing the Government Regulation in Lieu of Law on Constitutional Court is to restore public trust and credibility of Constitutional Court Justices, the content of the regulation may not be contradictory with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In order that there is no distortion in the use of subjective right of the President in issuing the regulation, the House of Representatives must objectively scrutinize whether the regulation is reasonable to be promulgated as a law or must be denied.

Keywords: *Government Regulation in Lieu of Law, Constitutional Court.*

PENDAHULUAN

Tanggal 17 Oktober 2013 Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menjadi tempat bersejarah bagi Republik Indonesia, karena Presiden menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang diumumkan oleh Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) Djoko Suyanto, di Gedung Agung Yogyakarta. Setelah sebelumnya Sabtu, 5 Oktober 2013, Presiden bertemu dengan pimpinan lembaga negara¹ di Istana Negara. Pertemuan tersebut merekomendasikan lima agenda dan langkah penyelamatan Mahkamah Konstitusi (MK), dan diumumkan langsung oleh Presiden. Secara garis besar lima agenda dan langkah penyelamatan MK tersebut sebagai berikut. *Pertama*, persidangan MK diharapkan dengan hati-hati jangan sampai ada penyimpangan baru. *Kedua*, penegakan hukum yang dilaksanakan KPK dapat dilaksanakan dengan cepat dan konklusif, agar kepercayaan rakyat kepada MK pulih kembali. *Ketiga*, Presiden berencana mengeluarkan Perppu yang akan diajukan kepada DPR untuk mengatur persyaratan, aturan dan mekanisme seleksi hakim MK. Pengaturan tentang itu akan mendengarkan juga masukan dari DPR dan MA. *Keempat*, dalam Perppu akan diatur pengawasan terhadap proses peradilan di MK. Komisi Yudisial dapat mengawasi hakim MK, sebagaimana pengawasan terhadap hakim lain. *Kelima*, dalam fase konsolidasi yang dilakukan MK, diharapkan MK juga melakukan audit internal dan audit external oleh lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk itu.²

Lahirnya Perppu MK layak untuk diapresiasi, karena Perppu MK dikeluarkan oleh Pemerintah dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap Mahkamah Konstitusi akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian salah satu hakim konstitusi yang kebetulan menjabat sebagai Ketua MK (nonaktif) Akil Mochtar (AM), yang terjaring 'operasi tangkap tangan'³ oleh KPK menerima suap di rumah dinas Ketua MK dari pihak yang sedang berperkara di MK, Rabu malam, 2 Oktober 2013.

Tertangkapnya AM menimbulkan 'kegaduhan politik' dan kesedihan luar biasa bagi kalangan masyarakat yang selama ini menumpukan harapan besar kepada

¹ Kecuali unsur pimpinan Mahkamah Konstitusi yang tidak diundang.

² "Presiden: Ketua MK Berhenti Sementara", *Kompas*, Minggu, 6 Oktober 2013, Hlm. 1

³ Tulisan ini tidak bermaksud ingin berpolemik ataupun menjelaskan tentang 'operasi tangkap tangan'. Penjelasan yang representatif tentang 'operasi tangkap tangan' silakan dibaca tulisan Prof. Dr. Edy OS Hiariej, SH, MH, "Operasi Tangkap Tangan", dalam *Kompas*, Senin, 7 Oktober 2013, Hlm. 7.

MK untuk mengawal reformasi dan bangunan negara hukum yang demokratis. Masyarakat sepertinya tidak percaya kalau ternyata di MK pun ada hakim yang tidak bersih dan rela menjatuhkan martabatnya demi uang. MK dibangun dari gagasan besar dan mimpi rakyat Indonesia untuk memiliki rumah keadilan masa depan yang kokoh sebagaimana difisualisasikan melalui pilar-pilar bangunan megah Gedung MK yang menjulang tinggi. Namun apa boleh dikata, skandal suap yang melibatkan Ketua MK (nonaktif) ini langsung menghancurkan kredibilitas dan legitimasi putusan-putusan yang telah dikeluarkan MK selama ini. Kepercayaan publik runtuh seketika. Pencitraan bahwa MK merupakan salah satu lembaga negara – selain KPK – yang dianggap steril dari praktik korupsi pun memudar.⁴ Citra yang buruk MK saat ini tampaknya juga menghapus fakta bahwa MK pernah berprestasi dalam memutus perkara pengujian undang-undang, sengketa antarlembaga negara, sengketa Pemilu, sengketa pemilihan presiden dan wakil presiden, dan beberapa putusan tentang sengketa Pilukada.

Poin-poin penting Perppu MK No. 1 Tahun 2013 antara lain, pemerintah ingin merevisi dan menambah persyaratan untuk menjadi hakim konstitusi, memperjelas mekanisme seleksi dan pengajuan hakim konstitusi, serta perbaikan sistem pengawasan hakim konstitusi. *Pertama*, untuk mendapatkan hakim konstitusi yang makin baik, syarat hakim konstitusi, sesuai Pasal 15 ayat (2) huruf i, ditambah “tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling singkat 7 (tujuh) tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi”. *Kedua*, mekanisme proses seleksi dan pengajuan hakim konstitusi disempurnakan sehingga memperkuat prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sesuai dengan harapan dan opini publik, yang tercantum pula dalam Pasal 18A UU MK. Untuk itu, sebelum ditetapkan oleh Presiden, pengajuan calon hakim konstitusi oleh MA, DPR dan/ atau Presiden, terlebih dahulu dilakukan proses uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh Panel Ahli yang dibentuk oleh Komisi Yudisial. Panel Ahli beranggotakan tujuh orang yang terdiri dari: a. Satu orang diusulkan oleh MA; b. Satu orang diusulkan oleh DPR; c. Satu orang diusulkan oleh Presiden; dan d. Empat orang dipilih oleh Komisi Yudisial berdasarkan usulan masyarakat, yang terdiri atas mantan hakim konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum, dan praktisi hukum. *Ketiga*, perbaikan sistem pengawasan hakim konstitusi yang lebih efektif dilakukan dengan membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) yang sifatnya permanen, dengan tetap menghormati

⁴ Kompas, Senin, 14 Oktober 2013, Hlm. 5

independensi hakim konstitusi. Oleh karena itu, MKHK dibentuk bersama oleh Komisi Yudisial dan MK dengan susunan keanggotaan lima orang terdiri dari: a. Satu orang mantan hakim konstitusi; b. Satu orang praktisi hukum; c. Dua orang akademisi yang salah satu atau keduanya berlatar belakang di bidang hukum; dan d. Satu orang tokoh masyarakat.

Meskipun niat awal melahirkan Perppu MK untuk memperbaiki sejumlah hal berkaitan dengan persoalan rekrutmen hakim dan pengawasan hakim konstitusi, akan tetapi dalam tulisan ini ingin diajukan beberapa permasalahan. *Pertama*, apakah perihal keadaan ‘genting yang memaksa’ sebagaimana dipersyaratkan oleh Pasal 22 UUD 1945 telah tercukupi untuk melahirkan Perppu MK? *Kedua*, apakah pembentukan Panel Ahli untuk menyeleksi calon hakim konstitusi tidak bertentangan dengan UUD 1945? *Ketiga*, apakah sudah tepat meletakkan MKHK yang dibentuk bersama-sama MK dan KY untuk mengawasi perilaku hakim konstitusi?

PEMBAHASAN

1. Batasan Konstitusional Perppu

Di dalam UUD 1945 telah secara tegas diatur perihal negara dalam keadaan genting atau darurat. Pasal 22 berbunyi, “*Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut.*” Ketentuan dalam Pasal 22 tersebut mengisyaratkan apabila keadaannya lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam suatu undang-undang, Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya dan darurat.⁵

Hakikat lahirnya Perppu adalah untuk antisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”. Jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Perppu, dan Perppu tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang. Jika Perppu tidak disetujui dalam persidangan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut.⁶ Dari penegasan Pasal 22 UUD 1945 dapat diketahui bahwa ada

⁵ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, FH Ull Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 140.

⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Ull Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 60.

dua institusi lembaga negara yang diberi amanah dalam konteks pemberlakuan hukum darurat negara, yakni Presiden untuk mengeluarkan Perppu dan DPR untuk memberikan persetujuan atau menolak pemberlakuan Perppu tersebut. Dengan demikian, ketika Perppu sudah disahkan oleh Presiden dan mengikat masyarakat, maka DPR harus mengkajinya apakah Perppu tersebut layak disahkan menjadi UU atau tidak (ditolak).

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) Ada krisis (*crisis*), dan (2) Kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁸ syarat materiil untuk penetapan Perppu itu ada tiga, yaitu: a. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*; b. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, dengan sendirinya Presiden selaku dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya. Materi apa saja yang dapat dan perlu dimuat dalam Perppu tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam praktik (*the actual legal necessity*). Bahkan, ketentuan tertentu yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam undang-undang dasar dapat saja ditentukan lain dalam Perppu tersebut sepanjang hal itu dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.⁹

⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat studi Hukum FH Ull kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 158-159.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, Hlm. 282.

⁹ *Ibid.*

Sebagai peraturan darurat, Perppu mengandung pembatasan-pembatasan: *Pertama*: Perppu hanya dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik hal ikhwal kegentingan yang memaksa sering diartikan secara luas. Tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu kegentingan atau ancaman, tetapi termasuk juga kebutuhan yang dipandang mendesak. Siapakah yang menentukan kegentingan yang memaksa itu? Karena kewenangan menetapkan Perppu ada pada Presiden, Presidenlah yang secara hukum menentukan kegentingan yang memaksa.¹⁰ *Kedua*, Perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. Presiden – paling lambat dalam masa sidang DPR berikutnya- harus mengajukan Perppu ke DPR untuk memperoleh persetujuan. Apabila disetujui DPR, Perppu berubah menjadi UU. Kalau tidak disetujui, Perppu tersebut harus segera dicabut. Pembatasan jangka waktu dan persetujuan DPR mengandung berbagai makna:¹¹

- (1) *Kewenangan membuat Perppu memberikan kekuasaan luar biasa kepada Presiden. Kekuasaan luar biasa ini harus dikendalikan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dengan mempergunakan Perppu sebagai sarana.*
- (2) *Materi muatan Perppu merupakan materi muatan UU. Karena itu, harus diajukan kepada DPR agar mendapatkan persetujuan untuk menjadi UU.*
- (3) *Perppu mencerminkan suatu keadaan darurat. Keadaan darurat merupakan pembenaran untuk misalnya menyimpangi prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum atau prinsip negara berkonstitusi. Dengan pengajuan Perppu secepat mungkin kepada DPR berarti secepat mungkin pula pengembalian pada keadaan normal yang menjamin pelaksanaan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum atau negara berkonstitusi.*

Siapakah yang menentukan kapan dan dalam keadaan seperti apakah kondisi yang disebut sebagai ‘hal ikhwal kegentingan yang memaksa’ telah terpenuhi sehingga Presiden menjadi berhak menetapkan Perppu? Menurut Jimly Asshiddiqie, rumusan tersebut sebenarnya dapat kita sebut termasuk kategori “*objective wording*” seperti yang dimaksud oleh Cora Hoexter. Artinya, hak Presiden dimaksud

¹⁰ Pasal 12 UUD 1945 menentukan syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ikhwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Dengan perkataan lain, Pasal 12 mengatur mengenai keadaan yang bersifat objektif, sedangkan Pasal 22 mengatur mengenai tindakan pengaturan yang harus dilakukan oleh Presiden atas dasar penilaian subjektifnya mengenai keadaan negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 208-209.

¹¹ *Ibid.*

tidak meniadakan hak DPR untuk mengontrol penetapan Perppu itu. Jika kelak DPR menyatakan persetujuannya, barulah Perppu itu diakui berlaku sebagai undang-undang. Jika peraturan itu ditolak oleh DPR, peraturan itu selanjutnya harus dicabut sebagaimana mestinya. Dengan perkataan lain, penentuan keadaan darurat itu sendiri tidak semata-mata tergantung kepada kehendak subjektif Presiden, melainkan tergantung pula kepada kehendak para wakil rakyat di DPR. Oleh karena itu, perumusan seperti demikian dinamakan oleh Hoexter sebagai “*objective wording*.”¹²

Namun, dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif. Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivitas kekuasaan Presiden sendiri. Penilaian mengenai ‘hal ikhwal kegentingan yang memaksa’ itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.¹³

Perkataan “kegentingan yang memaksa” dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan Perppu untuk sementara waktu. Hal ikhwal kegentingan yang memaksa ini hanya mengutamakan unsur: (i) kebutuhan hukum yang bersifat mendesak (*proporsional legal necessity*), sementara (ii) waktu yang tersedia sangat terbatas (*limited time*) dan tidak memungkinkan untuk ditetapkannya undang-undang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hukum itu. Sementara itu, soal ancamannya terhadap keselamatan jiwa, raga, kekayaan, ataupun lingkungan hidup tidak dipersoalkan.¹⁴

Secara akademik, unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) Ada krisis (*crisis*), dan (2) Kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan

¹² *Ibid.*, hlm. 12-13.

¹³ *Ibid.*, Hlm. 13.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 309.

bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.¹⁵

2. Kelayakan Sosiologis Menerbitkan Perppu

Pertanyaan yang muncul, cukupkah alasan bagi Pemerintah untuk mengeluarkan Perppu tentang MK? Hal inilah yang kelak di hadapan DPR harus dijelaskan oleh Presiden perihal “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”, sehingga cukup menjadi dasar bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu. Jangan sampai hadirnya Perppu MK justru berpotensi menjadi medan pertarungan politik baru yang tidak produktif. Pemerintah akan dipandang mengeluarkan Perppu hanya ingin terlihat responsif (instan) atas keresahan masyarakat terhadap MK, tetapi tidak menuntaskan masalah yang sesungguhnya yaitu korupsi di semua lini. Di pihak lain, DPR juga harus mengkaji substansi Perppu dengan cermat baik dari segi formil maupun materiilnya. Jangan sampai ‘penolakan sementara’ partai-partai di DPR hanya untuk mencari sensasi politik sesaat menjelang Pemilu 2014.

Jika kita kaji dalam kasus MK, rasanya berlebihan kalau tertangkapnya Ketua MK (nonaktif) AM telah menimbulkan kegentingan dan mendesak untuk dikeluarkannya Perppu. AM terlalu ‘mahal’ kalau harus dibeli oleh Pemerintah dengan Perppu. Begitu hebatkah AM sehingga akibat dari tindakannya harus direspon Presiden dengan mengeluarkan Perppu? Perilaku satu orang belum tentu mencerminkan seluruh hakim konstitusi. Kalau pun Perppu MK dimaksudkan untuk menyelamatkan kelembagaan MK, kondisi hakim konstitusi saat ini masih ada 8 orang yang masih bisa bekerja secara maksimal. Di samping itu, kuorum Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) untuk mengambil keputusan, mensyaratkan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi dan Putusan dalam RPH juga dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi.¹⁶ Artinya, belumlah cukup beralasan dan berlebihan jika untuk mensikapi kasus AM harus dikeluarkan Perppu.

¹⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat studi Hukum FH UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 158-159.

¹⁶ Lihat dalam PMK No. 06/PMK/2005 jo PMK No. 08/PMK/2006 jo PMK No. 12/PMK/2008 jo PMK No. 15/PMK/2008 jo PMK No. 16/PMK/2009 jo PMK No. 17/PMK/2009 jo PMK No. 21/PMK/2009. Semua PMK ini di dalamnya antara lain mengatur tentang kuorum Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) untuk mengambil keputusan, serta syarat untuk pengambilan putusan dalam RPH hakim konstitusi.

Anggota DPR RI Eva Kusuma Sundari, dari Fraksi PDI-P, menilai Perppu sepatutnya ditolak DPR karena isinya tidak sesuai dengan UUD 1945. Situasi kepentingan yang memaksa hingga Perppu harus dikeluarkan, juga tidak terlihat. Kasus AM sudah ditangani oleh KPK dan MK tidak lumpuh.¹⁷

Menurut Fajrul Falaakh, Perppu termasuk rezim regulasi mendesak (Belanda: *noodverorderingsrecht*) dan dimaksudkan untuk mengatasi keselamatan negara (eks-Penjelasan Pasal 22 UUD 1945). Namun Perppu menjadi bentuk *decretismo* (*governing by decree*), bahkan sekedar instrumentalisasi hukum dan kekuasaan oleh kepentingan tertentu kalau kepentingan yang memaksa penerbitannya tak sesuai kondisi sosiologis.¹⁸

Pemerintah terlalu murah (obral) menghargai dirinya kalau nanti setiap oknum lembaga negara atau komisioner yang tertangkap melakukan korupsi atau menerima suap atau tersandung kasus pidana disikapi dengan mengeluarkan Perppu.¹⁹ Masyarakat akan sulit membedakan situasi yang biasa dengan situasi yang 'genting' kalau ternyata rasanya Perppu yang dikeluarkan biasa-biasa saja, bahkan 'hambar'. Masyarakat membutuhkan sikap/tindakan Pemerintah yang lebih progresif bukan sekedar responsif. Di negeri ini sudah banyak publik figur dari segala lini kekuasaan yang melakukan korupsi, dari oknum jaksa, hakim, hakim agung, petinggi kepolisian, anggota DPR, pejabat pemerintahan dari pusat sampai daerah, bahkan sudah setengah lebih dari gubernur di republik ini yang terbukti melakukan korupsi, serta ratusan anggota DPRD seluruh Indonesia yang juga terjerat kasus korupsi. Tidak cukupkah alasan-alasan bagi Presiden untuk merespon fenomena koruptif tersebut dengan menyatakan keadaan darurat korupsi atau memelopori perang melawan korupsi. Mengapa kalau yang tertangkap melakukan korupsi atau suap itu tokoh-tokoh politik, ketua partai politik, bahkan ketua partai politik yang sedang berkuasa, Pemerintah seakan 'dingin-dingin' saja menanggapi? Dapatkah rakyat meminta kepada Presiden untuk mengeluarkan Perppu karena dampak politik, ekonomi dan sosialnya dari korupsi politik jauh lebih dahsyat daripada korupsi yang dilakukan oleh segelintir orang yang bukan dalam konotasi korupsi politik?

¹⁷ Kompas, Sabtu, 19 Oktober 2013, Hlm. 15.

¹⁸ Fajrul Falaakh, "Involusi Perppu (Bank Century)", dalam Aloysius Soni BL de Rosari (editor), *Centurygate Mengurai Konspirasi Pengusaha – Pengusaha*, Kompas, Jakarta, 2010, Hlm. 115

¹⁹ Misalnya dalam kasus Antasari Azhar (mantan Ketua KPK), dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang oleh masyarakat dinilai sebagai bentuk intervensi Presiden terhadap KPK dan diujikan ke MK. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VIII/2009.

3. **Konsiderans Perppu No. 1 Tahun 2013**

Alih-alih Presiden akan melakukan penyelamatan dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK melalui Perppu No. 1 Tahun 2013, ternyata penyusunan Perppu tersebut kurang cermat dan berakibat fatal bagi kelembagaan MK sendiri. Jika dibaca Konsiderans “Menimbang” huruf b yang berbunyi: “bahwa untuk menyelamatkan demokrasi dan negara hukum Indonesia, serta untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi menegakkan UUD, *akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian yang tercela dari hakim konstitusi*, perlu dilakukan perubahan kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.” Melalui rumusan dalam Konsideran (cetak miring) tersebut Presiden telah memberikan stigma bahwa ‘seluruh’ hakim konstitusi memiliki kepribadian yang tercela, sehingga layak untuk dijadikan sandaran argumentasi “adanya kepentingan yang memaksa”, padahal yang terkena kasus hanya AM. Pertanyaannya, apakah hakim-hakim (3 orang) yang kemarin diajukan oleh Presiden (diperpanjang masa jabatannya) juga *memiliki kepribadian yang tercela*? Kalau jawabnya ya, berarti Presiden telah salah dalam memilih hakim konstitusi. Bagaimana dengan hakim-hakim lain yang kemarin juga diajukan oleh DPR dan MA, apakah mereka juga *memiliki kepribadian yang tercela*? Kalau jawabnya juga ya, berarti MK sudah menjadi tempat pembuangan ‘sampah masyarakat’, padahal niatan tulus rakyat membentuk MK adalah untuk menegakkan kembali sistem ketatanegaraan yang hancur karena tidak berjalannya *checks and balances* antar lembaga negara, merosotnya penghormatan dan jaminan HAM, pemerintahan yang tidak demokratis, serta mewabahnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). MK menyandang mahkota sebagai peradilan tata negara untuk menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen’s constitutional rights*) serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*). Di mana kemuliaan MK diletakkan oleh Presiden, DPR, dan MA, kalau ternyata orang-orang yang diberi amanah untuk duduk di MK bukan ‘orang-orang pilihan’ yang sering disebut ‘manusia setengah dewa’. Rakyat berhak mempertanyakan mengapa Presiden, DPR dan MA memilih ‘orang-orang yang tercela’ untuk duduk menjadi hakim konstitusi. Sangatlah wajar kalau kemudian muncul keberatan dari sejumlah hakim konstitusi terhadap isi Konsiderans

Perppu MK, karena tidak ada sangkut pautnya dengan kasus AM atau pun baru dimintai keterangan sebagai saksi dalam kasus AM di KPK, tetapi oleh Perppu sudah diberi predikat hakim konstitusi *tidak memiliki integritas dan memiliki kepribadian yang tercela*. Sungguh suatu keputusan yang sangat tergesa-gesa dan kurang cermat.²⁰

Dalam ilmu perundang-undang, Konsiderans memiliki nilai strategis dalam suatu peraturan perundang-undangan, karena di dalamnya memuat pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan, yakni unsur filosofis, juridis, politis, dan sosiologis, serta unsur administratif.²¹ Kalau demikian halnya posisi strategis dari Konsiderans dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka kesalahan meletakkan argumentasi filosofis, juridis, politis, dan sosiologis didalamnya bisa berakibat fatal bagi 'nasib' peraturan tersebut. Dengan kata lain (tanpa bermaksud mendahului sikap hakim konstitusi), andai Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang MK diajukan pengujian ke MK besar kemungkinan permohonan pengujian Perppu tersebut akan dikabulkan, karena adanya kesalahan fatal di dalam 'jantungnya' sebuah peraturan perundang-undangan (Perppu), khususnya Konsiderans huruf b.

Di samping itu, seharusnya di dalam Konsideran "Mengingat"²² juga dicantumkan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, karena didalamnya diatur pula tentang pengangkatan dan pengawasan hakim konstitusi. Perppu MK perlu dilengkapi pula dengan dasar hukum Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 tentang Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena

²⁰ Sebagian masyarakat menilai tidaklah arif dan bijak kalau kesalahan individu dibebankan pada lembaga negaranya sebagai kesalahan kolektif, dan dituangkan dalam produk hukum tertulis (misalnya Perppu), karena nantinya produk hukum akan diundangkan secara resmi dalam Lembaran Negara, sehingga akan dibaca oleh khalayak termasuk keluarganya, padahal hakim konstitusi yang lain tidak ada sangkut pautnya dengan kasus AM. Dahulu ketika rezim pemerintahan Soeharto jatuh, MPR RI pernah mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, di mana dalam Pasal 4 disebutkan secara jelas, "*Untuk pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia*". Catatan sejarah tersebut kalau dibaca oleh generasi selanjutnya tentu akan memperlakukan keturunan dari keluarga yang bersangkutan, karena leluhurnya tercatat dalam sejarah sebagai koruptor. Apakah tidak cukup vonis pengadilan saja yang menuliskannya. Tidak lazim 'penghukuman' terhadap seseorang dituangkan dalam produk peraturan perundang-undangan (*regeling*), harusnya dalam bentuk *beschicking*.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Konpress, Jakarta, 2006, Hlm. 169-170. Lihat juga Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan (2), (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm. 108. Lihat juga dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lampiran II, B. Pembukaan. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

²² Dasar hukum selain merupakan suatu dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan, juga merupakan dasar pembuatan peraturan perundang-undangan yang menunjukkan bahwa objek yang (akan) diatur didasarkan pada satu atau beberapa peraturan perundang-undangan. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Ibid.*, Hlm. 172-173. Lihat juga Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan (2)...*, *Ibid.*, Hlm. 110. Lihat Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undang Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, Hlm. 65.

melalui Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 telah digugurkan beberapa pasal dari UU No. 8 Tahun 2011 yang bersinggungan dengan materi di dalam Perppu MK.²³

Peristiwa lahirnya Perppu meskipun hal itu hak subyektif Presiden, tetapi tetap harus memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni proporsional dan dibuat secara cermat. Menkopolkum dalam jumpa pers Kamis malam, 17 Oktober 2013, di Gedung Agung Yogyakarta menyatakan, bahwa dalam menyusun Perppu MK, Pemerintah telah meminta pandangan dan melibatkan sejumlah ahli, akademisi, guru besar hukum tata negara, mantan hakim konstitusi dan ketua-ketua lembaga negara, tetapi kalau ternyata masih ada kelemahan dan fatal sifatnya, bagaimana Presiden akan meralatnya.²⁴ Di situlah letak pentingnya ahli perundang-undangan dilibatkan mengkaji ulang suatu produk hukum sebelum produk tersebut disahkan dan diumumkan kepada publik oleh pemerintah. Bisa jadi niat awal Presiden mulia melakukan rekonstruksi kelembagaan MK, tetapi yang terjadi justru mendekonstruksi kelembagaan dan mendelegitimasi hakim MK.

4. Panel Ahli

Di dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (3) telah ditegaskan, “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden.” Bagaimana masing-masing lembaga MA, DPR, dan Presiden menyeleksi, memilih dan mengajukan hakim konstitusi tidak ditentukan secara tegas di dalam UUD 1945. Pengaturannya diserahkan kepada masing-masing lembaga yang berwenang tersebut.²⁵

Menurut Fajrul Falaakh, sejak awal DPR melakukan perekrutan secara terbuka. Namun, MA tidak pernah transparan, presiden mengumumkan pencalonan tanpa

²³ Di dalam Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 tentang Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tertanggal 18 Oktober 2011, Mahkamah telah menyatakan: Pasal 4 ayat (4f), ayat (4g), dan ayat (4h), Pasal 10, Pasal 15 ayat (2) huruf h sepanjang frasa “dan/atau pernah menjadi pejabat negara”, Pasal 26 ayat (5), Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 50A, Pasal 59 ayat (2), dan Pasal 87 UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI tahun 2011 No.70, Tambahan Lembaran Negara RI No. 5226) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

²⁴ Perppu MK yang dijadikan acuan dalam penulisan artikel ini adalah Perppu versi Wamen Hukum dan HAM Denny Indrayana yang beredar luas. Kalau ternyata isi Konsiderans Mengingat huruf b sudah dicabut dari Perppu MK, hal itu jauh lebih bagus. Menurut penuturan Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsudin, hilangnya bagian konsiderans huruf b tersebut *bukan karena revisi*, tetapi naskah Perppu yang resmi memang tidak mencantumkan hal itu. Naskah yang dikirimkan lewat *e-mail* oleh Wamenkumham Denny Indrayana kemungkinan masih berbentuk draf. Lihat pemberitaan bertajuk “Perppu MK, Dua Naskah Beredar, 3 Advokat Uji Materi”, *Kompas*, 22 Oktober 2013, Hlm. 1. Andai Perppu MK yang beredar lebih dulu versi Wamenkumham itu masih draf, ada hikmahnya juga karena para hakim konstitusi ketika itu masih sempat memberikan pencermatan dan sikap tegas atas konsiderans tersebut, karena menyangkut marwah hakim-hakim konstitusi yang masih aktif.

²⁵ Lihat ketentuan Pasal 20 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana Telah Diubah Dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

transparansi hasil seleksinya pada tahun 2008 dan tanpa transparansi lagi pada perekrutan tahun 2010 dan 2013, sedangkan keterbukaan perekrutan oleh DPR hanya untuk melegitimasi penunjukan hakim konstitusi bagi sejumlah anggota Komisi III (2003,2008,2009, dan 2013). Hasil akhirnya adalah dominasi "koalisi pendukung presiden" di tubuh MK. Perekrutan yudikatif mengalami politisasi dalam bentuk kooptasi yudikatif oleh koalisi dan distribusi kepentingan sesuai konfigurasi politik di Komisi III DPR.²⁶

Hal inilah yang belakangan memunculkan gugatan dari masyarakat karena proses rekrutmen hakim konstitusi oleh masing-masing lembaga tidak transparan dan partisipatif, serta tidak objektif dan akuntabel, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 19 dan Pasal 20 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).²⁷

Melalui Perppu MK, Presiden ingin menyempurnakan mekanisme seleksi dan pengajuan hakim konstitusi, sehingga memperkuat prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sesuai dengan harapan dan opini publik. Untuk itu, hakim konstitusi sebelum ditetapkan oleh Presiden, pengajuan calon hakim konstitusi oleh MA, DPR dan/atau Presiden, terlebih dahulu dilakukan proses uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh Panel Ahli (Pasal 18A), yang dibentuk oleh Komisi Yudisial (Pasal 18B). Dalam Pasal 18C ditentukan, Panel Ahli beranggotakan 7 (tujuh) orang yang terdiri dari: a. Satu orang diusulkan oleh MA; b. Satu orang diusulkan oleh DPR; c. Satu orang diusulkan oleh Presiden; dan d. Empat orang dipilih oleh Komisi Yudisial berdasarkan usulan masyarakat yang terdiri atas mantan hakim konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum, dan praktisi hukum.

Niatan Presiden untuk menyempurnakan proses seleksi, pemilihan dan pengajuan calon hakim konstitusi melalui Perppu MK sesungguhnya cukup bagus. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari konflik kepentingan antar lembaga negara MA, DPR, dan Presiden dalam rekrutmennya. Akan tetapi menghadirkan Panel Ahli yang akan melakukan uji kelayakan dan kepatutan calon hakim konstitusi

²⁶ Moh. Fajrul Falaakh, "Perppu Kegentingan MK", *Kompas*, Rabu, 9 Oktober 2013, Hlm. 7.

²⁷ Ketentuan dalam Pasal 20 UU No. 24 Tahun 2003 oleh Perppu MK diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut. Pasal 20 ayat (1): Ketentuan mengenai seleksi, pemilihan dan pengajuan calon hakim konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A. Ayat (2): Ketentuan mengenai tata cara uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh Panel Ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (1) diatur oleh Komisi Yudisial. Ayat (3): Seleksi, pemilihan dan pengajuan calon hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara obyektif dan akuntabel.

yang dibentuk oleh KY bukanlah persoalan mudah, karena di dalamnya terkait kewenangan dua lembaga negara lainnya, MA dan DPR, serta ketentuan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945.

Secara konstitusional, Pasal 24B UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial (KY) untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pertanyaan yang muncul, dapatkah melalui Perppu MK kewenangan KY diperluas untuk membentuk Panel Ahli serta memfasilitasi Panel Ahli untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan bagi calon hakim konstitusi? Apakah tambahan kewenangan untuk KY serta menghadirkan lembaga baru Panel Ahli untuk menyeleksi calon hakim konstitusi tidak seharusnya diatur dalam konstitusi? Dalam persoalan ini, nampaknya Perppu MK sudah mengubah ketentuan Pasal 24B dan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945. Dan seandainya isi Perppu yang berkaitan dengan Panel Ahli (Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 18C dan Pasal 20) diterima sebagai lembaga yang dipandang lebih kredibel untuk menyeleksi calon hakim konstitusi ke depan, maka seharusnya MPR segera melakukan amandemen (ulang) terhadap ketentuan Pasal 24B dan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945.

Anggota Komisi III DPR RI dari PDI-P, Eva Kusuma Sundari, mempertanyakan kemungkinan KY membentuk Panel Ahli tanpa melalui proses demokratis atau tanpa melibatkan rakyat. Menurut UUD 1945, lembaga-lembaga negara dalam posisi yang setara. Untuk itu, Perppu harus dibuat dalam koridor penghormatan atas keterpisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perppu jangan malah mencederai tata negara, dengan eksekutif menyerobot kewenangan yudikatif (MA) dan legislatif (DPR).²⁸

Berkaitan dengan kasus AM, jika nantinya KPK sudah menetapkan bahwa AM terbukti bersalah dan harus menjalani hukuman, ataupun misalnya Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) yang dibentuk oleh MK, juga menyimpulkan bahwa AM dijatuhi sanksi berupa pemberhentian tidak dengan hormat,²⁹ maka akan terjadi kekosongan hakim konstitusi. Menurut ketentuan Pasal 26 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011, untuk mengisi kekosongan hakim konstitusi, dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Mahkamah

²⁸ Kompas, Sabtu, 19 Oktober 2013, Hlm. 15.

²⁹ Lihat ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK jo Peraturan MK (PMK) No. 4 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemberhentian Hakim Konstitusi.

Konstitusi menerima Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (4), Mahkamah Konstitusi memberitahukan kepada lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) mengenai hakim konstitusi yang diberhentikan berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, atau ayat (2). Pasal 26 ayat (3) menegaskan, “Lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengajukan hakim konstitusi kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak menerima pemberitahuan Mahkamah Konstitusi”. Kemudian dalam ayat (4) ditentukan, “Keputusan Presiden tentang pengangkatan pengganti hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak pengajuan diterima Presiden”.

Pengaturan dalam Pasal 26 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 tersebut oleh Perppu MK diubah, adapun ayat (4) dan ayat (5) nya dihapus. Pasal 26 ayat (3) Perppu MK berbunyi sebagai berikut: “Lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengajukan pengganti hakim konstitusi kepada Presiden sesuai dengan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A.” Dengan demikian, untuk rekrutmen hakim konstitusi pengganti AM, menurut Perppu MK harus sudah menggunakan pranata Pasal 18A, yakni harus diuji kelayakan dan kepatutan oleh Panel Ahli yang dibentuk oleh KY. Dalam hal ini, DPR harus mengajukan calon hakim konstitusi kepada Panel Ahli paling banyak 3 (tiga) orang untuk diuji kelayakan dan kepatutannya. Panel Ahli nantinya menyampaikan calon hakim konstitusi yang dinyatakan lolos uji kelayakan dan kepatutan sesuai jumlah hakim konstitusi yang dibutuhkan ditambah 1 (satu) orang kepada DPR. Dalam hal calon hakim konstitusi yang dinyatakan lolos uji kelayakan dan kepatutan kurang dari jumlah hakim konstitusi yang dibutuhkan, DPR mengajukan kembali calon hakim konstitusi lainnya paling banyak 3 (tiga) kali dari jumlah hakim konstitusi yang masih dibutuhkan. DPR memilih hakim konstitusi sesuai jumlah yang dibutuhkan dari nama yang dinyatakan lolos uji kelayakan dan kepatutan oleh Panel Ahli, dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan.³⁰ Untuk pengganti hakim konstitusi AM, DPR harus menunggu pembentukan Panel Ahli dan aturan main untuk proses seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon hakim konstitusi yang akan diatur oleh KY.

³⁰ Pengaturan secara lengkap dapat dibaca dalam Pasal 18A Perppu No. 1 Tahun 2013.

Perppu MK ini nampaknya ingin menggeser ‘bandul’ kewenangan tiga lembaga (MA, DPR dan Presiden) dalam pengajuan hakim konstitusi sebagaimana diamanatkan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945, ke arah posisi KY, meskipun yang melakukan seleksi Panel Ahli. Perubahan besar tersebut pasti akan memunculkan ‘tarik menarik’ kekuasaan dan kepentingan di antara lembaga-lembaga negara.

5. MKHK Permanen Mengawasi Perilaku Hakim Konstitusi

Kehadiran KY untuk mengawasi perilaku hakim agung (dan hakim konstitusi) telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tanggal 23 Agustus 2006. Kemudian ketika merumuskan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, KY dihadirkan kembali dalam kedudukan yang berbeda, yakni sebagai salah satu anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Di dalam Pasal 27A ayat (2) ditegaskan “Untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotannya terdiri atas: a. 1 (satu) orang hakim konstitusi; b. 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial; c. 1 (satu) orang dari unsur DPR; d. 1 (satu) orang dari unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan e. 1 (satu) orang hakim agung.”³¹

Namun sayang, dalam perkembangannya ketentuan Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 8 Tahun 2011 tersebut dibatalkan oleh MK dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Mengapa unsur dari DPR, Pemerintah dan Mahkamah Agung dibatalkan keanggotaannya dalam MKMK? Dalam pertimbangannya Mahkamah berpendapat:³²

“Hakim konstitusi berbeda dengan hakim badan peradilan lain, hakim konstitusi pada dasarnya bukanlah hakim sebagai profesi tetap, melainkan hakim karena jabatannya. Hakim konstitusi hanya diangkat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan setelah tidak lagi menduduki jabatan Hakim Konstitusi, yang bersangkutan masing-masing kembali lagi kepada status profesinya yang semula.

³¹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, Hlm. 83.

³² Lihat Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tanggal 18 Oktober 2011.

...Oleh karena itu, dengan masuknya unsur DPR, unsur Pemerintah dan satu orang Hakim Agung dalam Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang bersifat permanen justru mengancam dan mengganggu baik secara langsung maupun tidak langsung kemandirian hakim konstitusi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Adanya unsur DPR, unsur Pemerintah, dan Hakim Agung berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung, serta Komisi Yudisial dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi.

Terkait dengan unsur Komisi Yudisial, Mahkamah merujuk pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, bahwa hakim konstitusi tidak termasuk yang diawasi oleh Komisi Yudisial.

Mahkamah perlu menegaskan bahwa keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dari unsur Komisi Yudisial, DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung tidak memberikan jaminan kemandirian, karena ada kemungkinan orang yang mengisi keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi sarat dengan kepentingan sektoral, oleh karena itu dalam rangka menjaga independensi dan imparialitas Mahkamah, maka Mahkamah perlu menyusun kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi, dan para anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang anggotanya selain dari Mahkamah Konstitusi, juga dari unsur lain yang independen dan tidak partisan."

Meskipun dalam argumentasinya hakim konstitusi menyatakan bahwa adanya unsur DPR, unsur Pemerintah, dan Hakim Agung berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung, serta Komisi Yudisial dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi, ditambah lagi adanya pernyataan bahwa, terkait dengan unsur Komisi Yudisial, Mahkamah merujuk pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, bahwa hakim konstitusi tidak termasuk yang diawasi oleh Komisi Yudisial, tetapi anehnya dalam amar putusannya MK tidak menggugurkan unsur KY dalam MKMK.³³

Melalui Perppu MK, ketentuan Pasal 27A UU No. 8 Tahun 2011 diubah. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi tidak lagi disusun dan ditetapkan sendiri oleh MK, tetapi bersama-sama dengan KY. Di samping itu, untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, MK juga bersama-sama dengan KY diberi amanah membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) yang bersifat tetap.³⁴ Keanggotaan MKHK berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas unsur: a. 1(satu) orang mantan hakim konstitusi; b. 1 (satu)

³³ *Ibid.*

³⁴ Lihat dalam Pasal 27A ayat (1) dan ayat (4) Perppu MK.

orang praktisi hukum; c. 2 (dua) orang akademisi yang salah satu atau keduanya berlatar belakang di bidang hukum; dan d. 1(satu) orang tokoh masyarakat. Masa jabatan MKHK selama 5 (lima) tahun dan tidak dapat dipilih kembali.³⁵

Ketentuan lebih lanjut mengenai Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, tata cara pemilihan MKHK, susunan organisasi dan tata kerja MKHK diatur dengan Peraturan Bersama MK dan KY. Untuk mendukung pelaksanaan tugas MKHK dibentuk sekretariat yang berkedudukan di KY dan dipimpin oleh Sekretaris Jenderal KY.³⁶ Hal yang patut diapresiasi dari Perppu MK adalah sinergisitas kelembagaan MK dan KY dalam mengawasi pelaksanaan kode etik dan perilaku hakim, serta menyusun peraturan bersama tentang susunan organisasi dan tata kerja MKHK. Tentu, antara MK dan KY harus bekerja keras untuk duduk bersama menentukan langkah-langkah kelembagaan untuk melaksanakan amanah Perppu MK tersebut.

Di dalam Bab VII Ketentuan Peralihan ditambah 1 (satu) pasal, yakni Pasal 87A yang berbunyi, “Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi tetap melaksanakan tugas sampai dengan terbentuknya Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi berdasarkan Perppu ini”. Kemudian di dalam Bab VIII Ketentuan Penutup, ditambah 1 (satu) pasal yakni Pasal 87B, yang ayat (1) nya menegaskan, “Pada saat Perppu ini mulai berlaku Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Perppu ini”. Ketentuan dalam Pasal 87A dan Pasal 87B tersebut merupakan pengaturan transisional sampai terbentuknya MKHK dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi yang baru. Hal ini dimaksudkan supaya tidak terjadi kekosongan aturan hukum dan *positioning* MKMK yang sekarang juga sedang bekerja memeriksa kasus AM di MK.

Selama ini MK telah memiliki Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi tersendiri, yang terutama didasarkan pada *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* 2002 dan ditambah dengan nilai-nilai budaya Bangsa Indonesia. Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi tersebut telah dideklarasikan dengan nama *Sapta Karsa Hutama* pada tanggal 17 Oktober 2005, yang kemudian dituangkan ke dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PMK/2005, yang merupakan penyempurnaan dari Kode Etik Hakim Konstitusi sebagaimana tertuang dalam

³⁵ Lihat dalam Pasal 27A ayat (5) dan ayat (7) Perppu MK.

³⁶ Lihat dalam Pasal 27A ayat (13) dan ayat (14) Perppu MK.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/PMK/2003. Pedoman perilaku hakim tersebut dimaksudkan untuk mengatur perilaku hakim yang diperkenankan, yang dilarang, yang diharuskan, maupun yang dianjurkan atau yang tidak dianjurkan, baik di dalam maupun di luar kedinasan, untuk membentuk hakim sebagai pejabat kekuasaan kehakiman (*ambtsdrager van rechteljkemacht*) yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela dan adil untuk dapat menjadi benteng terakhir dalam upaya penegakan hukum dan keadilan.³⁷

SIMPULAN

Dari uraian dan kajian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, perihal keadaan 'genting yang memaksa' sebagaimana dipersyaratkan oleh Pasal 22 UUD 1945 belum tercukupi untuk melahirkan Perppu MK, karena tidak muncul krisis yang berkepanjangan dan mendesak. Kasus suap Ketua MK (nonaktif) Akil Mochtar sudah ditangani secara baik oleh KPK. Di samping itu, jumlah hakim konstitusi yang masih bisa bekerja secara maksimal hingga saat ini ada 8 orang. Kuorum RPH untuk mengambil keputusan dan Putusan dalam RPH, mensyaratkan sekurang-kurangnya dihadiri 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi. Jadi masih kuorum. *Kedua*, pembentukan Panel Ahli untuk menyeleksi calon hakim konstitusi bertentangan dengan Pasal 24B dan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945. *Ketiga*, menghadirkan MKHK yang dibentuk bersama-sama MK dan KY untuk mengawasi perilaku hakim konstitusi sudah tepat, karena hakim konstitusi harus diawasi secara internal dan eksternal.

Ke depan, memang seharusnya ada amandemen UUD 1945 untuk mengkaji dan mengkonstruksi ulang lembaga kekuasaan kehakiman, mulai dari rekrutmen calon hakim hingga pengawasan terhadap semua hakim.

³⁷ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan...*, Op.Cit., Hlm. 81.

DAFTAR PUSTAKA

- Aloysius Soni BL de Rosari (editor), *Centurygate Mengurai Konspirasi Penguasa - Pengusaha*, Kompas, Jakarta, 2010.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat studi Hukum FH UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan (2), (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta, 2006.
- _____, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007
- Kompas*, Minggu, 6 Oktober 2013.
- Edy OS Hiariej, "Operasi Tangkap Tangan", *Kompas*, Senin, 7 Oktober 2013.
- Moh. Fajrul Falaakh, "Perppu kegentingan MK", *Kompas*, Rabu, 9 Oktober 2013.
- Kompas*, Senin, 14 Oktober 2013.
- Kompas*, Sabtu, 19 Oktober 2013.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Indonesia, UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tanggal 23 Agustus 2006.

Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945, tanggal 8 Pebruari 2010.

Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tanggal 18 Oktober 2011.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Dalam Sengketa Lembaga Negara

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 12/PMK/2008 tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 16/PMK/2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 17/PMK/2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21/PMK/2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 4 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemberhentian Hakim Konstitusi.