



## IMPLIKASI HUKUM PUTUSAN MK TERKAIT IZIN PRESIDEN DALAM PENYIDIKAN ANGGOTA DPR

Novianti\*)

Abstrak

*Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan penyidikan anggota DPR dengan mengganti izin MKD dengan izin Presiden menimbulkan berbagai pendapat di kalangan para ahli hukum. MK dinilai telah merumuskan sebuah putusan yang tidak diminta oleh pemohonnya, karena yang dimohonkan adalah agar persetujuan tertulis MKD terkait dengan Pasal 245 ayat (1) UU MD3 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. MK menyatakan pasal tersebut bertentangan namun dengan tambahan sepanjang tidak dimaknai "persetujuan tertulis dari Presiden". Putusan MK yang bersifat ultra petita menimbulkan kesan bahwa MK sudah bukan lagi merupakan negative legislator melainkan positive legislator. Di sisi lain, karena putusan MK bersifat final dan mengikat, bagaimana pun keputusan itu harus ditaati oleh semua pihak.*

### Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana, menimbulkan perdebatan. Dalam perkara pengujian Pasal 245 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) terhadap UUD 1945, MK memutuskan bahwa penegak hukum harus mendapat persetujuan tertulis dari Presiden, jika ingin memanggil dan meminta keterangan terhadap anggota DPR dalam proses penyidikan. Permohonan

pengujian Pasal 245 ayat (1) diajukan Supriyadi sebagai pemohon perseorangan dan *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) sebagai pemohon Badan Hukum Privat. Menurut para pemohon, Pasal 245 UU tersebut terkait dengan pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan pelaksanaan tugas harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Majelis Kehormatan Dewan (MKD) harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum

\*) Peneliti Madya Hukum Internasional pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: novi\_dpr@yahoo.com



mengikat karena bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum dan prinsip nondiskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945.

Terhadap permohonan pengujian Pasal 245 UU MD3 tersebut, MK memutuskan pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Presiden, bukan persetujuan tertulis dari MKD sebagaimana diatur dalam UU MD3. Pemberian persetujuan tertulis dari Presiden kepada pejabat negara yang sedang mengalami proses hukum bukan hal baru, karena hal ini telah diatur dalam beberapa undang-undang sebelumnya, seperti Undang-Undang No.8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang No.3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

## Putusan MK

Dalam permohonannya, Pemohon berpendapat Pasal 245 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945, yakni Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Pasal 245 UU MD3 juga bertentangan dengan prinsip negara hukum dan kekuasaan kehakiman yang merdeka (*Independent judiciary*), prinsip persamaan dalam hukum dan prinsip nondiskriminasi. Oleh karenanya, menurut pemohon tidak perlu ada persetujuan tertulis dari MKD dan meminta Mahkamah menyatakan Pasal 245 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam pertimbangan, Majelis Hakim berpendapat anggota legislatif dipilih melalui pemilihan umum dan memiliki sejumlah hak seperti hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usulan dan pendapat, serta hak imunitas. Terhadap fungsi dan hak yang dimiliki anggota legislatif ini, tentunya juga harus diimbangi dengan perlindungan hukum yang proporsional. Tujuannya, anggota DPR tidak mudah dikriminalisasi pada saat menjalankan fungsi dan kewenangan konstitusionalnya sepanjang dilakukan dengan itihakad baik dan bertanggung jawab. Selanjutnya, adanya

syarat persetujuan tertulis dari MKD untuk penyidikan terhadap anggota DPR dianggap bertentangan dengan prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan.

Dalam konteks anggota DPR sebagai pejabat negara, MK menilai anggota DPR seharusnya diperlakukan berbeda dengan dari warga negara yang bukan pejabat negara. Pejabat negara bertugas menjalankan fungsi dan tugasnya yang memiliki risiko berbeda dengan warga negara lainnya. Meskipun begitu, pembedaan perlakuan terhadap pejabat negara memang harus berdasarkan prinsip logika hukum yang wajar dan proporsional sehingga tidak menimbulkan penilaian sebagai sebuah suatu keistimewaan.

Selanjutnya MK juga menegaskan bahwa pengaturan persetujuan tertulis dari MKD pada anggota DPR yang sedang dilakukan penyidikan dianggap tidak tepat. Sebab MKD hanya alat kelengkapan DPR dan lembaga etik yang tidak memiliki hubungan langsung dengan sistem peradilan pidana. Anggota MKD juga terdiri dari anggota DPR sehingga kalau penyidikan harus mendapatkan persetujuan dari MKD, tentunya akan menimbulkan konflik kepentingan. Atas dasar argumen itu, persetujuan tertulis seharusnya dikeluarkan Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara.

Amar Putusan MK Nomor 76/PUU-XII/2014 terkait pengujian UU MD3 menyatakan bahwa, frasa “persetujuan tertulis dari MKD dalam Pasal 245 ayat (1) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “persetujuan tertulis dari Presiden”. Selanjutnya Pasal 245 ayat (1) UU MD3 selengkapnya menjadi, “Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Presiden”

Selain putusan tersebut MK juga memutuskan bahwa frasa “persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan” dalam Pasal 224 ayat (5) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “persetujuan tertulis dari Presiden”. Putusan terhadap Pasal 224 ayat (5) UU MD3 ini merupakan putusan yang tidak dimohonkan untuk dilakukan *judicial review*.

## Implikasi Hukum Putusan MK

UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK, Pasal 57 ayat (2a) menyebutkan bahwa Putusan MK tidak memuat: (a) amar selain yang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dan menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (b) perintah kepada pembuat undang-undang; dan (c) rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Ketentuan tersebut memunculkan pendapat bahwa Putusan MK Nomor 76/PUU-XII/2014 merupakan *ultra petita*.

Menanggapi putusan MK tersebut, Anggota Komisi III DPR, Arsul Sani menilai putusan MK yang mensyaratkan persetujuan tertulis dari Presiden untuk memeriksa anggota dewan yang diduga terlibat tindak pidana bertujuan untuk menciptakan keseragaman prosedur pemanggilan pejabat lembaga negara. Namun demikian, kiranya juga harus diakui bahwa dengan putusan tersebut ada beberapa persoalan hukum yang dapat ditimbulkan. *Pertama*, MK telah merumuskan sebuah putusan yang tidak diminta oleh pemohonnya. Yang sebenarnya diminta adalah persetujuan tertulis dari MKD dihapuskan, bukan diganti menjadi persetujuan tertulis dari Presiden. *Kedua*, dengan menetapkan persetujuan tertulis dari Presiden, maka MK melebihi mandatnya sebagai *negative legislature* (penghapus/pembatal norma) dan menjelmakan dirinya sebagai *positive legislature* (pembuat norma). Padahal seharusnya kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang melekat pada DPR bersama Presiden. *Ketiga*, menggeser izin pemeriksaan dari MKD menjadi persetujuan tertulis Presiden tidak menjawab persoalan konstusionalitas norma UU MDG3 terkait dengan pemanggilan anggota DPR dalam proses penyidikan melalui persetujuan tertulis MKD.

Persetujuan tertulis dari Presiden terkait dengan pemeriksaan anggota DPR sebenarnya sudah pernah diatur dalam Pasal 220 Undang-Undang No. 27 Tahun 1999 tentang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 sebelum penggantian). Saat itu, sempat muncul kekhawatiran proses penyidikan terhadap anggota dewan akan membutuhkan waktu yang lama karena harus menunggu persetujuan tertulis dari Presiden. Dalam UU MD3 yang baru ketentuan tersebut dilakukan perubahan, yakni pemeriksaan anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari MKD. Terkait dengan putusan MK tersebut, Direktur Advokasi Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Publik, Ronald Rofiandri yang menyatakan, bahwa sebenarnya jika MK berpatokan atau mengkhawatirkan posisi MKD yang rentan konflik kepentingan, seharusnya bukan memaknai dan menghadirkan posisi Presiden sebagai pihak yang memberikan persetujuan tertulis dalam hal pemanggilan dan pemeriksaan anggota DPR. Dengan demikian, MK sebenarnya cukup membatalkan ketentuan Pasal 245. Dengan demikian, MKD tidak mempunyai kewenangan memberikan persetujuan tertulis.

Implikasi hukum putusan MK juga diungkapkan oleh Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun, yang menilai bahwa putusan MK terkait perubahan prosedur persetujuan tertulis yang dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk melakukan pemeriksaan terhadap anggota DPR tidak akan melemahkan kemampuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Persetujuan tertulis tersebut tidak berlaku untuk tiga hal. *Pertama*, tindak pidana yang tertangkap tangan; *kedua*, tindak pidana dengan hukuman mati atau hukuman seumur hidup; dan *ketiga*, tindak pidana kejahatan kemanusiaan. KPK memiliki undang-undang khusus yang membuat langkah KPK tidak akan terhambat dalam melakukan penindakan hukum terhadap para pejabat publik, khususnya anggota dewan yang terlibat dalam kasus korupsi. UU tersebut menjelaskan semua persetujuan tertulis tidak diperlukan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pejabat publik yang melakukan tindak pidana korupsi.

Reffy juga menegaskan bahwa putusan MK tidak berlaku untuk tindak pidana khusus seperti korupsi, terorisme, kejahatan narkoba, kejahatan kemanusiaan, dan kejahatan perbankan yang memerlukan penindakan hukum secara cepat. Hal tersebut juga ditegaskan pakar hukum pidana, Indriyanto Seno Adji, yang menyatakan putusan MK tersebut hanya mengikat pada tindak pidana umum (*tipidum*). Sementara, kejahatan yang berkaitan dengan tindak pidana khusus (*tipidsus*) seperti korupsi tidak masuk di dalamnya. Artinya, KPK bisa memintai keterangan anggota DPR, MPR, dan DPD, baik saat penyelidikan maupun penyidikan tanpa harus meminta persetujuan tertulis dari Presiden.

Terlepas dari kontroversi putusan MK tersebut, implikasi konkret dari Putusan MK tersebut yang memerintahkan penggantian persetujuan tertulis MKD menjadi persetujuan tertulis Presiden akan menimbulkan kesan bahwa MK sudah bukan lagi merupakan *negative legislator* melainkan *positive legislator*. Disisi lain hal ini dapat dinyatakan sebagai bagian dari penjagaan konstitusi atau bahkan wewenang *diskresioner* MK. Namun demikian, di pihak lain, hal ini dikhawatirkan akan memunculkan semacam "*absolutisme konstitusional*" serta merugikan kepentingan hukum pihak pemohon.

UU MK menegaskan jika materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU inkonstitusional, MK hanya dapat menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*not legally binding*). MK tidak dapat membatalkan berlakunya UU (*vernietigingsrecht*) dan begitu juga tidak dapat merubah rumusan redaksi ayat, pasal atau bagian UU, apalagi memproduksi UU. Artinya, putusan MK masih dalam batas hukum acara MK, karena tidak memasuki ranah legislatif. Kekuasaan MK terbatas sesuai kedudukan dan fungsinya. Hubungannya dengan kekuasaan lain diikat prinsip *checks and balances*. Terlepas dari persoalan tersebut implikasi hukum putusan MK bersifat final dan mengikat. Dalam putusan MK-lah dapat diketahui apakah suatu ketentuan undang-undang yang dimohonkan bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Hal ini dengan sendirinya berimplikasi bahwa putusan MK memuat bagaimana suatu ketentuan

dalam UUD 1945 ditafsirkan terkait dengan ketentuan undang-undang yang dimohonkan tersebut. Di sisi lain, karena putusan MK bersifat final dan mengikat, maka putusan MK yang mengabulkan suatu permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD, baik mengabulkan sebagian maupun seluruhnya, dengan sendirinya telah mengubah ketentuan suatu undang-undang dengan menyatakannya bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Di samping itu, kekuatan suatu putusan yang dikeluarkan suatu institusi peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan suatu perkara yang diajukan *judicial review* haruslah merupakan putusan yang mengikat para pihak dan harus ditaati oleh siapa pun.

## Penutup

Munculnya putusan yang bersifat *ultra petita* dalam putusan MK terkait dengan mekanisme pemeriksaan anggota DPR telah mengundang reaksi dari banyak pihak. Hal ini diakibatkan bahwa putusan yang bersifat *ultra petita* MK tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan lebih tegas mengenai larangan terhadap putusan yang bersifat *ultra petita*, sebab MK fungsinya hanya sebagai penyeimbang dari kewenangan legislasi aktif yang dimiliki oleh Pemerintah dan DPR. Dengan cara ini, peran MK sebagai *negative legislator* akan tetap dapat terjaga.

## Referensi

- "Putusan MK Soal Pemeriksaan Anggota DPR Dinilai Timbulkan Masalah Baru", *Suara Pembaruan*, 30 September 2015.
- "Istana Sederhanakan Izin Pemeriksaan DPR", *Republika*, 1 Oktober 2015.
- "Semua Pihak Diminta Hormati Putusan MK Terkait Pemeriksaan Anggota DPR", dalam <http://www.tribunnews.com/>, diakses 29 September 2015.
- "Soal Pemeriksaan DPR Keputusan MK Timbulkan Kerancuan Hukum", *Republika*, 25 September 2015.
- "Presiden Patuhi Putusan MK Terkait Pemeriksaan DPR", <http://sp.beritasatu.com/nasional/>, diakses 25 September 2015.
- "Putusan MK soal Pemeriksaan Anggota DPR Dinilai Tak Lemahkan KPK", *Kompas*, 23 September 2015.
- "Putusan MK soal Pemeriksaan Anggota Dewan Dinilai Diskriminatif", *Kompas*, 22 September 2015.
- Fista Prilia Sambuar, "Eksistensi Putusan Judicial Review Oleh Mahkamah Konstitusi" dalam *Lex Administratum*, Vol.I/No.2/Apr-Jun/2013.