

PENETAPAN PERPPU TENTANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG MAHKAMAH KONSTITUSI

Novianto M. Hantoro^{*)}



Abstrak

Presiden telah menetapkan Perppu tentang Perubahan Kedua terhadap Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dengan pertimbangan untuk menyelamatkan demokrasi dan negara hukum Indonesia, serta untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK akibat adanya kepribadian yang tercela dari hakim konstitusi. Substansi Perppu setidaknya memuat penambahan persyaratan hakim konstitusi, proses pengisian jabatan hakim konstitusi, dan pembentukan Majelis Kehormatan yang bersifat tetap. Pro kontra terhadap Perppu terkait dengan dua hal, yaitu sifat kegentingan yang memaksa dan konstiusionalitas substansi Perppu. Dilihat dari substansinya, Perppu ini sebenarnya tidak mendesak, namun kewenangan saat ini berada di tangan DPR untuk menyetujui atau menolak Perppu tersebut, meskipun dimungkinkan pula adanya judicial review sebelum ada keputusan DPR.

A. Pendahuluan

Presiden telah menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU Mahkamah Konstitusi (MK). Presiden berpandangan cukup alasan konstiusional untuk menetapkan Perppu tersebut demi mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap MK pascapenangkapan Ketua MK oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagaimana diketahui, KPK telah menangkap Ketua MK bersama beberapa orang lain di kediamannya di kawasan Widya Chandra, Jakarta Selatan ketika sedang melakukan

transaksi. Di tempat kejadian perkara (TKP), penyidik KPK menemukan uang senilai sekitar Rp2-3 miliar dalam bentuk dolar Singapura. Transaksi tersebut diduga berkaitan dengan sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah.

Penangkapan Ketua MK oleh KPK memunculkan banyak reaksi dari berbagai kalangan dan menjadikan kredibilitas MK sebagai lembaga negara menjadi menurun. MK telah membentuk Majelis Kehormatan dan menonaktifkan AM. Menkopolkam menyatakan bahwa Perppu ini merupakan upaya Presiden untuk menyelamatkan dan memperkuat MK yang mempunyai kewenangan strategis

^{*)} Peneliti Madya bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: nmhantoro@yahoo.com



menjaga konstitusi, mengawal demokrasi, dan menegakkan pilar negara hukum.

Secara garis besar, Perppu itu berisi tiga hal utama, yaitu:

- a. Perubahan dan penambahan persyaratan calon hakim konstitusi, antara lain tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling singkat tujuh tahun.
- b. Mekanisme pengajuan hakim konstitusi, menambahkan pembentukan Panel Ahli untuk menguji calon hakim konstitusi ke depannya.
- c. Perbaikan pengawasan MK dengan mengatur Majelis Kehormatan MK yang semula bersifat *ad hoc* menjadi permanen.

Pro dan kontra mengenai Perppu tersebut, setidaknya terhadap dua hal, *pertama*, “sifat kegentingan yang memaksa” penetapan Perppu dan, *kedua*, substansi Perppu.

B. Sifat Kegentingan yang Memaksa

Dasar pertimbangan Presiden menetapkan Perppu tentang perubahan UU MK, secara yuridis dapat dilihat dari konsideran menimbang yang menyebutkan:

- a. bahwa berdasarkan konstitusi, hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara;
- b. 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 MK;
- c. bahwa untuk mengatasi keadaan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai syarat dan pengajuan hakim konstitusi serta pembentukan majelis kehormatan hakim konstitusi;

Berdasarkan konsideran, fokus utama untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK dilakukan melalui perubahan syarat dan mekanisme pengajuan hakim

konstitusi, serta pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi.

Sifat kegentingan yang memaksa yang disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 berbeda dengan keadaan bahaya yang disebutkan dalam Pasal 12 UUD 1945. Hal tersebut mengingat adanya kondisi objektif mengenai syarat dan akibat keadaan bahaya yang ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang berlaku pada saat ini adalah produk Orde Lama, yaitu Perppu No. 23 Tahun 1959 yang mencabut UU No. 74 Tahun 1957 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Sementara sifat kegentingan yang memaksa lebih merupakan pertimbangan subjektif dari Presiden.

Menurut Saldi Isra berdasarkan pendapat AALF van Dulleman dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) yang dikutip oleh Moh. Mahfud MD (2010: 108) ada empat syarat hukum tata negara darurat, yaitu: *Pertama*, eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; *Kedua*, tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; *Ketiga*, tindakan tersebut bersifat sementara; dan *Keempat*, ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan sungguh-sungguh. *Keempat* syarat tersebut bersifat kumulatif.

Sifat kegentingan yang memaksa ini perlu mendapat perhatian pada saat pembahasan, mengingat pada saat Perppu ditetapkan, DPR tidak sedang dalam masa reses dan memungkinkan untuk membahas perubahan UU MK, meskipun dari segi waktu memang tidak akan secepat Presiden menetapkan Perppu. Selanjutnya, apakah substansi Perppu mempunyai implikasi langsung atau perlu diberlakukan segera.

C. Substansi Perppu

1. Persyaratan Hakim Konstitusi

Perppu mengubah ketentuan mengenai persyaratan calon hakim konstitusi pada Pasal 15 ayat (2), yaitu yang semula “berijazah doktor dan magister” menjadi hanya “berijazah doktor”. Persyaratan yang semula “mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun dan/atau pernah menjadi pejabat negara” dihapus frasa “dan/atau pernah menjadi pejabat negara”. Sementara penambahannya adalah “tidak menjadi anggota

partai politik dalam jangka waktu paling singkat 7 (tujuh) tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi” ditambahkan ketentuan mengenai kelengkapan administratif, yaitu surat pernyataan tidak menjadi anggota partai politik.

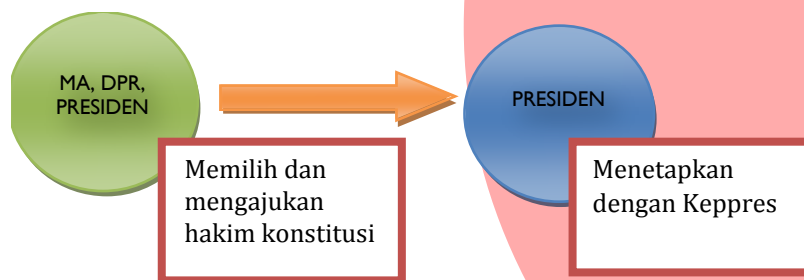
Ketentuan persyaratan calon hakim konstitusi di dalam Perppu ini secara yuridis tidak berlaku surut. Ketentuan ini hanya akan berlaku pada pencalonan hakim konstitusi berikutnya. Dengan demikian, tidak ada kaitan antara Perppu ini untuk mengganti semua hakim konstitusi yang sedang menjabat sebagaimana sempat dikemukakan oleh beberapa kalangan. Demikian pula terkait dengan Ketua MK nonaktif. Selama belum ada pemberhentian secara tetap, maka kedudukannya sebagai hakim konstitusi belum dapat diisi oleh pejabat lain, kecuali apabila Perppu mengubah persyaratan huruf f, “tidak sedang dijatuhi pidana” dengan “menjadi tersangka” atau Majelis Kehormatan MK memberikan sanksi berupa pemberhentian. Hal yang akan menjadi “perdebatan politik” adalah persyaratan “tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling singkat 7 tahun” dihadapkan dengan persyaratan yang terdapat dalam UUD 1945 yang tidak secara eksplisit mengatur hal tersebut.

2. Prosedur Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi

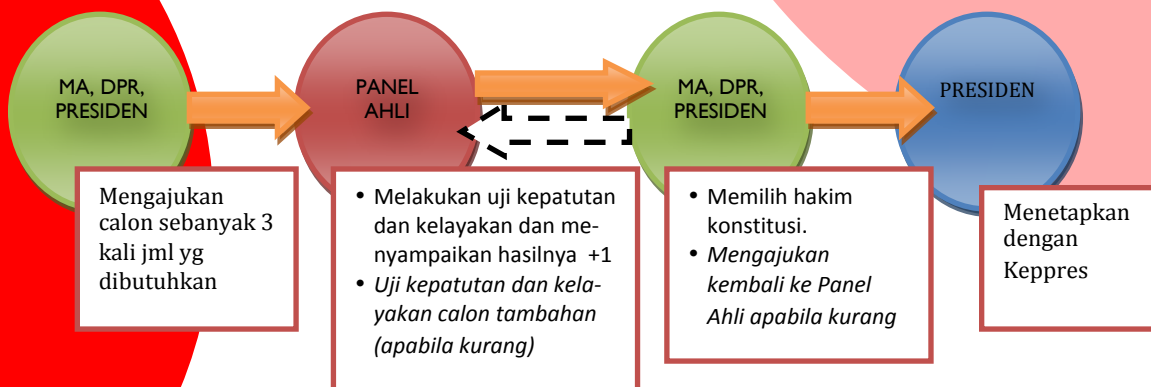
Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa MK memiliki sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR-RI, dan tiga orang dari Presiden. UU MK menjabarkan bahwa berdasar ketentuan tersebut, Presiden hanya berwenang menetapkan secara administratif dengan menerbitkan Keputusan Presiden terhadap calon yang diajukan. Ketentuan mengenai tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim diserahkan untuk diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang. UU MK memberi *guideline* pencalonan hakim konstitusi harus dilaksanakan secara transparan dan partisipatif, sementara pemilihan hakim konstitusi harus dilaksanakan secara objektif dan akuntabel.

Berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2013, mekanisme pengisian jabatan hakim konstitusi ditambahkan satu tahapan atau satu “saringan” lagi, yaitu harus melalui uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh Panel Ahli. Mahkamah Agung, DPR-RI, dan/atau Presiden mengajukan calon hakim konstitusi kepada

Bagan 1.
Prosedur Penetapan Hakim Konstitusi Berdasarkan UU



Bagan 2.
Prosedur Penetapan Hakim Konstitusi Berdasarkan Perppu



Panel Ahli masing-masing paling banyak tiga kali dari jumlah hakim konstitusi yang dibutuhkan untuk dilakukan uji kelayakan dan kepututan.

Penambahan tahapan melalui Panel Ahli pada dasarnya merupakan penafsiran dari bunyi ketentuan di dalam UUD 1945. Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 tidak mengamanatkan adanya lembaga atau institusi lain dalam proses pengajuan calon hakim konstitusi. Dari satu sisi, proses ini akan membuat pemilihan hakim konstitusi menjadi lebih ketat, namun di sisi lain, proses dan Panel Ahli ini dapat dianggap mengintervensi ketiga lembaga yang berwenang mengajukan calon hakim konstitusi; menunjukkan ketidakpercayaan terhadap ketiga institusi dalam menyeleksi hakim konstitusi dan juga akan memperlama waktu seleksi.

Panel Ahli dibentuk oleh Komisi Yudisial (KY). Dengan demikian ada penambahan kewenangan baru dari KY yang tidak tercantum di dalam UUD 1945. Berbeda dengan kewenangan KY untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, kewenangan KY untuk terlibat dalam pengangkatan hakim konstitusi tidak disebutkan di dalam UUD 1945.

3. Pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi

Perubahan berikutnya terkait dengan pembentukan Majelis Kehormatan MK. Terdapat beberapa perubahan yang dilakukan oleh Perppu, yaitu pembentukan Majelis Kehormatan yang melibatkan KY; sifat Majelis Kehormatan yang semula *ad hoc* menjadi tetap; dan komposisi keanggotaan Majelis Kehormatan MK. Perdebatan argumentasi akan kembali muncul seputar kewenangan KY untuk mengawasi hakim konstitusi. Sebagaimana diketahui, MK telah membatalkan beberapa ketentuan dalam UU KY yang terkait dengan kewenangan KY mengawasi hakim konstitusi. Meskipun pengaturan di dalam Perppu ini tidak menyebutkan bahwa KY mengawasi hakim konstitusi secara langsung, namun pembentukannya yang melibatkan KY, bahkan kesekretariatannya berkedudukan di KY dan dipimpin oleh Sekretaris Jenderal KY, sedikit banyak akan berpengaruh.

D. Penutup

Ketentuan UUD yang menyebutkan Perppu itu harus mendapat persetujuan DPR-RI dalam persidangan yang berikut, seharusnya ditafsirkan bahwa Perppu ditetapkan pada saat DPR-RI tidak pada masa sidang dan akan dibahas oleh DPR-RI pada kesempatan pertama ketika DPR-RI kembali bersidang. Dengan demikian Perppu ini seharusnya dibahas pada Masa Sidang II pada bulan November 2013 nanti. DPR-RI hanya mempunyai dua pilihan, yaitu menyetujui atau menolak Perppu tersebut, tanpa harus melakukan perubahan. Penulis berpendapat, tidak ada urgensi kepentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu dilihat dari substansinya yang tidak segera dapat diberlakukan. karena persyaratan dan seleksi hanya akan berlaku pada saat ada kekosongan jabatan hakim konstitusi. Majelis Kehormatan MK yang permanen juga tidak memberhentikan tugas dan Kewenangan Majelis Kehormatan MK yang saat ini telah dibentuk. Namun, semangat untuk mengembalikan kepercayaan publik dan membenahi MK perlu tetap dikedepankan melalui pengajuan Perubahan UU MK. Kemungkinan lain, dapat pula Perppu tersebut diuji di MK sebelum dibahas di DPR-RI. Hal ini pernah terjadi ketika dilakukan uji materi terhadap Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan UU KPK.

Rujukan:

1. "Perppu MK Diterbitkan," *Kompas*, 18 Oktober 2013.
2. "Perppu MK Dinilai Terlalu Luas," *Media Indonesia*, 18 Oktober 2013.
3. "Ini Isi Perppu tentang Mahkamah Konstitusi," <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/17/2059386/>, diakses 18 Oktober 2013.
4. "MK: Tidak Ada yang Mendesak Soal Perppu MK," <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/18/1719209/>, diakses 18 Oktober 2013.
5. "Eksistensi Perppu," http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/files/doc/1273_Eksistensi_Perppu.pdf, diakses 18 Oktober 2013.
6. "Perppu Tak Akan Beri Pengaruh Apapun untuk MK," <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/18/1400231/>, diakses 18 Oktober 2013.